

PLANOS E PROJETOS AUSENTES:
*DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA REQUALIFICAÇÃO
DAS ÁREAS CENTRAIS DE SÃO PAULO*

VALDIR ZONTA ZANETTI

TESE DE DOUTORAMENTO APRESENTADA À
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PARA OBTENÇÃO DE TÍTULO DE DOUTOR
EM ARQUITETURA E URBANISMO

ORIENTADOR
Prof. Dr. Benedito Lima de Toledo

ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO:
ESTRUTURAS AMBIENTAIS URBANAS

SÃO PAULO - 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Zanetti, Valdir Zonta
Z28p Planos e projetos ausentes: desafios e perspectivas da
requalificação das áreas centrais de São Paulo /
Valdir Zonta Zanetti. --São Paulo, 2005.
400 p. : il.
Tese (Doutorado - Área de Concentração: Estruturas
Ambientais Urbanas) - FAUUSP.
Orientador: Benedito Lima de Toledo

1.Renovação urbana – São Paulo(SP) 2.Áreas centrais –
São Paulo(SP) 3.Desenho urbano – São Paulo(SP)
4.Projeto de arquitetura 5.Planejamento territorial urbano

I.Título

CDU 711.4-168(816.11)

AGRADECIMENTOS

No percurso desta pesquisa, tivemos o contato com professores, colegas e alunos, que muito contribuíram, direta ou indiretamente, para o resultado do presente trabalho. Devemos a todos uma grande gratidão. A começar pelo nosso orientador, o professor Benedito Lima de Toledo, que nos atendeu com muita gentileza, sempre disposto a participar e a trocar idéias.

Nossos agradecimentos ao professor Dácio Ottoni, pelo incentivo, referências bibliográficas e discussão de idéias, atenção que vem desde a orientação da nossa dissertação de mestrado, ao longo dos anos 80.

E aos professores com quem mais tivemos contato durante este percurso, pela contribuição das suas disciplinas e conversas fundamentais: Adilson Macedo, Beatriz Mugayar Kühn, José Eduardo Assis Lefèvre, Maria Lúcia Bressan Pinheiro, Jean Barthélemy (professor convidado, em 2000) e Philip Gunn (in memoriam).

Aos professores e amigos das instituições em que atuamos no período de elaboração de nossa tese: Regina Meyer e colegas da Associação Viva o Centro, entre 2000 e 2001; Francisco de Assis Rosa e demais colegas da Universidade de Taubaté-Unitau; colegas da Universidade Braz Cubas, cujo companheirismo foi muito importante na fase inicial; Élio Fernandez, na participação do concurso do Carandiru; Tânia Regina Parma, Newton Massafume, Newton Arakawa e Daisy Arradi Letaif, durante a elaboração da proposta para o concurso do Largo da Batata (2002); e Ana Elena Salvi, nas trocas de informação na fase final.

O apoio dos amigos, companheiros do dia-a-dia ao longo do trabalho: Ariovaldo Bindi e Jaime Pereira da Silva, nas revisões de texto, e Geni Sugai, pela colaboração e apoio ao longo de todo o percurso.

DEDICATÓRIA

A todos os profissionais e pesquisadores que já embarcaram
neste desafio da investigação e reflexão,
buscando visualizar perspectivas
para a melhoria da qualidade
de vida na
Cidade de São Paulo.

RESUMO

Este trabalho investiga o papel dos planos e projetos urbanos elaborados para a estruturação do processo de reabilitação da Região Central da cidade-metropolitana de São Paulo, no período entre 1970 e 2000, e examina quais seriam os desafios presentes e futuros.

A partir da avaliação do quadro institucional do planejamento urbano na cidade de São Paulo e das experiências realizadas em algumas grandes cidades mundiais como Rio de Janeiro, Boston, Berlim e Barcelona, visando à atualização e qualificação urbana, observa-se, no caso paulistano, a existência de vazios institucionais e organizacionais que, em grande parte, explicam a ausência de implementação de projetos urbanos na reabilitação de suas áreas centrais.

Para a superação desta ausência de prática efetiva são recomendados três encaminhamentos: a) complementação do ordenamento institucional do planejamento urbano, nos âmbitos nacional, metropolitano e municipal; b) implantação de um sistema organizacional, político e administrativo, baseado em unidades territoriais menores que o distrito; e c) a montagem de um plano estratégico para coordenar o processo de reabilitação e renovação das antigas centralidades e bairros centrais.

Na última parte do trabalho é apresentada uma proposta para a montagem de um plano estratégico para a Área Central de São Paulo, constituído por três ensaios projetuais, considerados prioritários para estruturar e ordenar o processo de requalificação urbana no médio e longo prazos: 1) Santa Ifigênia - Luz; 2) Praça da Bandeira e entorno; e 3) Parque Dom Pedro II - Brás. Estes ensaios procuram exemplificar quais e que tipos de projetos urbanos têm estado ausentes em São Paulo.

ABSTRACT

This work investigates the role of the plans and urban projects elaborated for the structuring of the rehabilitation process of the Central Region of the metropolitan-city of São Paulo in the period between 1970-2000, and examines which would be its present and future challenges.

Based on the evaluation of the institutional scenario of the urban planning in the city of São Paulo, and on experiences carried through in some large cities of the world, like Rio de Janeiro, Boston, Berlin and Barcelona, and aiming at urban updating and rehabilitation, we note, in the case of São Paulo, the existence of institutional and organizational blanks which, to a great extent, explains the absence of implementation of urban projects in the rehabilitation of its central areas.

To overcome this absence of an effective practice, three procedures are recommended: a) complementing the urban planning institutional ordering at national, metropolitan and local levels; b) establishment of an organizational, political and administrative system, based on territorial units smaller than districts; c) the setting up of a strategic plan to coordinate the process of rehabilitation and renewal of old urban centers and central districts.

In the last part of this work a proposal is presented for the setting up of a strategic plan for the Central Area of São Paulo, consisting of three project essays considered as priorities in the structuring and ordering of the process of urban revitalization at medium and long terms: 1) Santa Ifigênia - Luz; 2) Praça da Bandeira and surroundings; and 3) Parque Dom Pedro II - Brás. These essays aim at exemplifying which and what type of urban projects are lacking in São Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. PLANOS E PROJETOS: RECONSTRUIR E REQUALIFICAR	9
1.1. Urbanismo e requalificação urbana	15
1.2. Algumas experiências: valorização e recuperação de áreas centrais	21
2. SÃO PAULO E A REQUALIFICAÇÃO DE SUAS ÁREAS CENTRAIS	71
2.1. São Paulo: Cidade-metropolitana	75
2.2. Relação centro-periferia, antigas e novas centralidades	78
3. PLANOS E PROJETOS: ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO	91
3.1. Intensificação das intervenções (re)estruturadoras, 1965-79	96
3.2. Transição institucional e redução das intervenções, 1980-2000	103
4. NOVOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	129
4.1. A reestruturação político-administrativa: subprefeitura e conselho de representantes, uma pendência histórica	136
4.2. Planos gerais e setoriais recentes, metropolitanos e municipais	142
4.3. Plano Metropolitano da Grande São Paulo, PMGSP-1994-2010	156
4.4. Projeto Tietê e Programa Guarapiranga	170
4.5. O potencial dos planos e projetos de transporte	180
4.6. Planos municipais: PDE-2001-12 e os PREs -2004	193
4.7. Programas habitacionais: em busca de uma atuação integrada	216

5. O PLANEJAMENTO E AS OPERAÇÕES URBANAS	227
5.1. Expectativas de caminhar do planejamento ao projeto urbano	233
5.2. Projeto Cura Brás-Bresser ou o Projeto Urbano que não houve.	238
5.3. Operações Urbanas, múltiplos significados.	242
6. INTERVENÇÕES NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO, 1970-2000	255
6.1. Reestruturação e requalificação, 1965-79.	259
6.2. A requalificação difusa e descontínua, 1980-2000	265
6.3. A busca de um plano urbanístico ausente para a Área Central	270
6. 4. Balanço crítico das intervenções na Área Central	276
7. PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PLANOS E PROJETOS URBANOS	281
7.1. Mapeamento ambiental: situação atual da área central	284
7.2. Unidade Básica de Planejamento e Gestão (UBPG)	299
7.3. Um Plano Urbanístico Estratégico para a Área Central	306
8. ENSAIO 1. SANTA IFIGÊNIA – LUZ	313
9. ENSAIO 2. PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO	329
10. ENSAIO 3. PARQUE D. PEDRO II – BRÁS	347
CONSIDERAÇÕES FINAIS	363
Bibliografia	375
Lista de Ilustrações	395

INTRODUÇÃO

A necessidade de superação da degradação ambiental urbana nas áreas centrais da Metrópole Paulista representa um grande desafio que vem preocupando as entidades públicas e civis, participantes do processo de gerenciamento do território, num quadro institucional marcado pelo processo de redemocratização pós-Constituinte de 1988, no qual está implícita a demanda por aperfeiçoamento da gestão democrática da cidade.

Partimos da hipótese de que a Metrópole Paulista passa por uma ampla adaptação aos novos processos econômicos e tecnológicos, por meio dos quais a cidade vem mudando seu perfil de metrópole industrial, consolidado entre 1930 e 1970, para metrópole terciária e quaternária (serviços especializados). Observamos uma expansão dos serviços em geral e, particularmente, dos serviços altamente especializados ligados à saúde, às finanças, ao consumo e à cultura. O que significa que o atual processo de requalificação dos espaços urbanos centrais se insere no contexto mais amplo da reconstrução da metrópole, atualmente marcado por exigências da “globalização” da economia, que vieram a interagir com outras pendências históricas, de ordem física e organizacional.

A dimensão dos problemas de degradação ambiental na metrópole paulistana é imensa e exige a interação entre as diferentes esferas de governo, na proposição e implementação de planos de reestruturação e reabilitação urbana. Planos estes que requerem uma perspectiva de longo prazo e continuidade de políticas públicas socialmente pactuadas. Essa, entretanto, não tem sido a característica das atuações governamentais, cujas ações vêm sendo marcadas por intervenções pontuais e desarticuladas entre si, não havendo subordinação a planos de longo prazo. Há pelo menos duas décadas, a cidade de São Paulo vinha aguardando pela definição de um plano diretor, por uma reestruturação político-administrativa que incluísse a implantação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, além de outras medidas que favoreçam a melhoria da qualidade da gestão municipal e metropolitana. Também se verifica uma ausência de planos urbanísticos específicos para coordenar as diferentes intervenções setoriais ou pontuais e que potencialize o processo de qualificação e requalificação urbana contido em discursos dos últimos gestores da cidade.

A valorização do patrimônio cultural arquitetônico do centro histórico de São Paulo e a

implantação de novos centros culturais vêm sendo uma marca registrada do esforço realizado pelas ações governamentais, especialmente no âmbito estadual e federal. Essas ações pontuais, entretanto, não vêm sendo complementadas por intervenções urbanísticas extensivas e integradas, envolvendo áreas urbanas delimitadas. Daí a importância de se investigar *quais seriam os outros instrumentos necessários* para, numa perspectiva de longo prazo, garantir uma maior otimização dos resultados desejados a partir de investimentos já realizados.

Consideramos oportuna a avaliação da experiência de intervenções urbanas ao longo de 30 anos, entre 1970 e 2000, nos âmbitos internacional, nacional e local, realizando um balanço crítico que possibilite visualizar quais seriam as perspectivas de avanços, possíveis e necessários, no processo de requalificação urbana das áreas centrais. Quais as proposições e estratégias fundamentais para a aceleração deste processo? A partir desta formulação inicial, fixamos alguns objetivos que nortearam nossas investigações.

O trabalho se desenvolve em três partes: Parte 1 – fundamentação conceitual, teórica e prática do urbanismo contemporâneo frente aos processos de renovação e requalificação de áreas centrais nas grandes cidades mundiais; Parte 2 – especificidades das práticas urbanísticas na cidade-metropolitana de São Paulo, tendo em vista a compreensão do atual quadro de requalificação das suas áreas centrais; Parte 3 – proposições, recomendações e ensaios projetuais, com o objetivo de visualizarmos perspectivas de estruturação e aceleração do processo de requalificação das áreas centrais de São Paulo.

A Parte 1 engloba o capítulo 1 – *Planos e Projetos : reconstruir e requalificar* – e trata dos aspectos teóricos e práticos da experiência do urbanismo contemporâneo em relação ao tema dos projetos urbanos relacionados aos processos de requalificação das cidades e suas áreas históricas. Examina os casos de algumas intervenções marcantes realizadas nas cidades de Barcelona, Boston, Baltimore, Nova York, Londres e Berlim.

Na parte 2, o capítulo 2 – *São Paulo e a requalificação de suas áreas centrais* – busca identificar a especificidade do processo de requalificação da cidade de São Paulo, identificando a existência de um processo mais amplo de atualização das estruturas ambientais urbanas

da cidade em sua dimensão metropolitana, do qual o processo de requalificação passa a fazer parte a partir de 1975. O capítulo 3 – *Planos e projetos: atuação do poder público* –, examina-se, em linhas básicas, os tipos de atuações dos gestores públicos, através do planejamento e das práticas urbanísticas entre 1965 e 2000. No capítulo 4 – *Novos instrumentos de ordenação territorial* –, o mais longo, examina-se o quadro recente e atual de institucionalização dos sistemas de planejamento e gestão, percorrendo os principais planos globais e setoriais produzidos no âmbito metropolitano e municipal. Observa-se que a atividade de planejamento urbano passou um longo período de desprestígio e vem se desenvolvendo dentro de um quadro institucional fragmentado e incompleto. A seguir, no capítulo 5 – *Renovação e Operações Urbanas* –, realizamos a revisão da prática da atuação do poder público municipal em relação ao desenho e redesenho urbanos anunciados inicialmente como projetos de renovação ou reurbanização quando da criação da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, em 1971, e que se transformaram em leis específicas de Operações Urbanas nos anos 90. E finalizamos essa parte do trabalho com o capítulo 6 – *Intervenções na área central de São Paulo, 1970-2000* –, que examina alguns aspectos relevantes dos processos de reestruturação e requalificação da *Área central de São Paulo*, objetivando um balanço crítico sobre as atuações do setor público.

Na parte 3, o capítulo 7 – *Proposições e recomendações* – traz a proposta de uma organização territorial e político-administrativa que sirva de base organizacional à institucionalização de um novo sistema de planejamento e gestão, metropolitano e municipal, que venha a facilitar a elaboração e implementação de programas e projetos urbanos, além da melhoria da gestão cotidiana. Propomos, ainda, a elaboração de um Plano Urbanístico Estratégico para a Área Central, que tem como estrutura básica três projetos urbanos indutores, ou estratégicos, de longo prazo. Com essas proposições, objetivamos destacar a importância de montagem de planos e projetos urbanísticos, com o aproveitamento de planos ou proposições resultantes do esforço coletivo de profissionais do urbanismo e da arquitetura urbana, tendo claro a necessidade de o poder público assumir um papel de protagonista nesse processo. Segue, nos Capítulos 8, 9 e 10, um conjunto de propostas para três projetos urbanos, que consideramos ausentes: Ensaio 1- Santa Ifigênia -Luz, Ensaio 2 – Praça da Bandeira e entorno, e Ensaio 3 – Parque D. Pedro II – Brás. Estes projetos, apenas delineados

em suas linhas básicas, levam em consideração as potencialidades dos projetos metropolitanos de transportes e têm como premissa a importância do *Desenho Urbano* como meio para tornar mais claro e participativo o processo de requalificação urbana na cidade-metropolitana de São Paulo, a partir de cada perímetro específico de atuação.

Nas Considerações Finais, tratamos de expor, de modo sintético, os aspectos relevantes que foram analisados e comentados ao longo do trabalho, especialmente referentes àquilo que consideramos fundamental para a superação dessa ausência de prática urbanística, ou seja, de *planos e projetos urbanísticos ausentes* na prática paulistana.

**1. PLANOS E PROJETOS:
RECONSTRUIR E REQUALIFICAR**

1. Planos e projetos: reconstruir e requalificar

Ao longo dos anos 80 e 90, a prática urbanística passou por profunda revisão de seus fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos. A crise disciplinar do planejamento urbano se instalara já no início dos anos 60, com o questionamento dos resultados dos projetos de renovação de áreas centrais e de novos bairros monofuncionais, desarticulados do tecido urbano histórico, e se aprofundaria, concomitantemente, com o início da reestruturação econômico-mundial que se seguiu ao primeiro impacto do aumento do preço do petróleo, nos anos 70, especialmente nos países capitalistas centrais da Europa e nos Estados Unidos.

Nos países centrais, coincidentemente com a reestruturação econômica, intensificava-se a adequação das cidades à nova ordenação econômica mundial. A implementação das atividades terciárias e o papel econômico desempenhado pelo turismo, em escala mundial, darão sustentação à crescente defesa da revalorização dos centros urbanos históricos, não mais focada nos monumentos arquitetônicos isolados, mas no conjunto urbano. Essa revalorização vem sendo promovida através de programas, planos e projetos de requalificação urbana, constituindo-se em referência significativa, nacional e internacional, para subsidiar a reflexão sobre a trajetória das áreas centrais da metrópole paulistana.

Os planos diretores e os mecanismos normativos gerais ou globais permanecem como forma de atuação genérica. Os planos estratégicos viabilizam as transformações concretas através do projeto urbano, que vai dos planos urbanísticos específicos aos projetos arquitetônicos, submetidos a um desenho de conjunto para a remodelação da cidade parte a parte. Era preciso acelerar as transformações urbanas e a reinserção de áreas degradadas para melhorar a imagem das grandes cidades mundiais, agora disputando a atração de novos investimentos ligados à ampliação e sofisticação de bens e serviços e consumo.

O Brasil, que passava por uma longa transição política e por um processo de crescimento acelerado de suas grandes cidades, com o agravamento das chamadas carências urbanas básicas – infra-estrutura e equipamentos sociais –, reduziu drasticamente a sua capacidade de investimento público a partir de 1980. E somente tardiamente começaria a implementar

políticas públicas de requalificação de seus principais centros urbanos. Apesar do avanço conceitual registrado na Constituição Federal de 1988, pouco se avançou nas políticas públicas com relação ao patrimônio no Brasil. Em alguns centros históricos, como Rio de Janeiro, Salvador e Olinda, foram utilizados recursos financeiros de agências internacionais, com significativas realizações nos anos 90, ligadas a programas de reabilitação urbana e arquitetônica, envolvendo conjuntos arquitetônicos e sítios históricos. No caso de São Paulo, não obstante o grande número de intervenções pontuais, até o presente não houve um programa equivalente. Em parte, pela não-elaboração de um plano específico pelo poder público municipal, que seria pré-condição para a utilização da mesma linha de crédito oferecida aos grandes centros urbanos brasileiros. A estratégia das intervenções pontuais, em monumentos isolados, teve início por volta de 1984, na região da Luz, mas seria caracterizada por ações desarticuladas entre as três esferas de governo. Somente recentemente, entre 2001-02, foi firmado convênio para a implantação do Programa Monumenta, que vinha sendo negociado desde 1998 com o governo federal e a Unesco, visando a implementação de um conjunto de intervenções planejadas desde meados dos anos 80.

Por outro lado, na ausência de um Plano Diretor atualizado¹ para coordenar o desenvolvimento da cidade como um todo e políticas públicas claras, o que se verificaria, no âmbito da atuação urbanística, seria o predomínio de um número reduzido de intervenções pontuais, sem qualquer articulação com um programa ou plano urbanístico mais abrangente. A cidade do Rio de Janeiro, contando com os mesmos problemas de escassez de recursos, vem implementando alguns programas de requalificação urbana, tais como o Corredor Cultural, institucionalizado em 1984, que coloca em prática o conceito de conservação integral para um perímetro relativamente homogêneo, buscando a preservação da integridade do conjunto urbano. A partir de 1992, após promover a atualização do seu plano diretor, a municipalidade do Rio de Janeiro implementou o programa Rio-Cidade – com a remodelação paisagística das principais praças públicas do centro e dos bairros consolidados –, e, mais recentemente, montou um plano de remodelação urbanística do setor portuário, outro perímetro urbano central que conta com um plano urbanístico específico.

Numa cidade como São Paulo, com um processo acelerado de urbanização, o patrimônio

1. Referimo-nos ao período 1980-2000, porém, deve-se ressaltar que recentemente foram aprovados o PDE-2002-12 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) e o PRE- 2004 (Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé), que deverão ser revisados e ajustados em 2006

arquitetônico apresenta-se de forma fragmentada. O acervo iconográfico ganha papel fundamental para visualizarmos a cidade ou as “várias cidades” que São Paulo já foi. Os monumentos ou edificações de interesse histórico-cultural se apresentam, na maioria das vezes, como fragmentos e referências isolados, impedindo que uma simples restauração de um fragmento venha a revelar as várias cidades, ocultas ou sonhadas, mas não concretizadas plenamente, devido à própria velocidade das mutações urbanas registradas. Desta forma, o material iconográfico disponível nos acervos da cidade torna-se peça complementar importante, uma espécie de “memória imaterial coletiva”, que muito tem a dizer para as antigas e novas gerações paulistanas. Esse acervo deveria servir de ponto de partida para um inventário urbanístico-arquitetônico de extensas áreas, formadas por bairros centrais, em avançado processo de degradação. Esses bairros centrais, que no passado foram bairros industriais e contavam com uma população predominantemente operária, vêm passando por transformações físico-ambientais promovidas por iniciativas públicas setoriais – vias expressas, metrô e modernização da ferrovia – e, mais recentemente, por programas habitacionais, além de outras intervenções lideradas pela iniciativa privada na expansão do comércio especializado e na produção habitacional verticalizada. Há, portanto, uma evidente ausência de planos e projetos urbanos que articulem e direcionem esse processo, o que nos leva a indagar como e por que a cidade-metropolitana de São Paulo não conseguiu se organizar para traduzir, na prática, as revisões conceituais e metodológicas da prática urbanística recente? Uma primeira hipótese a se investigar seria que a estrutura organizacional da máquina pública (sistema político e administrativo) é o primeiro obstáculo à elaboração e implementação dos projetos urbanos necessários.

Ao olharmos especificamente para a Área Central, o chamado Centro, verificamos que ao longo dos anos 80 e 90 o poder público não foi capaz de articular um plano específico para coordenar o processo de requalificação urbana iniciada em meados dos anos 70. Embora tenha havido avanço na organização dos mecanismos de proteção do patrimônio arquitetônico – desde a criação do DPH – Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura (1975), passando pela publicação do catálogo de fichas técnicas dos “Bens Culturais Arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo” e pela criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio, em 1984 –, ainda não se traduziria em

uma atuação conjunta com o planejamento urbano, a exemplo de como vinha sendo sinalizado pelas principais experiências mundiais, especialmente a de Bolonha, desde início dos anos 70.

A descontinuidade político-administrativa, marcada pela transição institucional incompleta e pelo próprio enfraquecimento e desprestígio do planejamento urbano em âmbito municipal e metropolitano, além da forte pressão do setor privado pela desregulamentação, deixaria para trás a idéia de atuação integrada, que havia sido esboçada em 1976, quando da implantação do chamado Calçadão da Área Central. A renovação imobiliária liderada pelo setor privado, via mecanismos de flexibilização da legislação urbanística, tipo lei específica de Operações Urbanas, atenderia à expectativa da expansão do terciário e da produção habitacional destinada à classe média.

Essa retração do setor público, nos anos 80 e 90, fortaleceu a atuação fragmentada e descoordenada, preferencialmente em monumentos isolados que eram transformados em centros culturais. Atuação esta que tinha forte repercussão na mídia e era bem recebida pela opinião pública, significando uma ampliação dos equipamentos culturais na metrópole terciária em expansão. Entretanto, não se veria nenhum plano urbanístico ou um projeto urbano mais complexo e abrangente, de longa maturação e implementação, que colocasse São Paulo da rota das discussões do urbanismo mundial. Ao invés disso, se reafirmava a lógica histórica da “negação do urbanismo”, muito bem observada por Yves Bruand (1981) ao analisar a relação entre arquitetura e urbanismo no desenvolvimento de São Paulo, quando constatou a persistência da preponderância da atuação do setor privado, na qual os arquitetos se destacavam por projetos restritos ao lote urbano ou na edificação individualizada.

2. Nesse longo período, podemos destacar duas exceções, que acabam por confirmar a regra – a Reurbanização do Vale do Anhangabaú (1981/1988-92), fruto de uma demanda dos anos 70 e ainda não implantada completamente, restando o equacionamento das duas extremidades do Vale, e o Plano Diretor para a Área do Carandiru (1999), que previa a desativação do complexo penitenciário e a implantação de um novo parque, que vem sendo implementado pelo governo estadual.

Apesar de haver intensa atividade acadêmica sintonizada com as transformações metodológicas da prática do urbanismo dos últimos 30 anos, não houve uma colaboração efetiva entre a universidade e a atuação prática delineada pelos órgãos públicos que atuavam sobre a cidade. Ocasionalmente, através de concursos públicos para planos e projetos urbanos, houve esta aproximação. Em geral, esses projetos careciam de um planejamento prévio que precisasse melhor os seus parâmetros e objetivos, assim como de seus desdobramentos após o resultado do concurso, o que refletia a inexistência de uma estrutura adequada para a institucionalização da prática do urbanismo no âmbito do desenho urbano².

1.1. O urbanismo e a requalificação urbana

As primeiras críticas repercutiriam a insatisfação com a prática urbanística do pós-guerra, entre 1945 e início dos anos 60. Essas críticas questionariam os postulados teóricos do urbanismo modernista difundidos através da Carta de Atenas, em 1943. Havia grande número de projetos urbanos que, apoiados na aplicação mecânica do discurso modernista, geraram soluções monofuncionais que privilegiavam a produção habitacional ou a renovação urbana de áreas centrais para a implantação de centros de negócios. Nos Estados Unidos, Jane Jacobs publicaria “Morte e vida das grandes cidades americanas” (1961), cujas críticas e recomendações continuam repercutindo na opinião pública e nos meios especializados, contribuindo para a ampliação do debate que levaria à reformulação dos conceitos e métodos adotados pelos “planners” norte-americanos e urbanistas europeus. Alguns anos depois, na Alemanha, Alexander Mitscherlich, um psicólogo social de Frankfurt, publicaria “O fetiche urbano” (1965), dedicado a analisar os “ambientes inóspitos” gerados nesses novos assentamentos urbanos construídos no 2º pós-guerra, investigando os pontos de “discórdia” e, no final, fazendo uma “profissão de fé no mundo da vizinhança”.

Concomitantemente a essa postura que questionava as certezas contidas nas técnicas e nos “métodos racionalistas”, traduzida na crença de que a utilização das técnicas mais avançadas levaria a uma solução urbanística inquestionável, viria se somar a contribuição de pesquisadores interessados em ampliar o quadro da análise urbana com o objetivo de subsidiar os novos projetos urbanos. Dentro da cultura anglo-saxônica, há uma retomada da preocupação com a “estética urbana” (Camillo Sitte, 1889) e a leitura da “cena urbana”, ou seja, dos elementos estáticos e dinâmicos da estruturação da “paisagem urbana” – Cullen (*A Paisagem Urbana*, 1961). Ele seria um dos pioneiros dessa nova metodologia, que resultaria na definição de um campo específico, o do Desenho Urbano (Urban Design), no qual os urbanistas anglo-saxônicos tiveram atuação de destaque.

Nos EUA, o trabalho pioneiro de Kevin Lynch – *A imagem da Cidade* (1960) – investigaria a influência do ambiente urbano na estruturação mental dos habitantes de diversas cidades norte-americanas, buscando subsídio para melhorar o desenho do espaço e da paisagem

urbana de cidades planejadas e reconstruídas com base numa abordagem sistêmica e funcional, além das leis genéricas de zoneamento. Essa linha de investigação teve grande desenvolvimento nos centros universitários norte-americanos, contribuindo para ampliar e renovar o campo de planejamento de cidades, enfatizando a importância do desenho da cidade (city design) e do desenho urbano (urban design) anglosaxônico, ou seja, oferecendo novas metodologias que contribuiriam para a superação da crise disciplinar daquele momento histórico.

Na Europa, teve importância fundamental o tipo de análise urbana e teorização desenvolvido pelos arquitetos italianos das escolas de Milão e Veneza, cujos trabalhos pioneiros contribuiriam para construir um caminho de reconciliação entre arquitetura e urbanismo, que parte da análise da morfologia urbana para chegar a um método projetual que visa dialogar com a “cidade histórica”, produzindo uma “arquitetura urbana” ou “contextualista” que exerceria grande influência na prática urbanística dos anos 80, mais identificada como “projeto urbano”. Dentre esses trabalhos, destacava-se, entre outros, “A arquitetura da cidade” de Aldo Rossi (1965), que buscava um método de leitura urbana apropriado e específico do arquiteto que era chamado a atuar sobre a reforma das cidades européias³.

Verificava-se, a seguir, um momento de transição, entre 1975-80, no processo de reformulação metodológica das intervenções urbanas que vinham sendo conduzidas desde os anos 60 e passariam por ajustes profundos, com veremos mais adiante ao examinarmos alguns casos emblemáticos. Nesse período, haveria a afirmação do Desenho Urbano como campo específico que enfatizava a percepção da cidade existente, ou seja, as características específicas do contexto urbano preexistente em que se pretende atuar. A preocupação com a escala humana e a cidade vista como cenário das relações humanas passariam a fazer parte dessa nova metodologia. O objetivo é dialogar com a “cidade existente” e promover a reconciliação entre arquitetura e urbanismo.

Bernardo Secchi assinala que em todos os planos urbanísticos de que participou, a partir do início dos anos 80, “o projeto urbanístico vem explicitamente entendido como projeto de arquitetura da cidade”. Segundo ele, essa necessidade de atuar dessa forma veio das

3. Lamas, em *Morfologia Urbana e o Desenho da Cidade* (1993), destacaria outros trabalhos desses arquitetos italianos reunidos no grupo “*Tendenza*”: “*La Forma del Território*” – Vittorio Gregotti, 1965; “*Struttura Urbana dell’Architettura*” – Cesare Blasi, 1968; e “*Raporti tra la Morfologia Urbana e la Tipologia Edilizia*”, elaborada em conjunto por Rossi, Aymonino e Cristofali, 1967. Esses estudos acadêmicos e teóricos tiveram grande repercussão no ambiente profissional europeu, notadamente, a partir da intensificação das intervenções urbanas nas cidades européias, ao longo dos anos 80 e 90.

discussões sobre os estudos de Tafuri e Foscati, na escola de Veneza, quando “amadureceu a idéia, de um lado, da recusa de um urbanismo que conceitua a cidade como ‘zonas homogêneas’ e, de outro, a proposta de uma complexa estratégia de *renovatio urbis*, de projetos pontuais que dêem sentido e novo papel às partes específicas (inteiras) da cidade, do que à estrutura urbana inteira”⁴.

Essa conciliação entre planos e projetos tem sido a marca registrada das intervenções realizadas em Barcelona, a partir de 1980, cuja prática efetiva vem sendo debatida e analisada desde os Jogos Olímpicos de 1992 e que, nos meios acadêmicos profissionais e europeus, vem sendo identificada com diversos nomes, tais como: “novo urbanismo”, termo adotado por Lamas (1993), com base em artigo publicado por Thomas Fisher sob o título *The New Urban Design*⁵; Projeto Urbano, ou “a emergência do Projeto Urbano”, que é o título de um artigo de Nuno Portas (1998); ou, ainda, Grandes Projetos Metropolitanos (Borja e Castells, 1997).

Todos esses autores enfatizam a importância do papel assumido pelos projetos urbanos como indutores de profundas transformações ou atualizações das chamadas cidades mundiais atuais. Borja e Castells (1997), em seu texto “Planos estratégicos e projetos metropolitanos”⁶, analisam a importância do planejamento estratégico e dos projetos urbanos para promover mudanças substanciais, especialmente nas cidades metropolitanas. Logo de início, os autores deixam bem claro a falsa idéia de que se as transformações urbanas mais importantes têm sido promovidas exclusivamente por planos estratégicos e projetos urbanos, logo, os planos gerais, de caráter global, tais como os planos diretores, seriam desnecessários. Segundo esses autores, essa era uma crítica generalizada nos anos 70, quando se pretendia atribuir que os “*grandes desastres*” ou fracassos do planejamento urbano eram resultado dos “*grandes planos*”. Assinalam que, na realidade, se “*tem realizado desastres muito maiores sem planos nem visões globais do futuro da cidade*”. E, citando Brecht, conclui: “*se há cidades horrosas feitas seguindo um plano, isso é devido a que o plano era horroso e não pelo fato de haver um plano.*” (Borja e Castells, 1997, p.235)

Portanto, a idéia de que os planos globais ou diretores são desnecessários diante da “emergência” de projetos urbanos é um falso dilema. O que houve foi uma mudança qualitativa

4. Bernardo Secchi é um arquiteto e urbanista italiano bastante atuante nos meios acadêmico e profissional, do norte da Itália. Em visita recente ao Brasil, em 2004, concedeu esta entrevista ao Grupo de Pesquisa em Sistemas Integrados Territoriais e Urbanos – SITU –, coordenado pelo professor Adalberto da Silva Retto Júnior, da Unesp – Bauru-SP –, e divulgada no *Site Vitruvius* naquele mesmo ano.

5. Em português, “O Novo Desenho Urbano”, publicado na revista *Progressive Architecture*, nº 3.88, vide Lamas, 1993, p. 385.

6. Capítulo 7 do livro “Local e Global – La gestión de las ciudades en la era de la información”, 1997, p.235 a 281. Segundo Borja e Castells: “o espaço metropolitano, entendido como urbano-regional”, é o “espaço estratégico por excelência”, ou, em outras palavras, “o âmbito urbano-regional é hoje o ‘marco natural’ da atividade econômica”.

do planejamento urbano, que não pode produzir intervenções de qualidade somente através de planos gerais e instrumentos normativos, tipo lei de zoneamento, sendo necessária a escala do desenho urbano nos projetos específicos, de preferência articulada aos planos estratégicos e a um projeto de cidade, que é de longo prazo e deve ser explicitado tanto nos planos gerais quanto nos estratégicos.

Outra contribuição importante viria das novas posturas relacionadas à preservação do patrimônio cultural arquitetônico, que evoluiria da relevância dada aos monumentos isolados e à construção da identidade nacional para a valorização dos conjuntos urbanos, *do sítio, da arquitetura do lugar ou do contexto urbano*, resultando na valorização do centro histórico como parte ativa e importante da cidade em sua totalidade. Dois momentos marcantes contribuíram para a formação dessa nova prática urbanística desenvolvida a partir dos anos 80: 1) o conceito de conservação integral, que continha imbricação entre planejamento urbano e preservação do patrimônio arquitetônico, desenvolvido e implementado ao longo de várias gestões na cidade de Bolonha, a partir de 1970; e 2) a ampliação do conceito de bens culturais nos congressos europeus, notadamente o Encontro de Amsterdã (1975) e Berlim (1981).

De fato, a partir de 1975, o foco das atuações e intervenções nas cidades européias e norte-americanas levaria em conta as críticas aos ambientes inóspitos dos grandes conjuntos habitacionais e da prática da substituição indiscriminada das partes antigas por uma arquitetura que se proclamava superior pelos avanços tecnológicos e pela racionalidade. Desde então, vem sendo incorporada à prática urbanística, em âmbito mundial, uma metodologia projetual que leva em consideração os novos conceitos de preservação e reabilitação urbana.

Na Europa, inicia-se a sistemática de valorização dos centros históricos, promovendo a renovação urbana combinada com a reabilitação dos imóveis e espaços urbanos históricos. A Carta Européia do Patrimônio Arquitetônico, aprovada no congresso de Amsterdã, em 1975, destacava que a recuperação *dos “centros degradados das cidades (...) deve ser conduzida por um espírito de justiça social e não deve ser acompanhada pelo êxodo de todos os habitantes de condição modesta.”* (Cury – org. 1995, p. 214). Com isso, destacava

a importância de tratar os centros históricos de forma integral e integrada, considerando a participação de seus moradores e evitando a sua expulsão ou “gentrificação”. Por outro lado, considerava que a conservação integral deve fazer parte do planejamento urbano e regional, como já vinha sendo tratado em Bolonha. A partir do encontro de Berlim, realizado em 1981, consolidava-se a ampliação do conceito de patrimônio cultural que evoluía da obra monumental isolada para o conjunto urbano, inclusive no sentido do envolvimento e participação das comunidades locais. Segundo Barthélemy, as palavras de ordem daquele encontro foram: *reabilitação e participação*. Desse encontro sairia a proposição da campanha para o renascimento das cidades européias.

A tônica dominante foi o tema da participação e respeito à escala local e aos valores comunitários em contraposição aos projetos megalomaniacos, ou seja, o reconhecimento da necessidade de se impor limites à intervenção de grande porte, que, geralmente, desprezam o interesse local. As grandes cidades mundiais, entre elas São Paulo, guardam profundas seqüelas dessas intervenções realizadas nos anos 60 e 70. Intervenções que viabilizaram uma adaptação das estruturas urbanas, priorizando a circulação funcional de caráter metropolitano em detrimento da escala local e contribuindo para acelerar a degradação do patrimônio imobiliário e ambiental urbano. E, em muitos casos, desarticulando a vida comunitária preestabelecida. Em São Paulo, há exemplos que ilustram o grande impacto negativo causado por desapropriações, demolições em massa e posterior implantação de vias expressas (Bairro da Bela Vista) ou da linha de metrô (Bairro do Brás), com total ausência de participação da população local.

A partir daí se intensificaria a prática da reabilitação em muitas cidades européias. Em Berlim, o processo de reconstrução da cidade tomaria um novo rumo, com a introdução do conceito de *reconstrução crítica* – ou seja, priorizar a recomposição do tecido urbano histórico, obedecendo a volumetria e os gabaritos da Berlim dos anos 20, e procurando evitar a criação de áreas monofuncionais. No bairro Kreuzberg, afirmar-se-ia o conceito de *renovação cautelosa*, que continha a idéia de recomposição e recriação do hábitat degradado, combinando reabilitação com inserção de novas edificações, além da recuperação e criação de espaços coletivos, incluindo a participação de seus antigos moradores.

Nos EUA, a renovação urbana tipo arrasa-quarteirões, dos anos 50 e início dos 60, passaria por uma revisão profunda, assimilando as críticas feitas por Jane Jacobs e levando-se em consideração as populações locais. A evolução do projeto do centro de Boston, no início dos anos 60, a partir do novo centro administrativo municipal, como uma proposta de renovação urbana, evoluiria com a inclusão da reabilitação de edifícios históricos e a criação de novos espaços para o pedestre.

Enfim, entre 1975 e 1980, amadureceria a consciência nas grandes cidades mundiais, que já haviam passado pelo período de expansão, para que se voltassem à reconstrução e recomposição de suas áreas históricas degradadas ou abandonadas pela obsolescência funcional. Portanto, distanciavam-se das práticas do pós-guerra, quando se intensificou a produção de novos bairros ou cidades satélites dispersos no território, além da intensificação de reestruturação viária e de renovação de áreas degradadas, associadas à produção arquitetônica em larga escala. Era preciso propor novas ocupações com critérios de desenho urbano, considerando elementos significativos do patrimônio arquitetônico e encontrando espaço para as novas edificações abrigarem um terciário em franca expansão.

As mudanças na organização da produção, nos sistemas de transporte e de comunicações deixariam grandes áreas obsoletas – pátios ferroviários, áreas portuárias, armazéns, edifícios industriais, etc –, que precisavam ser recicladas ou reconstruídas para os novos papéis.

As experiências de reorganização funcional e espacial das grandes cidades nos anos 80 e 90 contariam com a emergência dos planos estratégicos e dos projetos urbanos, ou seja, a superação dos limites de um planejamento funcional e sistêmico mais genérico e cada vez mais especializado e subordinado ao planejamento econômico que predominara nos anos 70 – com ênfase nos planos diretores, nos transportes e nos instrumentos normativos –, mas que, no entanto, não reconhecia a especificidade e a identidade de cada parte da cidade.

A experiência da reestruturação e renovação da cidade de Barcelona teve papel relevante por contar com o amadurecimento da revisão crítica e metodológica produzida entre 1965 e 1975 no contexto europeu e por contar com a experiência norte-americana de organização de

grandes projetos urbanos. Por outro lado, o fato de ter havido um retardamento na implantação dos projetos de reestruturação viária e de transportes, que tiveram grande impacto na fragmentação do tecido urbano em outras cidades, possibilitou uma visão crítica mais aguçada de tais intervenções, possibilitando um planejamento urbanístico mais acurado, preocupado com a requalificação e revalorização de áreas antigas, bem como com a incorporação de novas centralidades articuladas ao tecido urbano preexistente, buscando superar e corrigir distorções ou deficiências e promovendo a atualização da cidade.

1.2. Algumas experiências: valorização e recuperação de áreas centrais

A reestruturação econômica mundial iniciada a partir da crise do petróleo de 1973 é marcada pelo esgotamento do modelo que vigorou no pós-guerra. Modelo este baseado na forma de produção e consumo inspirada em Taylor e Ford, isto é, na organização do trabalho para aumentar a produção de bens industrializados e na ampliação do mercado consumidor, primeiramente nos países centrais e, depois, nos países periféricos. De outro lado, verificou-se uma marcante atuação do Estado para produzir infra-estrutura e serviços para atender a uma condição de bem-estar social. Atuação marcadamente regulatória e intervencionista, inspirada nas teorias keynesianas, elaboradas ao longo das crises do capitalismo dos anos 20 e 30, que serviriam de base para a estruturação das economias do 2º pós-guerra.

Esse contexto de crise e reestruturação econômica será pautado também pelos sinais de esfacelamento gradativo do bloco soviético, que abrandará a competição entre ocidente e oriente, que, por muitos anos, havia alimentado a “Guerra Fria” entre os EUA e seus aliados, versus União Soviética e os demais países comunistas.

Esses fatores criaram as condições para a emergência de políticas públicas chamadas neoliberais, que se traduziam na redução drástica da participação do Estado nos gastos relacionados ao modelo de bem-estar social, além da desregulamentação ou flexibilização dos contratos de trabalho.

As inovações tecnológicas, desenvolvidas ao longo de décadas, especialmente aquelas no campo das telecomunicações, criaram as condições para a aceleração da reestruturação econômica, que reforçava o papel do mercado e dos fluxos de capitais, cada vez mais globalizados.

Essa reestruturação afetaria as grandes cidades de muitas maneiras, com destaque para o surgimento de grandes áreas urbanas obsoletas: instalações industriais, ferroviárias e portuárias que passaram a representar áreas vazias ou ociosas, semi ou totalmente abandonadas, e que antes representavam fonte de emprego como peças-chave na produção urbano-industrial do século XX. Às áreas urbanas centrais, formadas por bairros pobres e ambientalmente degradados, vieram se juntar essas grandes áreas ligadas à produção e ao transporte.

A recuperação ou a reutilização dessas imensas áreas serão partes importantes no processo da reestruturação espacial das grandes cidades, caracterizado pela expansão do setor terciário, que configuraria uma nova cidade em gestação, a cidade pós-industrial. Neste contexto, o tema da renovação urbana adquire nova importância estratégica. Até certo momento, estivera associada à necessidade de expansão dos centros de negócios sobre os bairros centrais, promovendo a reedificação de áreas históricas. Esse tipo de intervenção, na maioria das vezes, era parte de um planejamento feito de cima para baixo, envolvendo financiamentos públicos e, marcadamente, dominado pelos interesses dos empreendedores imobiliários. Nos EUA, essa prática intensiva dos anos 50, conhecida como “*arrasa-quarteirão*”, foi bastante criticada por não levar em conta a vida urbana das populações locais e os elementos simbólicos e históricos dos lugares e de sua arquitetura.

A emergência das lutas sociais nos anos 60, que resultaram no fortalecimento da sociedade civil e na defesa das condições ambientais locais, bem como a crítica à forma de promover reformas urbanas, fizeram emergir o tema da *revitalização em contraponto à renovação urbana radical e excludente* de então. “Nas últimas décadas, metrópoles do mundo inteiro têm despertado para o novo paradigma do desenvolvimento sustentável, onde a nova fronteira é a própria cidade interior, ou seja, a concentração de investimentos e esforços para a

ocupação dos vazios, a reutilização do patrimônio instalado, a requalificação de espaços e a intensificação e mistura dos usos. “ (Del Rio: 2001, p. 1)

Justamente nesse contexto de reestruturação econômica e urbana, ganha importância a reincorporação de áreas antigas e degradadas, condicionadas aos novos parâmetros da demanda social e às novas estratégias dos agentes políticos, que tentam coordenar e viabilizar as transformações urbanas, contando com a participação dos investimentos privados.

O novo modelo de “renovação-revitalização” contará com um método gerencial desenvolvido e aperfeiçoado na prática urbanística norte-americana, que seria caracterizado como planejamento fragmentado, conhecido como “*opportunity projects*” (Del Rio: 2001, p. 2), no qual se evidenciava a preocupação da transformação das intervenções urbanas em empreendimentos a serem realizados com começo, meio e fim, dentro de uma lógica da eficiência capitalista que procura atender ao público consumidor com um espaço-produto, que garanta um bom retorno dos investimentos. Em suma, que sejam atraentes enquanto remuneração do capital.

Essa mudança paradigmática se evidencia primeiro nos EUA, nas duas experiências pioneiras de Boston e Baltimore, que influenciariam muitas outras que se seguiram desde então, no início dos anos 60. A palavra renovação urbana ficaria associada às intervenções desastrosas dos anos 50, enquanto as palavras revitalização ou requalificação urbana se vinculariam a essa nova abordagem.

A palavra revitalização ficaria associada às intervenções que dialogam com as estruturas ambientais e sociais existentes, ao promover a recuperação e renovação de áreas urbanas degradadas. Enfim, trata-se de um dos muitos aspectos de um processo de atualização e reestruturação das grandes cidades atuais, podendo se manifestar combinada com outros tipos de intervenções, cujo objetivo seja a requalificação, tais com os pequenos ou grandes projetos urbanos, pontuais ou sistêmicos, de abrangência local ou metropolitana. Os grandes projetos de abrangência metropolitana adquirem caráter estratégico e oferecem maiores dificuldades de coordenação e viabilização, como veremos nos casos de Battery Park City e Docklands.

Outro aspecto que tem chamado a atenção de pesquisadores é o fato de que, no processo de reestruturação ou do mundo urbanizado globalizado, hoje organizado em redes de cidades mundiais, exige-se a competição entre as cidades para receber os novos investimentos de um capitalismo “turbinado” pela globalização dos mercados de capital, com uma grande disponibilidade de recursos nas mãos dos mega-investidores. *“As cidades atualmente parecem estar prestando mais atenção em criar uma imagem positiva e de alta qualidade, e têm procurado uma arquitetura e formas de desenho urbano que respondam a essa necessidade. Que elas sejam pressionadas a fazê-lo é compreensível, dada a história cruel de desindustrialização e reestruturação que deixaram a maioria das metrópoles dos países de capitalismo avançado com poucas opções, além de competir umas com as outras, principalmente como centros financeiros, de consumo e de entretenimento.”* (Harvey, 1989, p. 92 – A condição pós moderna : uma investigação das origens da mudança cultural. Oxford: Blackwell Publishers, 1989, in Nobre: 2000, p. 91)

Barcelona

Parece inevitável ou, pelo menos, indispensável, reportar-se à experiência urbanística recente praticada, teorizada e difundida através da cidade-metropolitana de Barcelona. Especialmente a experiência de intervenções coordenadas por esta municipalidade entre 1980 e 1992.

A prática recente realizada na Capital Catalã revela a assimilação de um conjunto de experiências e reflexões críticas produzidas ao longo dos anos 60 e 70. De certa forma, os casos paradigmáticos de outras cidades foram sintetizados e assimilados, como: Bolonha do início dos anos 70, com sua postura inovadora – crítica e propositiva – na questão da conservação integral e integrada dos centros históricos europeus; Boston, nos EUA, com o desencadeamento de seu processo de renovação-revitalização de áreas centrais degradadas, que já dura mais de 40 anos e representa um caso emblemático da passagem da *“renovação urbana desastrosa”*, do tipo *“arrasa-quarteirão”*, para a renovação associada com a reabilitação urbana e arquitetônica, através da reciclagem ou reconversão de edifícios obsoletos, combinada com novas edificações e espaços de convivência; além de outras experiências significativas pela sua magnitude e complexidade,

com as de Nova York, do Plano Diretor de 1969, na gestão do Prefeito David Lindsay; Berlim, com a sua longa prática de reconstrução, renovação urbana e atualizações infra-estruturais, especialmente aquelas dos anos 80 e 90 do século XX; bem como, Londres com o seu polêmico projeto das *Docklands*, entre outros casos.

Existem pontos de divergência e de convergências nestas práticas. Um ponto comum nestas intervenções urbanísticas dos últimos 25 anos do século XX é a importância crescente da passagem dos planos globais aos “*grandes projetos urbanos*” (Borja e Castells, 1997), enfatizando-se a necessidade de se obter um desenho ou um redesenho para áreas obsoletas e degradadas da cidade. Além dos planos diretores, que são planos globais, surgem nas administrações públicas das grandes cidades mundiais a necessidade de se posicionarem quanto à reestruturação e atualização das suas estruturas físicas e ambientais urbanas, reconhecendo as especificidades de cada parte ou setor urbano, constituído por diversidades funcionais e socioculturais.

O Plano Diretor de Nova York (1969) foi pioneiro e exemplar neste procedimento e, provavelmente, tenha sido referência para muitas cidades-metropolitanas mundiais, além de diagnosticar a cidade por distritos e seus setores urbanos específicos, caracterizando o estágio atual de cada segmento urbano, ou seja, o reconhecimento da sua identidade socioeconômica, cultural e físico-territorial, dentro de um sistema urbano amplo e complexo, mais heterogêneo que unitário. O plano incluía uma série de planos e projetos urbanos específicos, que estavam em gestação para recuperar ou reocupar áreas abandonadas da cidade, no momento em que se transformava, preferencialmente, em cidade de negócios e serviços. Esses planos e projetos foram incorporados ao plano diretor, alguns como diretrizes de configuração espacial e, outros, como projetos em andamento ou em execução, revelando um cuidado maior em comparação com os programas de “renovação urbana desastrosa”, tão criticados por Jane Jacobs em seu clássico livro “Morte e Vida de Grandes Cidades Americanas” (*The death and life of great american cities* – 1961).

Os casos de Boston e Baltimore têm sido considerados como paradigmático quanto à prática de gestão de grandes projetos urbanos (Busquets, 1995: 36, in Del Rio: 2001, p.5), especialmente pela criação de uma agência ou empresa para gerenciar o processo de implantação dos empreendimentos envolvidos nesse tipo de intervenção urbana. A experiência de Barcelona,

que incorporou esse procedimento básico na reconversão de sua frente marítima, contribuiu decisivamente para a reconversão de Puerto Madero, em Buenos Aires, através de convênio entre as duas municipalidades.

A experiência europeia dos anos 80 revela uma postura fruto do amadurecimento crítico sobre a própria prática urbanística do 2º pós-guerra, que obrigou os urbanistas a repensarem a cidade existente como fato concreto e real, priorizando a recuperação de centros históricos, que representavam e representam, cada vez mais, um grande atrativo para a chamada indústria do turismo, bem como para a preservação da identidade cultural de cada cidade.

Neste aspecto, teve grande relevância a experiência específica de Bolonha que se coloca numa postura radical a favor da revitalização da cidade antiga, sem esquecer a importância de sua articulação com a cidade toda e seu território metropolitano ou regional, sob a ótica do fortalecimento da cidadania, em oposição aos interesses do capital oligopolístico. Também foi fundamental a postura teórica de arquitetos-pesquisadores vinculados à prática acadêmica, como Aldo Rossi e Aymonino, entre outros, no sentido de fundamentar a análise da cidade existente como um artefato construído, enquanto totalidade e partes específicas e únicas. Tal metodologia levaria ao distanciamento das teorias preconizadas pelo urbanismo funcionalista, que havia exercido forte influência no período do 2º pós-guerra europeu. Essa consciência crítica levaria a uma postura mais cautelosa ao tratar do processo de reedificar ou reconstruir partes da cidade.

É evidente a incorporação desse amadurecimento crítico e dessa postura mais cautelosa à prática urbanística dos últimos 25 anos em Barcelona, ao examinarmos a forma como o processo de intervenção urbanística foi sendo construído através da articulação entre projetos urbanos de pequena, média e grande escalas, subordinados a uma visão de conjunto dos planos gerais e específicos por setores urbanos, assim como a montagem de um programa de implementação estratégica para priorizar e atingir os objetivos dentro de prazos e metas bem definidos.

Por essa capacidade excepcional, os profissionais que vêm atuando sobre a cidade – técnicos das diversas áreas, urbanistas e arquitetos – tiveram que se apropriar, dialogar e adaptar-se à

experiência internacional a favor de uma cidade-metropolitana localizada num sítio geográfico e cultural singular e que há muito tempo esperava por atualizações profundas, traduzidas em demandas por infra-estruturas, equipamentos e qualificação de seus espaços públicos. Talvez por tudo isso é que Barcelona tenha se constituído num rico laboratório para se pensar as práticas mais recentes. E, como laboratório, tem metabolizado a experiência internacional de planos e projetos urbanos voltados para a reestruturação urbana.

A cultura urbanística de Barcelona vem sendo revalorizada a partir da intensificação da reestruturação da cidade, iniciada paulatinamente no começo dos anos 80, através de intervenções mais modestas, fundamentadas em planos urbanísticos. O Plano Geral Metropolitano (PGM-1976) foi fundamental como ponto de partida, vindo, em seguida, os planos parciais ou específicos, os PERIs – Planos Especiais de Reforma Interior –, e, a partir de 1986, a elaboração de um conjunto de projetos urbanos de grande porte, coordenados pelo plano estratégico para viabilizar os Jogos Olímpicos.

A feliz conjugação de fatos históricos marcantes com a redemocratização, que permitiu aflorar o entusiasmo e o orgulho da identidade cultural Catalã, e a emergência de políticos e administradores públicos à altura do desafio de recuperar o atraso de um longo período de limitação e opressão representado pelo período Franquista, explicam, em parte, as grandes transformações operadas na Cidade de Barcelona ao longo dos anos 80 e 90.

Boston

Boston sintetiza e representa a guinada metodológica do início dos anos 60, muito influenciada pela crítica realizada por Jane Jacobs, ao interpretar a insatisfação com os métodos e os resultados das renovações urbanas promovidas nos anos 50 nos EUA e, também, pelas contribuições das pesquisas desenvolvidas por Kevin Lynch, no MIT, no final dos anos 50 e início dos anos 60 do século XX. Por outro lado, evidencia que esse tipo de plano é de longa duração e exige uma continuidade de gestão, além de uma certa flexibilidade para se adaptar às novas possibilidades não previstas no plano inicial.

O processo foi iniciado por um projeto especial que visava à renovação de ampla área central da cidade de Boston, com o objetivo estratégico de impulsionar um processo de substituição de áreas urbanas degradadas, através da implantação de um novo centro cívico municipal, projetado pelo arquiteto I.M. Pei, após vencer concurso público. Ao mesmo tempo que se iniciava a construção dos primeiros edifícios, por volta de 1963, “a prefeitura e a câmara de comércio contratavam uma equipe de consultores liderada por Kevin Lynch e John Myers, professores do MIT, para um plano de recuperação do *waterfont*, que proporia a preservação de edificações históricas e a integração da cidade com o mar, através de novas visualidades, de usos públicos e das continuidades espaciais, objetivos depois incorporados ao *Plano Geral de Boston de 1965*, época em que se organizou a agência de desenvolvimento da área central, a *Boston Redevelopment Authority*. “(del Rio: 2001, p.5)

Algumas das edificações, que inicialmente seriam demolidas, foram preservadas e convertidas para um novo uso: o antigo mercado *Quincy Market*, e *Faneuil Hall*, datado de 1820, foram incorporados ao projeto de renovação como centro gastronômico⁷. Fazia-se o contraponto entre os modernos edifícios de Pei e a arquitetura dos antigos edifícios da zona portuária. A idéia e a iniciativa de transformar o velho mercado em centro gastronômico e comercial, combinado com bares, restaurantes, lojas e escritórios nos *espaços reconvertidos* do conjunto arquitetônico do século XIX, foi um sucesso, o que levaria o arquiteto Benjamin Thompson, um dos idealizadores, a se especializar nesse tipo de projetos “que viriam a ser chamados de *festival malls*, implantados com sucesso em diversas cidades norte-americanas, como Baltimore (Inner Harbor), Nova York (South Street Seaport) e Miami (Bayside Mall) “ (del Rio: 2001, p. 6)

7. “Apesar de salvos da demolição em 1964, o abandono das edificações do Quincy Market e Faneuil Hall só seria revertido no início dos anos 70, através da associação de Benjamin Thompson, um arquiteto local dono de restaurante com uma grande idéia, e James Rouse, empresário de visão cuja *Rouse Company* já havia construído a cidade nova de Columbia e alguns *shopping centers* em áreas centrais. “ (del Rio: 2001, p. 6)

O Market Place, como ficou conhecido o velho mercado reciclado, passou a ser a grande estrela do processo de revitalização, atraindo um volume excepcional de visitantes, entre turistas e residentes, num total estimado de 10 a 16 milhões de pessoas/ano, entre o início dos anos 70 e meados dos anos 80, fato que influenciou a valorização dos imóveis do seu entorno (Del Rio: 2001, p. 6).

Essa experiência pioneira de Boston influenciou muitas outras cidades que passavam por

situação semelhante, ou seja, possuíam áreas degradadas que necessitavam ser renovadas, muitas vezes, áreas centrais com frente aquática obstruída por instalações portuárias obsoletas. A mistura de edifícios antigos e novos, e de atividades ligadas aos serviços e ao lazer, além da implantação de atrações-âncoras, apontavam para novas possibilidades e alternativas para o urbanismo monofuncional e quantitativo das experiências anteriores.

Essa experiência, que já tem mais de 40 anos, vem dando novos passos com a implementação da substituição de suas vias expressas elevadas por vias subterrâneas, atendendo às recomendações dos estudos de Lynch para a melhoria e recuperação da imagem da cidade. Como assinala Del Rio (2001), o êxito dessa experiência paradigmática de *renovação-revitalização urbana* tem sido relevante, tanto do ponto de vista da “reconstrução da imagem” da cidade quanto da “saúde econômica”, pela implementação do turismo, pois estimava-se, em 1995, que “10% da receita de Boston sejam derivadas de atividades relacionadas ao turismo” (Sieber: 1995, in Del Rio: 2001, p. 6).

Baltimore

Outra experiência dessa nova prática mais cautelosa de renovação urbana, combinada com reabilitação e revitalização de edifícios e espaços urbanos antigos, que de alguma forma se relacionam com a identidade do lugar, ocorreu entre os anos 60 e 80 em Baltimore, cidade a 100 quilômetros de Washington. Ao contrário de Boston, a iniciativa partiu de um grupo de empresários, que contratou um plano diretor ao arquiteto David Wallace, para fazer frente aos problemas decorrentes da degradação da área central da cidade. “O plano recomendava, numa primeira fase, a renovação de alguns quarteirões da área central de negócios como gancho para o processo de recuperação de todo o centro. Passando a ser administrado por uma agência própria, a Charles Center Management Inc.” (Del Rio: 2001, p. 7).

A exemplo do que estava ocorrendo em Boston foi incluído no processo de renovação urbana a preservação de “edifícios históricos não tombados (cinco) e buscou a mescla de usos de escritórios, lojas, um teatro, um hotel e apartamentos para classe média-baixa. Os interiores

dos quarteirões foram liberados para novas praças ladeadas por lojas e bares, com garagens públicas no subsolo, e introduziu-se um sistema pioneiro de passarelas para pedestres, interligando os prédios na direção do Inner Harbor, área do porto destacada para a segunda fase de intervenção. “ (Del Rio: 2001, p. 7)

Essa preocupação em acomodar os automóveis e dar um maior número de opções de percursos para os pedestres revela outra faceta importante de uma renovação urbana cuidadosa que examina as potencialidades dos espaços construídos preexistentes e visualiza novas possibilidades de usos e apropriações de espaços. Diferente, portanto, de tentativas de reurbanização de Santana, Vergueiro e Conceição, em São Paulo, no início dos anos 70, pela Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) ou, de forma ainda mais simplista, pela administração Jânio Quadros no Brás⁸, na segunda metade dos anos 80, ao reurbanizar e reedificar as áreas desapropriadas pelo Metrô. Em Baltimore aparece pela primeira vez, de forma clara e explícita, uma “estratégia de marketing”, quando “a prefeitura promoveu uma concorrência pública de propostas imobiliárias (projeto, construção, viabilidade econômica e financeira) para a construção do primeiro edifício comercial no novo *Charles Center*. “ (Del Rio, 2001, p.7) Vicente Del Rio chama a atenção para o fato de que o “projeto da firma vencedora foi de Mies van der Rohe, cujo grande prestígio internacional acabou chamando a atenção da mídia para o que estava ocorrendo em Baltimore. “(Del Rio, 2001, p.7) O projeto do Charles Center, iniciado em 1961, recebeu muitas adesões por parte de investidores, tendo sido concluído completamente em meados dos anos 80.

A estratégia do *marketing da cidade* e a idéia de implementar o plano através de projetos em áreas delimitadas, ou específicas, menores, visando dar maior credibilidade à iniciativa em curso, estarão presentes na experiência de recuperação e reforma da cidade de Barcelona, iniciadas no princípio dos anos 80.

O êxito inicial do *Charles Center* levaria à iniciativa de vários programas e projetos abarcando todo o centro antigo de Baltimore, com destaque para o Projeto do *Inner Harbor* (Porto Interno), “cuja gestão foi incorporada à mesma agência de desenvolvimento do Charles Center.” (Del Rio, 2001, p. 7). Começa a ser implantado a partir de 1973, “com a retirada das velhas

8. Referimos a ocupação das áreas desapropriadas pelo Metrô, no Brás, e repassadas à Emurb, para efeito de renovação urbana, mas que permaneceu muitos anos em situação indefinida e, mais tarde, foi transferida para a Sehab-Cohab para implantação de conjuntos habitacionais, resultando numa renovação monofuncional e na contramão da revisão praticada pelo urbanismo à época.

edificações abandonadas e a renovação do *waterfont* da área central ribeirinha. O Inner Harbor tornou-se o principal ponto de atração da cidade, concentrando um impressionante conjunto de empreendimentos e múltiplas atividades.“ (Del Rio, 2001, p.7)

Num primeiro momento, os investimentos foram, em sua maior parte, públicos: 180 milhões de dólares do governo federal e 58 milhões do governo municipal, e somente 22 milhões da iniciativa privada. Mas, segundo Hall (1988,in Del Rio: 2001, p.7), “estima-se que os impostos diretos da área de projeto tenham subido de US\$ 1 a 10 milhões”. Mas, logo em seguida, a iniciativa privada respondeu aos incentivos do setor público, realizando um grande número de empreendimentos: Maryland Science Center e Word Trade Center, projeto de Pei, em 1976; Centro de Convenções, em 1979; Harborplace, um *festival mall* projetado por Benjamin, em 1980; Thompson Hotel Hyatt Regency, em 1981; etc.. “Outra grande âncora do *Inner Harbor* de Baltimore foi o espetacular projeto do Aquário Nacional sobre um píer, objeto de concurso ganho pelo grupo Cambridge Seven e inaugurado em 1981 a um custo de US\$ 21 milhões.“ (Del Rio, 2001. p.8)

As novas atividades implantadas demandaram novos serviços, abrindo novas oportunidades para os empreendedores, o chamado efeito multiplicador ou “sinergia da diversidade”. Portanto, esses rearranjos dos espaços e das atividades atraem muitas pessoas que animam a cena urbana de áreas outrora estagnadas da cidade. Esta efervescência pode ser percebida através da descrição de Del Rio: “A marina pública e os *piers* concentram animada variedade de embarcações: uma réplica de barco histórico e outros barcos de visitação, particulares, navios-escola de passagem, barcos de passeio, táxis-aquáticos... Soma-se ainda, a tudo isto, uma antiga usina de vapor reciclada com atividades de recreação, os novos hotéis e edifícios mistos circundantes, um novo estádio de baseball inserido numa antiga edificação ferroviária reciclada, um píer com cobertura tensionada por mastros para espetáculos, um pavilhão de exposições, inúmeras atividades de animação pública e a qualidade do paisagismo e do mobiliário urbano ... “(Del Rio, 2001, p.8)

Aqui se evidencia algo que vai além da mudança metodológica como alternativa para a superação do planejamento urbano exaustivamente criticado nos anos 60. Estavam presentes

nesses projetos dois componentes fortes na cultura norte-americana: a obstinação pela realização de empreendimentos – a reforma da cidade entendida como um empreendimento a ser gerenciado –, e a vocação para produzir espetáculos ou entretenimento – *a cidade como espetáculo* –, componentes que, quando bem integrados, geram um incremento substancial à economia urbana, a partir dessas áreas antes degradadas, agora revitalizadas, recuperadas e produtivas.

Essa percepção norte-americana ao tratar da *cidade renovada-revitalizada*, com seus novos papéis, que representam o incremento de uma nova economia urbana, na qual as funções terciárias são potencializadas, exige do poder público alguns cuidados na dosagem e combinação dos investimentos imobiliários, para que o “*empreendimento renovação-revitalização*” seja bem-sucedido tanto do ponto de vista da recuperação da imagem da cidade para seus próprios cidadãos, como, principalmente, para o aproveitamento desse potencial que as grandes cidades possuem para incrementar suas receitas, decorrentes do turismo combinado com cultura, lazer e negócios. Daí a importância da capacidade do setor público, através da coordenação de planos e projetos, tentar equilibrar os interesses públicos e privados. Tem-se demonstrado que quando o poder público abdica do seu papel e o delega ao setor privado, que atua segundo a lógica inerente ao empreendedor imobiliário e ao investidor financeiro, essas operações correm maior risco de fracasso, como sucedeu em *Docklands* e, de certa forma, também no caso de Baltimore, com veremos mais adiante.

A idéia que a cidade é a atração em si ou se torna atração ao se revitalizar, e que isto significa um incremento à economia urbana, parece ser um dado emergente tanto nas cidades norte-americanas quanto nas européias, nessa passagem *da renovação urbana descuidada para a cautelosa* dos anos 70 e 80. Os empreendimentos imobiliários são importantes, mas, após a consecução da obra, a atividade-construção se interrompe e dá início a outras atividades, as mais diversas, que se apóiam nos espaços-suportes. Entretanto, a diversidade e a complementaridade, além da constância e da continuidade das atividades econômicas múltiplas, é que garantirão a sustentação da “revitalização econômica” da cidade a partir de suas partes reabilitadas ou em processo de renovação-requalificação.

Há de se notar que a ausência de plano ou incapacidade gerencial em liderar e coordenar os planos de revitalização de uma cidade metrópole “mundializada” significa ônus para a coletividade e para a própria administração, que, não conseguindo implementar o processo de renovação–revitalização das áreas históricas degradadas ou obsoletas, arrecada menos impostos. Então, conclui-se que, por omissão ou incompetência gerencial dos administradores ou da sua estrutura político-administrativa, a cidade e seus cidadãos perdem oportunidades não potencializadas para obter melhor qualidade de vida e sustentabilidade econômica.

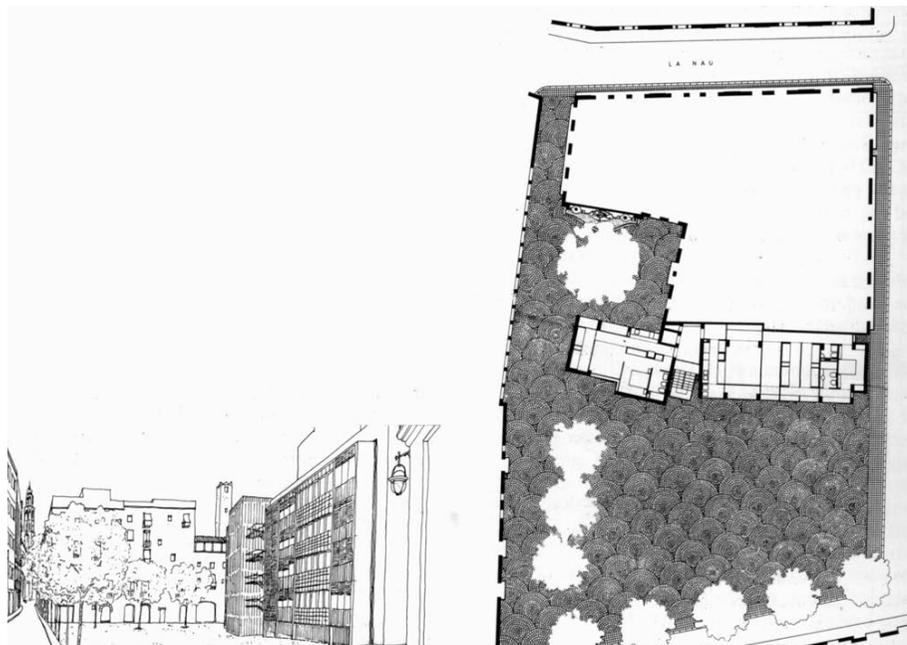
Del Rio destaca “o esforço bem-sucedido para atrair novos moradores e empreendimentos habitacionais para o Inner Harbor, principalmente a classe média e os jovens profissionais. Nos anos 80, a prefeitura lançou um programa pioneiro de *urban homesteading* no bairro de Otterbein, a duas quadras do *waterfront*. A grande maioria de suas edificações - quase todas *town houses* – encontravam-se abandonadas em função das desapropriações de um projeto viário estadual abortado por pressão da população e da prefeitura. “(Del Rio,2001, p.9). As casas abandonadas foram oferecidas aos interessados que necessitavam de moradia, firmando um contrato para reforma e uso, de acordo com diretrizes preestabelecidas e financiamento para compra de materiais.

A economia decorrente do processo de revitalização, que significou a implementação do turismo e atraiu novos investidores, segundo nos informa Del Rio, não teve a sustentação garantida por muito tempo. Esse processo de revitalização, que transformara radicalmente a imagem da Baltimore decadente dos anos 50, teve seu auge no período entre a segunda metade da década de 70 e o final dos anos 80. Tal período corresponde a uma continuidade político-administrativa garantida pela reeleição do prefeito Schaeffer, por quatro períodos. “Infelizmente hoje, depois de doze anos de uma administração pífia de seu sucessor, Baltimore regrediu enormemente, com elevados índices de criminalidade, intensa fuga de moradores e de movimento comercial para certas localidades, e uma economia que se encontra, novamente, em franca decadência. “ (Del Rio, 2001, p. 9)

Baltimore, à semelhança de cidades balneárias ou estâncias hidrominerais, que conhecemos no Brasil, cuja economia gira em torno de temporadas ou de atividades de turismo e

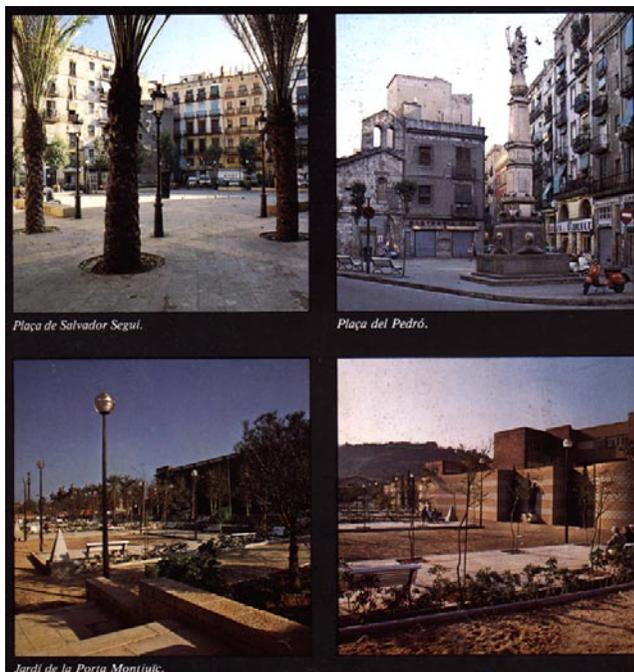
convenções, também fica sujeita a oscilações econômicas que dependem mais de fatores exógenos, relacionados a conjunturas mais ou menos favoráveis, do que dela própria. Ao mesmo tempo, revela as limitações de uma cidade revitalizada com base primordialmente em atividades efêmeras da cidade do espetáculo, com sustentabilidade não-duradoura. Por outro lado, cabe destacar a importância das lideranças políticas locais e a continuidade de uma gestão pública mais atuante e esclarecida. Esse aspecto sempre foi destacado por Bohigas e outros participantes da experiência de Barcelona entre 1980 e 1998.

Talvez Barcelona tenha sido uma das cidades que, ao promover eventos internacionais, mais souberam aproveitar a oportunidade para implementar mudanças nas estruturas urbanas e dinamizar suas atividades econômicas. O evento efêmero foi uma importante alavanca para a aceleração da reestruturação urbana da cidade, ajudando a aprofundar um processo iniciado em meados dos anos 70, embasado em planos e projetos de caráter metropolitano e local, exaustivamente elaborados e revisados. O que tudo indica é que esse processo ainda encontra-se em curso, e que tal experiência soube assimilar as inovações metodológicas do urbanismo atual ao enfrentar a renovação urbana, tendo aproveitado os ensinamentos das intervenções em cidades norte-americanas, especialmente quanto ao modelo de gerenciamento do processo de reconversão de frentes aquáticas, como observou Del Rio, citando Busquets (1995, p. 36) “que ‘nas operações de reconversão de *waterfronts*, as experiências norte-americanas, principalmente de Boston, São Francisco, Baltimore e Vancouver, possuem um peso determinante, *criando um modelo referencial difícil de se evitar*’ . Nestes casos, são merecedores de atenção os sistemas de gerenciamento urbanístico, as estratégias flexíveis de planejamento e implementação, e a relativa continuidade administrativa em torno dos objetivos da revitalização da área central. “(Del Rio, 2001, p.5)



Exemplo de intervenções em espaços públicos.
PRAÇA ARGENTERIA
 Autores: Lluís Nadal, Ramon Godó, Carles Ferrater.

fonte: *Plans i Projectes per a Barcelona, 1981-1982*, p. 94.



Atuação centrada na recuperação de espaços públicos em áreas históricas e criação de novas praças e parques nas áreas menos equipadas.

Alguns exemplos do período que antecede a preparação para receber os Jogos Olímpicos de 1992.

fonte:
Plans i Projectes per a Barcelona, 1981-1982.

ILUSTR. 1.1
 Setor Oeste do Centro Histórico de Barcelona.

ILUSTR. 1.2.

Os Planos Especiais de Reforma Interna (PERI), como o do bairro El Raval, se desdobra em projetos urbanos pontuais e em áreas priorizadas, como o exemplo abaixo: Anteprojeto do Liceu ao Seminário.

EL RAVAL- Centro Histórico de Barcelona
PERI - Plano Especial de Reforma Interna - 1982
Autores: Carles Díaz, Xavier Sust

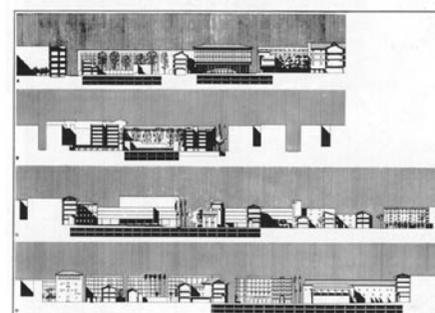
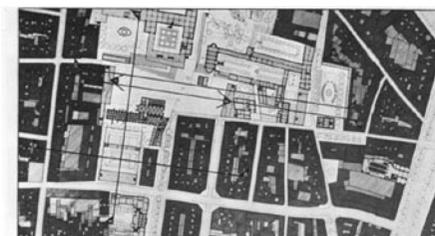
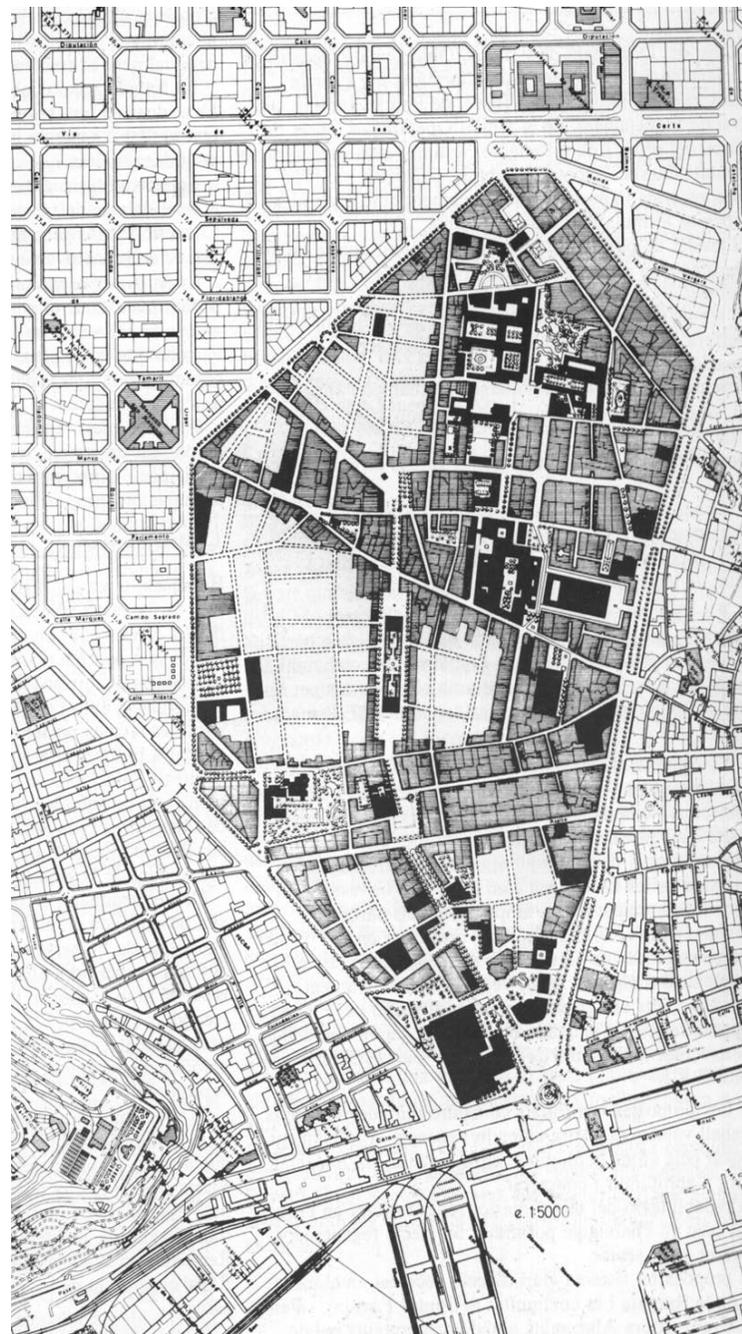
fonte:

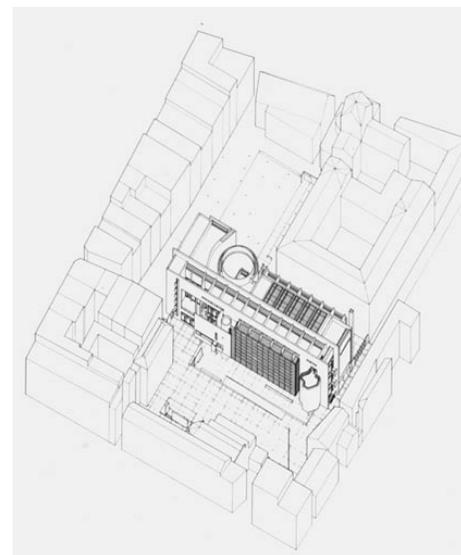
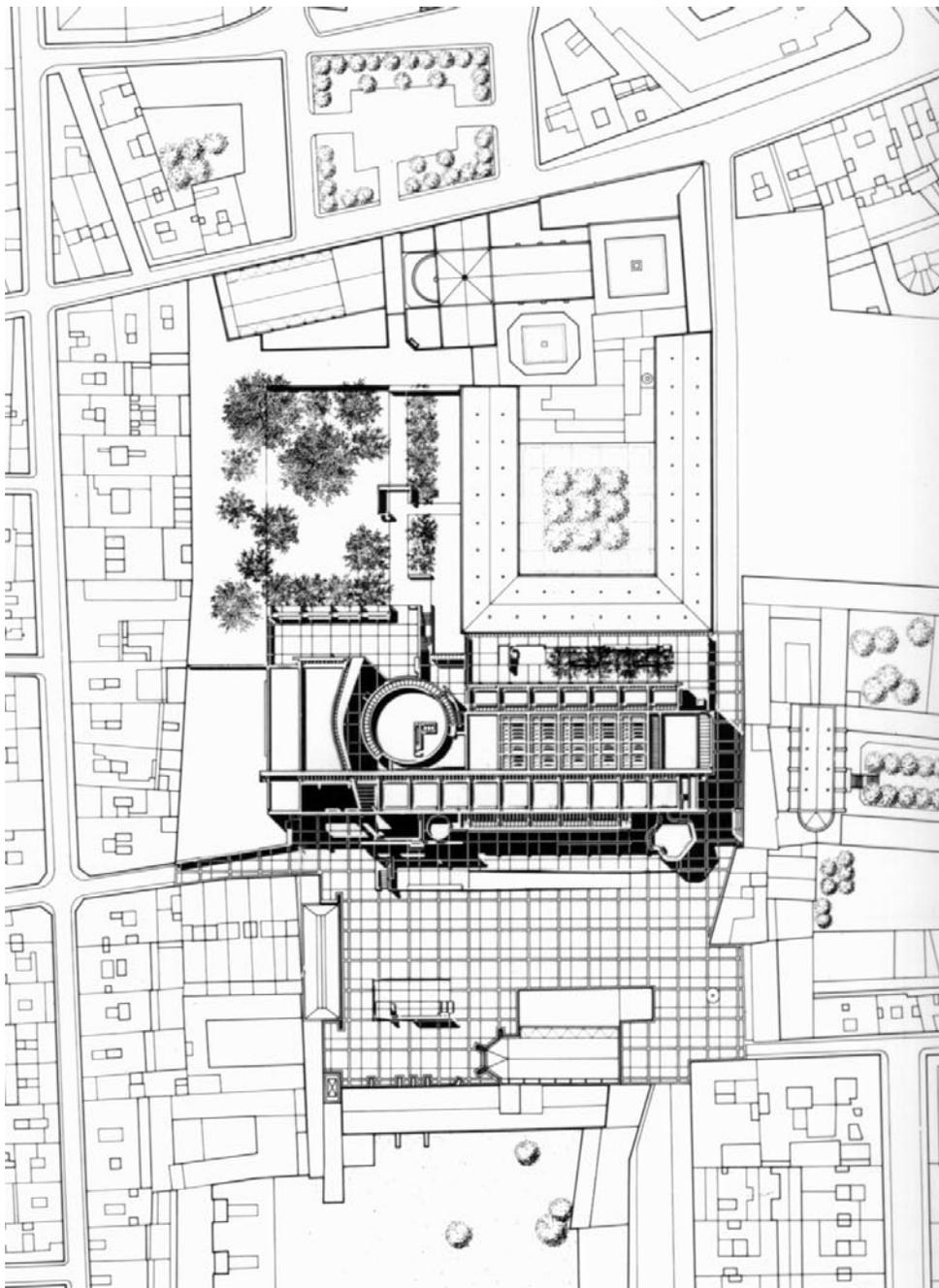
Plans i Projectes per a Barcelona, 1981-1982, p.101, 113.

Do LICEU ao SEMINÁRIO

Anteprojeto de remodelação do espaço público e
reabilitação dos edifícios históricos - parte do PERI.
Arq. Lluís Clotet

fonte: *Plans i Projectes per a Barcelona*, 1981-1982, p.120.

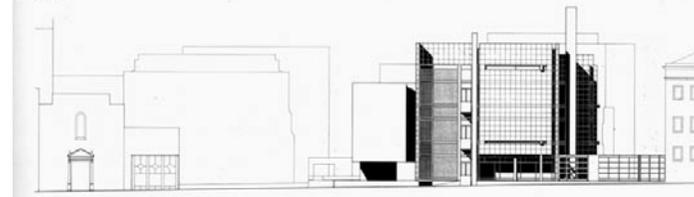




Alzido oeste



Alzido este



ILUSTR. 1.3

Museu de Arte Contemporânea de Barcelona - 1987-1992

Autor: Richard Meyer

fonte: *Richard Meyer Architect*. Nova York: Rizzoli, 1991. p. 271 a 277

Inserção de obra nova na área histórica El Rabal.

O projeto arquitetônico se subordina ao Anteprojeto de desenho e reabilitação urbana - do Liceu ao Seminário.

ILUSTR. 1.4
PLANO DOS JOGOS OLÍMPICOS DE 1992

Croqui explicativo da distribuição dos equipamentos programados para os Jogos Olímpicos de 1992: Quadrilátero formado por áreas de recuperação urbana em: Vale do Hebron (A); oeste da Diagonal (B); Montjuïc (C); e Área Industrial de Poblenou (D). (MARTORELL, BOHIGAS, MACKAY E PUIG-DOMÈNÈCH. La Villa Olímpica. Barcelona 92. GustavoGili, 1991. p.9)

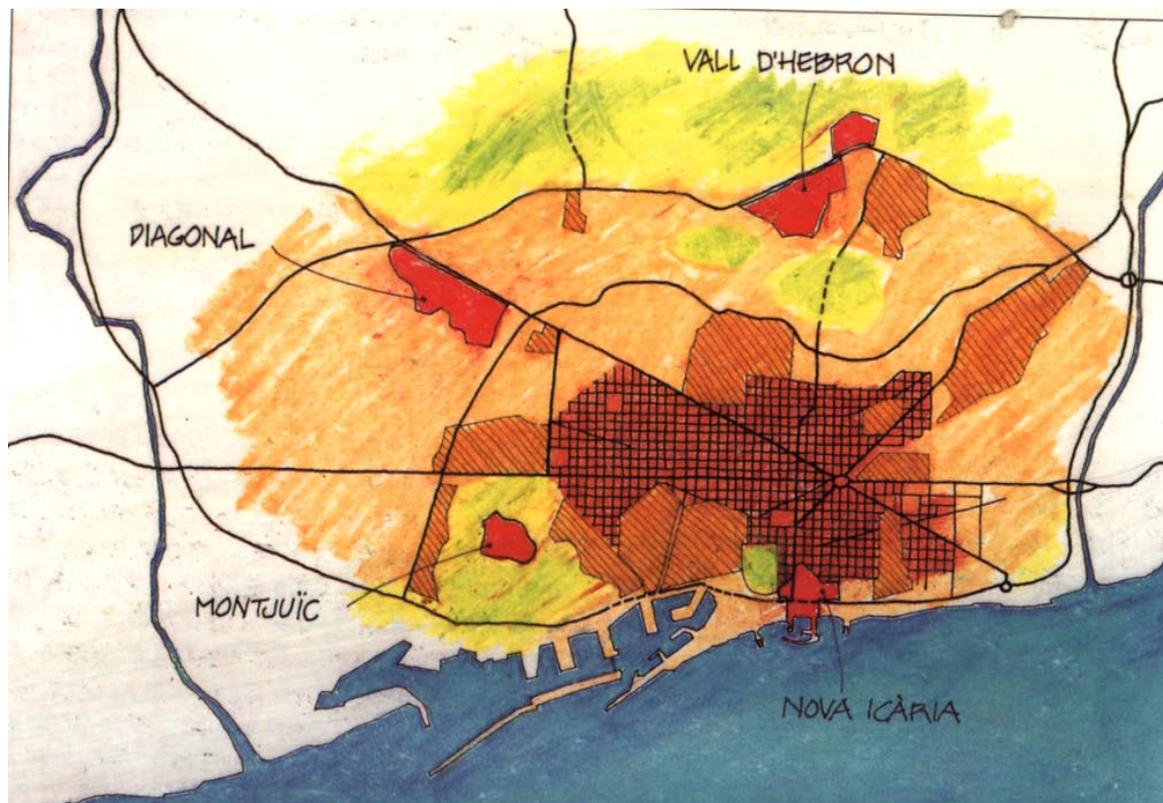
A - Vale do Hebron - área situada na borda norte da cidade, entre o Ensanche do século XIX e as periferias desordenadas do século XX (Plano realizado pelo arquiteto Eduard Bru e equipe);

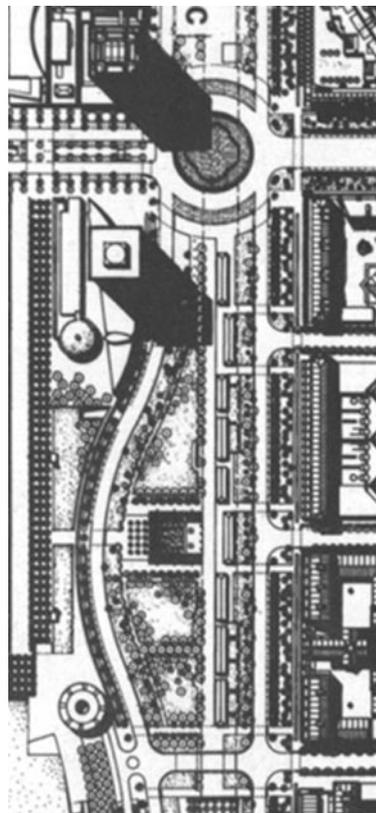
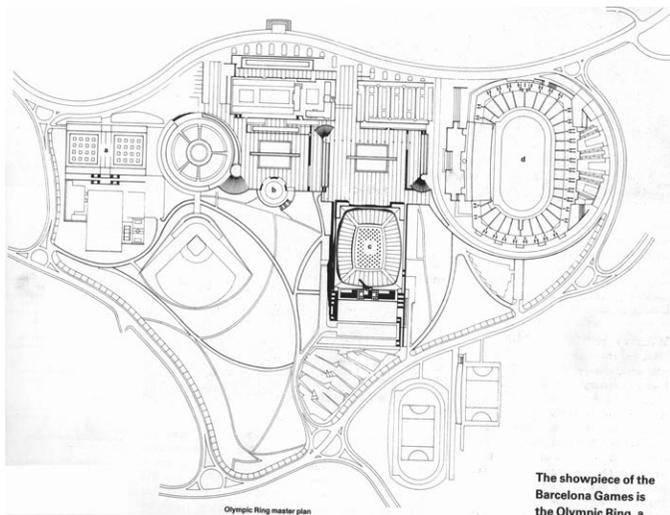
B - A extremidade oeste da Diagonal, onde já havia uma certa concentração de equipamentos esportivos (Arquitetos Oriol Clos e Maria Rubert);

C - A colina de Montjuïc, cujo parque havia sediado a exposição Internacional de 1929 e continuava inacabado, já havendo alguns equipamentos culturais e esportivos dispersos (Arquitetos Frederico Correa, Affonso Millà, Carles Buxadé e Juan Margarit);

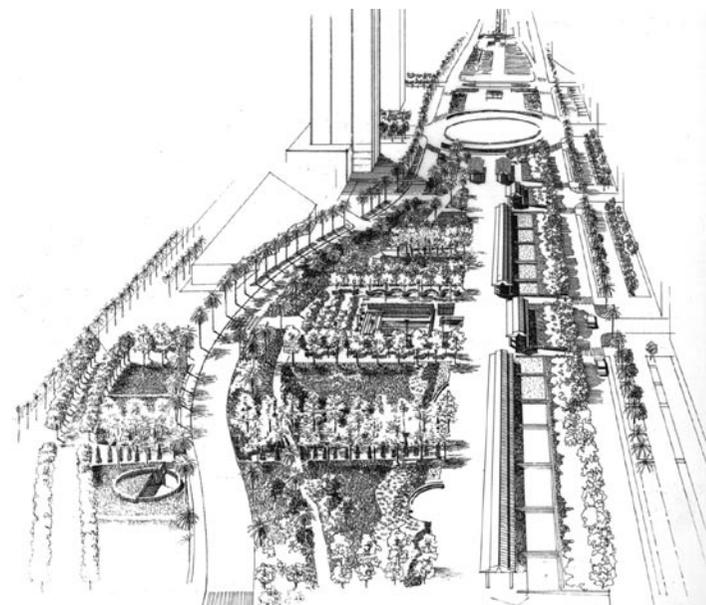
D - O setor industrial de Poblenou, entre o parque da Cidadela e o Cemitério da avenida Icària, que se encontrava degradada e cujo futuro vinha sendo discutido desde a década de 70 do século passado, significando a possibilidade de concretizar o sonho da reabertura da cidade ao mar.

Equipe formada pelos arquitetos Martorell, Bohigas, Mackay e Puigdomènech.



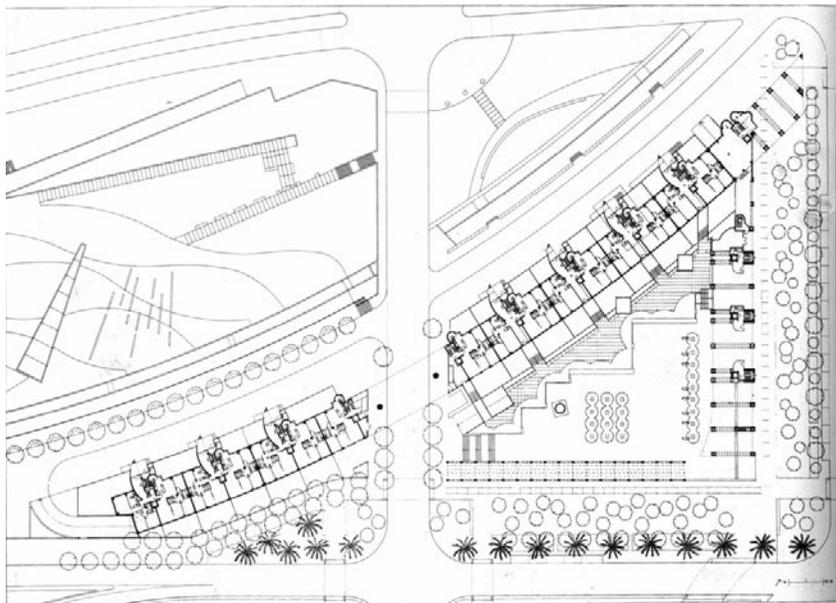
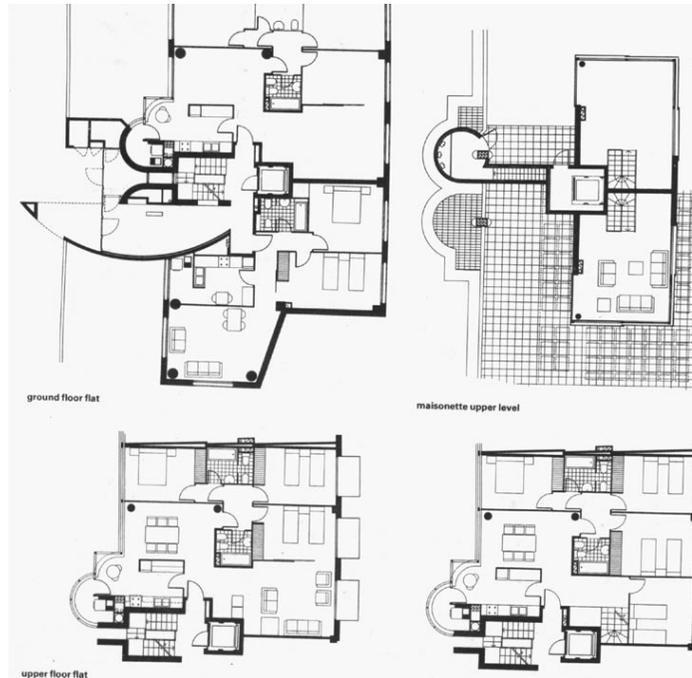
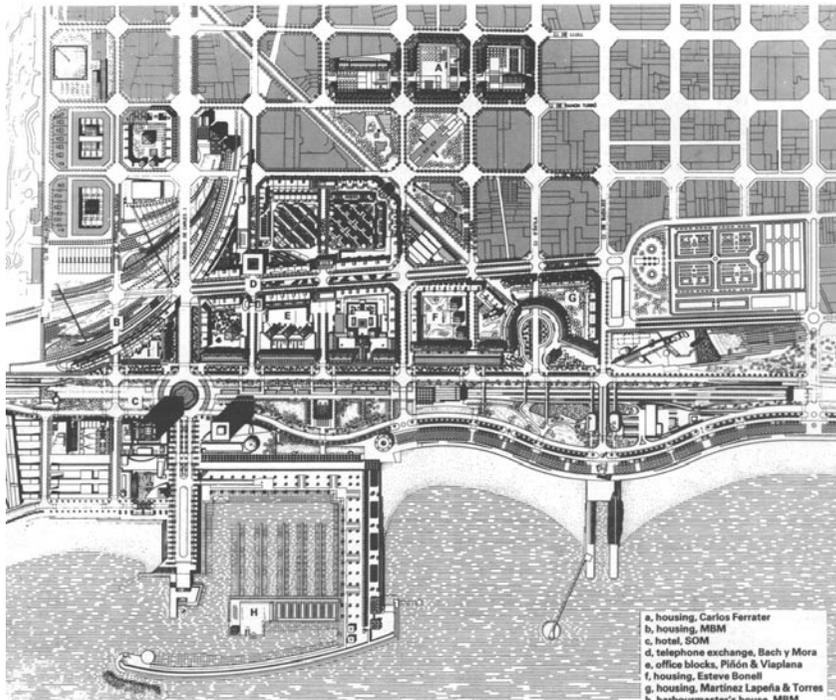


Vista de Moll de la Fusta: reformulado como Terminal Marítimo de Turismo e passeio público. Projeto pontual anterior ao plano das Olimpíadas. Manuel Solà-Morales - 1981-1987
 fonte: Barcelona City and Architecture, 1982-1992, p.164.



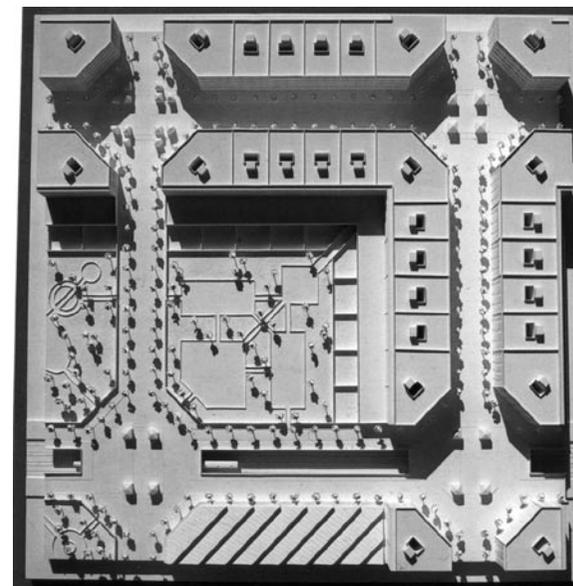
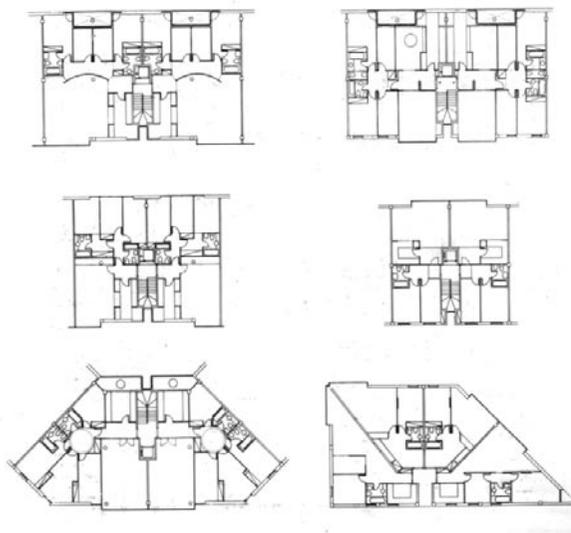
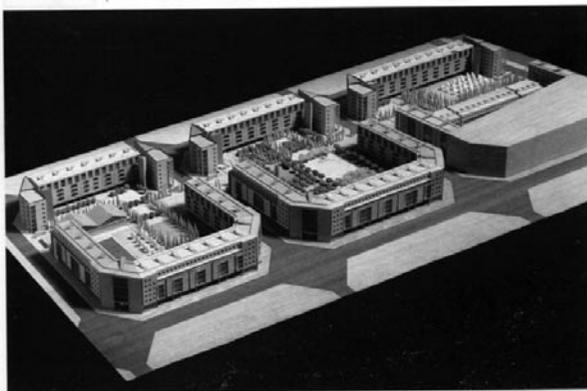
Perspectiva do Parque da nova frente marítima, projetado por MBM, Arquitetos. Elemento urbanístico articulador da circulação viária metropolitana e da cidade com o mar, em continuidade ao Moll de la Fusta. Fonte: The Architectural Review - nº 1146 - Agosto de 1992, p. 31.

ILUSTR. 1.5.
 PROJETOS URBANOS E ESPORTIVOS
 Plano geral do Conjunto Olímpico de Montjuïc e Vista do Ginásio Poliesportivo, projetado por Arata Isozaki.
 fonte: *The Architectural Review* - nº 1146 - Agosto de 1992, p. 15 e 17.



ILUSTR. 1.6
 Plano Geral de Implantação do Bairro Nova Icària (Vila Olímpica, 1992) e Parque Litorâneo da nova frente marítima de Barcelona, por MBM, Arquitectos.
 fonte: The Architectural Review - nº 1146 - Agosto de 1992, p. 31.

Projetos :
 B - Quadras Residenciais, MBM e Puigdomènech - arquitetos
 Fonte: The Architectural Review - nº 1146 - Agosto de 1992, p. 32 a 34.



ILUSTR.1.7. QUADRAS RESIDENCIAIS

(Cerdà Ciudad y Territorio - Una visión de futuro. Catálogo da “Mostra Cerdà.1994. Urbs i Territori”, Barcelona, 1994. p.108)

Projetos:

A - Quadras Residenciais, Carlos Ferrater

fonte: Barcelona City e Architecture, 1982-1992, p.41.

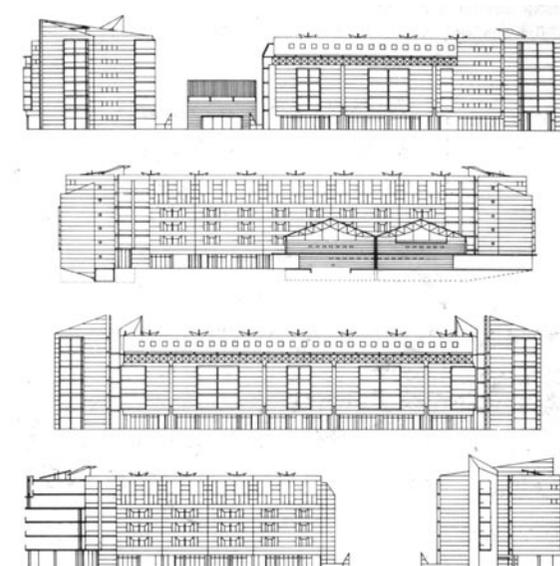
Maquete de quadras ferroviárias da Reelaboração do Plano Cerdà de 1863.

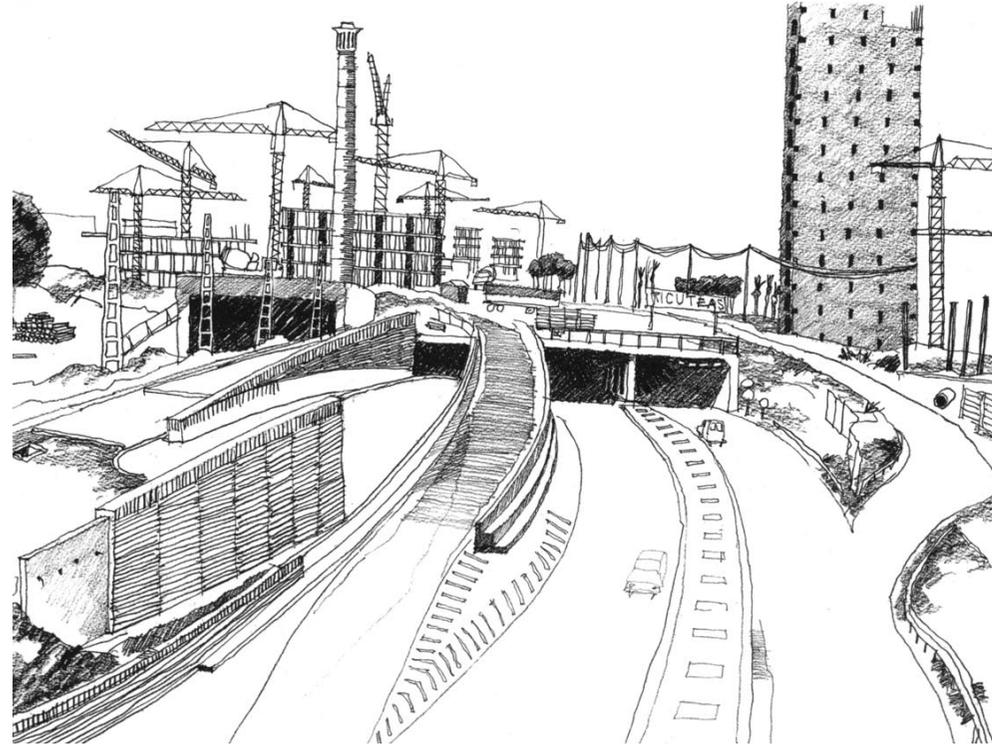
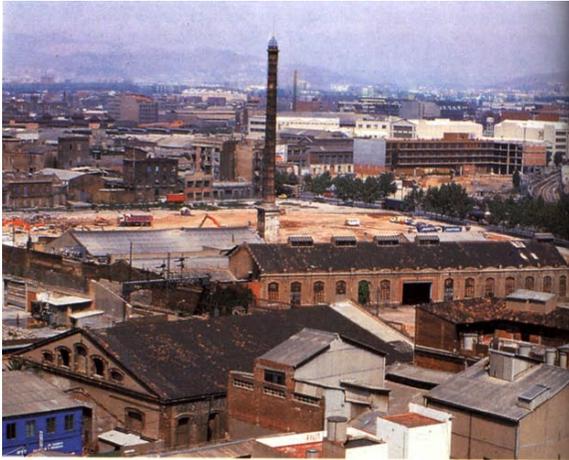
O arquiteto Carlos Ferrater reinterpreta a concepção original do ordenamento edilício das quadras de Cerdà, em projeto de reedificação integrada à área do Bairro Nova Icària, talvez um dos pontos altos dos projetos arquitetônicos integrados a um desenho urbano de conjunto. Mérito coube também a equipe que conduziu o plano urbanístico, a MBM e Puigdomènech, a qual demonstrou que um plano de renovação urbana bem conduzido pode obter bons resultados do ponto de vista da valorização da cidade com preservação do interesse público.

F - Quadras Residenciais e mistas

Esteve Bonell - arquiteto

fonte: The Architectural Review - nº 1146 - Agosto de 1992, p. 37 e 39.





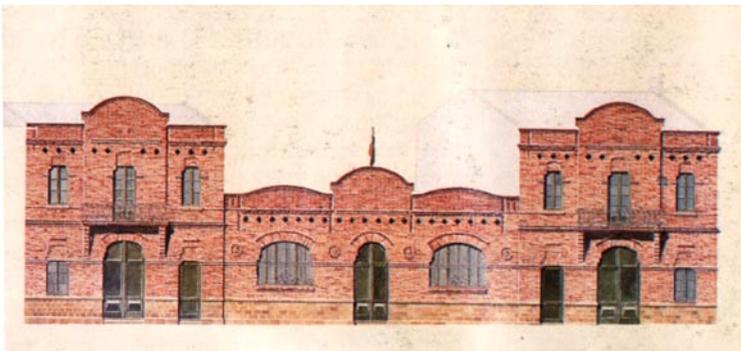
ILUSTR. 1.8.
RECONVERSÃO DE BAIRRO INDUSTRIAL

Um aspecto controvertido da intervenção de renovação urbana foi ter deixado poucos vestígios da antiga área industrial. Algumas novas edificações buscaram referências nessa arquitetura industrial de tijolos aparentes.

Fábricas antigas que foram demolidas para a remodelação das quadras e da estrutura fundiária ao erguer o bairro Nova Icària.

Fachada típica catalogada para “estudar com detalhe os elementos arquitetônicos de certo interesse (histórico) que tiveram que ser demolidos e constituem um capítulo da história da industrialização oitocentista da Catalunha.”

fonte: MARTORELL, BOHIGAS, MACKAY E PUIGDOMÈNÈCH. La Villa Olímpica. Barcelona 92. GustavoGili, 1991. p.9.



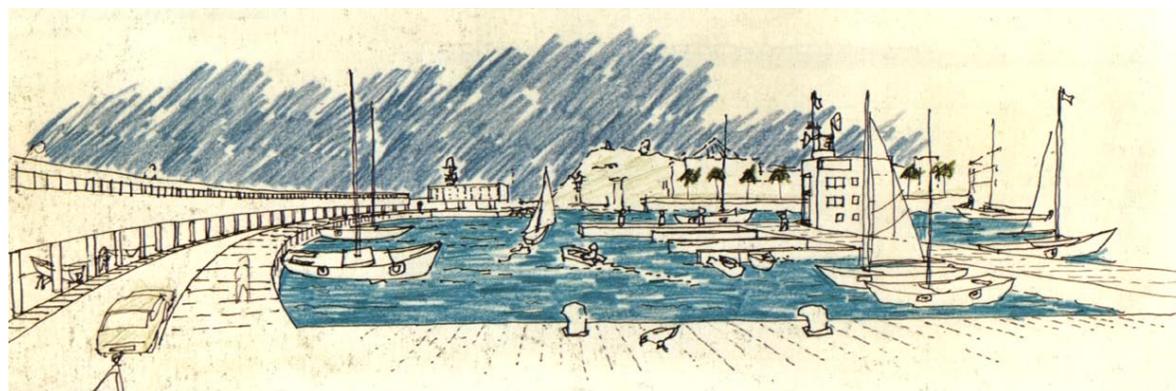
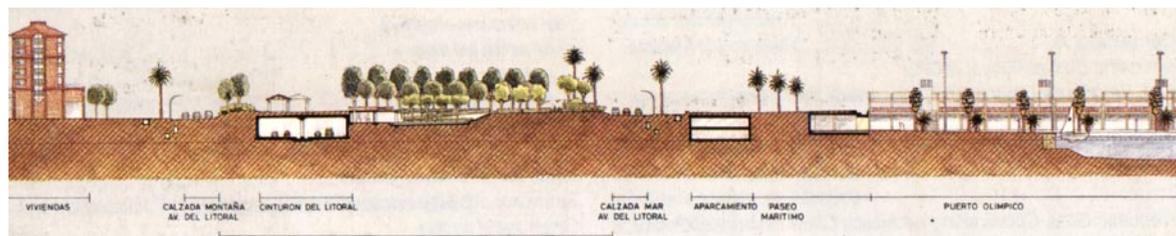
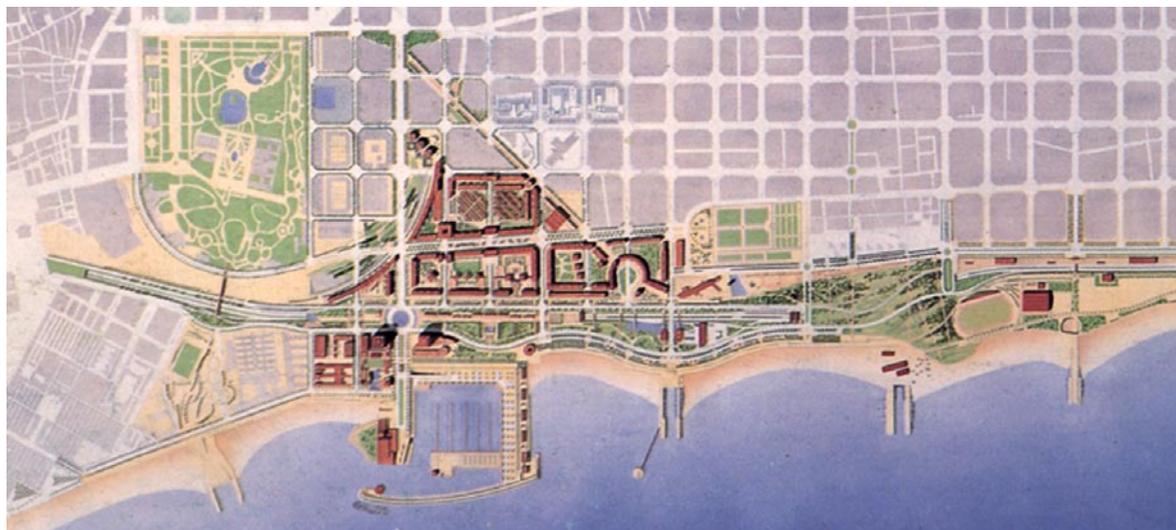
Aspectos das obras viárias que buscam amenizar o conflito entre pedestres e veículos, entre a escala metropolitana e local. (M.B.M e Puigdomènec. Ibid., p.61)

ILUSTR. 1.9.
PROJETO URBANÍSTICO DA FRENTE MARÍTIMA DE BARCELONA (1986-91)

Plano urbanístico e paisagístico da Frente Marítima de Barcelona.

O ramal ferroviário litorâneo foi retirado, enquanto o trecho entre a Estação França e a Estação Glórias Catalãs foi rebaixado através de túnel, liberando a superfície com espaços ajardinados. A avenida expressa litorânea recebeu tratamento diferenciado, com trechos rebaixados a céu-aberto e trechos em túneis, para liberar áreas públicas no trecho da Vila Olímpica-Marina e no trecho de Poblenou. (MARTORELL, BOHIGAS, MACKAY E PUIGDOMÈNECH. La Villa Olímpica. Barcelona 92. GustavoGili, 1991. Planta de implantação do plano da frente marítima, p.72)

A conciliação da escala metropolitana com a local. As infraestruturas viárias e ferroviárias se subordinaram a um plano urbanístico que valoriza os espaços públicos a serem apropriados pelos pedestres. Revelam a forte cooperação estabelecida entre as diversas instâncias técnicas da administração municipal e metropolitana. (M.B.M e Puigdomènech. Ibid, p.36. Croqui que apresenta a nova marina, organizada como passeio público e articulada com os demais projetos da Frente Marítima (M.B.M e Puigdomènech. Ibid, p.36)



Nova Iorque - Battery Park City

Em “um aterro sobre o rio Hudson, adjacente ao edifício World Trade Center e ao distrito financeiro de Wall Street, numa área antigamente ocupada por docas, a partir da década de 60, com o fechamento das docas, o Departamento de Planejamento da Prefeitura de Nova York começou a desenvolver uma série de projetos para a área, prevendo a sua renovação urbana e a utilização de área aterrada para múltiplas atividades” (Barnett: 1982, in Nobre: 2000, p. 100).

Como aconteceu mais tarde em Barcelona com seus grandes projetos urbanos, como o da reconversão da sua frente marítima, o Battery Park City passou por um longo processo de amadurecimento de planos e projetos específicos, até tomar a configuração final nos anos 80.

1962 – o primeiro plano diretor para a área propunha uso misto com torres residenciais e de escritórios, mantendo-se as atividades portuárias. Em conformidade com o urbanismo modernista.

1966 – Nelson Rockefeller, governador do Estado, produz um segundo plano, de características Le Corbusianas

1968 – criado o órgão responsável para o desenvolvimento do empreendimento, o Battery Park City (BPCA)

1969 – John Lindsay, o prefeito, apresenta um novo projeto de caráter futurista de megaestruturas. Proposta incorporada ao Plano Diretor de 1969.

1972 – o governo lançou 200 milhões de dólares em bônus para arrecadar dinheiro para realizar o aterro de 37 ha, completado em 1976.

1975 – o conceito de “espaço defensável” proposto por Newman (1972) levou a um novo plano que propunha a divisão da área em vários enclaves – Gateway Plaza, um deles foi logo construído. Os terrenos foram adquiridos pela Prefeitura, da New York City Port Authority e, em seguida, repassados à Corporação de Desenvolvimento Urbano do Estado de Nova York, que coordenou o plano de 1975

1977-79 – A crise fiscal e a falta de interesse da iniciativa privada atrasam o início da implantação do empreendimento.

A Cooper Eckstut Associates, escritório de consultoria e desenho urbano, é contratado para elaborar as normas de ordenação dos empreendimentos, plano de 1975, que começa a definir os contornos do desenho urbano final. Os autores estavam “preocupados com a preservação dos corredores visuais, a localização da forma das quadras e prédios, configuração do espaço público e detalhamento de acabamentos externos.” (Barnett, 1982 in Nobre, p. 101). Observa-se, portanto, uma certa maturação para se chegar a um plano consensual.

A proposta levava em conta as recomendações defendidas por Jane Jacobs (1961) “*densidades urbanas elevadas, usos mistos, quadras pequenas com construções no alinhamento e pequenos parques.*” (Nobre: 2001, p. 102)

Esquema Cooper – Eckstut:

- 42% residências – 14 mil unidades
- 9% comercial (560 mil m² de escritórios)
- 30% de espaço público (parques, praças, passeios públicos)
- 19 % de ruas e avenidas

“Ao norte e ao sul ficavam os empreendimentos residenciais, enquanto no centro seria construída a área comercial, bem em frente ao complexo de edifícios do World Trade Center e fisicamente conectado a esse. O sistema de parques e praças e passeios ficava ao longo da orla do rio.” (Nobre: 2000, p. 102)

Havia uma preocupação em dialogar com as características do entorno e seguir o ritmo do interesse do mercado. Iniciava-se a viabilização a partir dos anos 80, “quando a Olympia & York Properties (O&Y) ganhou a licitação da área comercial propondo a construção de todos os edifícios comerciais de uma só vez. Em seguida, em concurso fechado, foi escolhido o arquiteto César Pelli Associates para a elaboração dos projetos. Os edifícios do centro comercial foram construídos pela O&Y, entre 1981 e 1988, contando com o World Financial Center, formado por 4 torres com 557 mil m² de escritórios, 26 mil m² de área comercial e 14 mil m² de espaços públicos ao redor do Port North Cover, e, ainda 800 m² de jardim botânico interno, o Winter Garden (Nobre: 2000, p. 103).

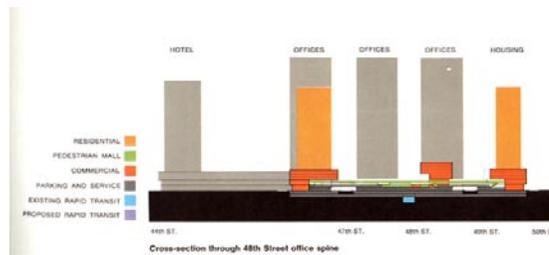
Infra-estruturas e espaços públicos, investimentos públicos da ordem de 60 milhões de dólares; o restante 300 milhões de dólares investidos pela iniciativa privada.

“Todos esses fatores, principalmente a qualidade do espaço público e a relação do espaço construído com os já existentes, acabaram por resultar na aclamação do empreendimento pela crítica internacional especializada em arquitetura e urbanismo. “ (Progressive Architecture, 1990; Fainstein, 1991, Gordon, in Nobre: 2000, p. 106).

Fainstein (1991) critica a “diversidade artificial”, ao tentar disfarçar a área elitizada, por causa do alto valor do espaço construído. Considera um exemplo de uma “bem planejada cidade privada, ceifada das classes baixas, um local cheio de conflitos e esteticamente desagradável. “ (ibid. , p. 29. in Nobre: 2000, p. 107). Por se tratar de aterro, de um espaço conquistado, não houve a necessidade de negociar e incluir possíveis moradores. De um lado, isso simplifica a montagem do projeto, mas, por outro, deu esse aspecto elitista e excludente apontado por Fainstein.

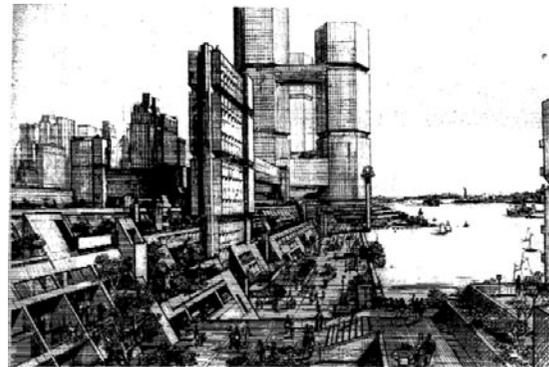


PLANO DO CENTRO CÍVICO - DOWNTOWN -NY
 Plano urbanístico específico incorporado ao Plano Diretor - 1969
 Alguns projetos já implantados e outros planejados.



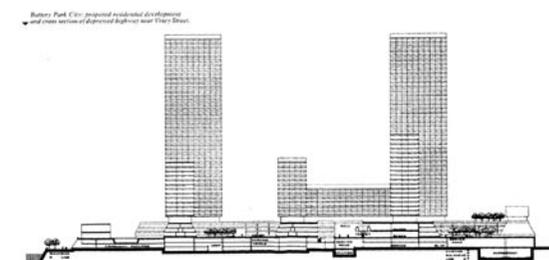
Plano Diretor - 1969
 Avaliação da potencialidade de áreas a serem reedificadas - infra-estrutura de transporte, nova acessibilidade e alta concentração de usos diversificados

ILUSTR. 1.10
 BATTERY PARK CITY - DOWNTOWN - NY



BATTERY PARK CITY - DOWNTOWN -NY
 Plano urbanístico específico incorporado ao Plano Diretor - 1969

- Proposta de passeio comercial rebaixado e mon trilho, outros projetos seriam formulados depois.

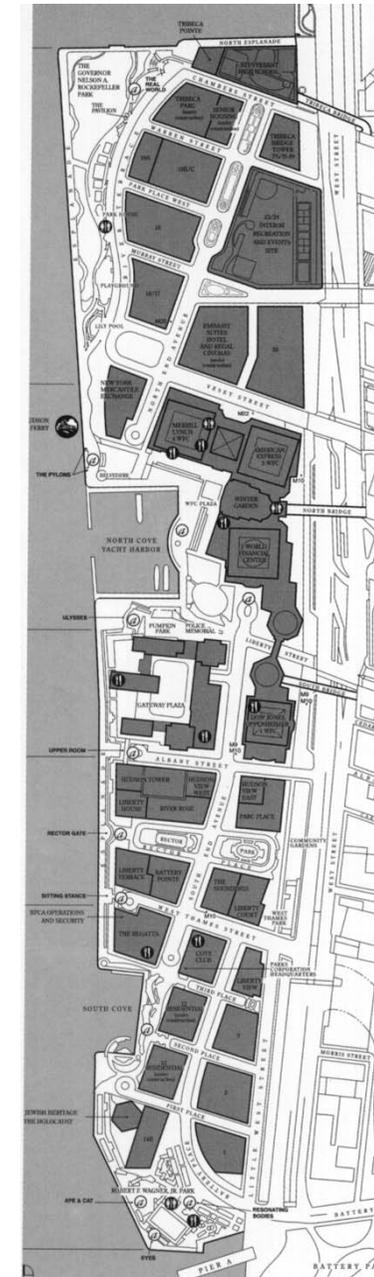


BATTERY PARK CITY - DOWNTOWN -NY
 Plano urbanístico específico incorporado ao Plano Diretor - 1969

- Proposta para área residencial - via expressa rebaixada próxima à Vesey Street



PORT NORTH COVER
SETOR DE COMÉRCIOS E NEGÓCIOS
PARTE CENTRAL DO BATTERY PARK CITY
 Construído entre 1981 e 1988



BATTERY PARK CITY
 PLANO EXECUTADO

Londres - Docklands

A região portuária das docas de Londres teve seu auge ao longo do século XIX, quando era o maior porto do mundo. No início dos 60 do século XX a área entra em franca decadência, à medida que a tecnologia portuária se transforma com o uso intensivo dos *containers*. A inauguração de novo porto do Tilbury, localizado a 40 km do centro londrino, decretou o fim da função portuária de uma vasta região de 15 km de extensão, rio Tamisa abaixo, junto às suas margens, com uma área de 2.226 ha. O processo de obsolescência se arrastou de 1960 a 1980, com o encerramento das atividades portuárias, que deixou para trás a perda de algo em torno de 100 mil postos de trabalho. (Nobre: 2000, p. 109)

As tentativas de planejar a reconversão dessas áreas portuárias, ao longo dos anos 70, coincidirão com um período de crise da economia mundial, a partir da crise do petróleo de 1973, que dará início à reestruturação do papel do estado na economia, com o conseqüente enfraquecimento do seu papel intervencionista. Isso ocasionou a demora na elaboração de um consenso político quanto ao futuro das Docklands. Aliás, nenhum dos muitos planos propostos atingiria o consenso.

No início dos anos 70, o governo estadual conservador elabora uma primeira proposta para a área mais próxima do centro de negócios londrino, a “*City New Town*, uma expansão natural da City já existente, enquanto os governos locais faziam planos para a atração de atividades industriais e o desenvolvimento de habitações populares na área”.

Em 1974, após a ascensão do governo trabalhista, através da assembleia metropolitana (Great London Council – GLC), cria-se um comitê para conduzir a renovação das áreas das Docklands – o Docklands Joint Committee – DJC, que, em 1976, elabora um Plano Estratégico para as Docklands de Londres (London Docklands Strategic Plan). O Plano “seguia a tendência dos governos locais de incentivar o desenvolvimento das indústrias locais e a criação de habitações populares na região” (Nobre, 2000, p. 109). A idéia era adquirir todos os terrenos, “contudo, em função da pequena disponibilidade de fundos, até 1979 o GLC tinha adquirido pouco mais de 1,3 hectares do total disponível (Vasconcellos, in Nobre: 2000, p.109).

Enquanto a administração pública oscilava na elaboração de um plano consensual, a iniciativa privada começava a realizar alguns empreendimentos nas áreas mais próximas à city londrina, “como, por exemplo, os projetos de habitação em Surrey, e o complexo residencial, a marina, as lojas e os bares em St. Katherine’s Docks”.

Em 1979, quando assume o gabinete conservador de Margareth Thatcher⁹, inicia-se uma guinada radical no processo conduzido pelos trabalhistas, a começar pelo abandono do Plano Estratégico e extinção do Comitê (DJC), além da própria eliminação do Conselho da Grande Londres (GLC), um espécie de assembleia metropolitana. “O GLC foi extinto sob o motivo de que impunha entraves burocráticos ao desenvolvimento, mas, na realidade, a intenção foi eliminar um foco de oposição trabalhista às novas políticas implementadas (Hatton, in Nobre: 2000, p. 109)”

Observa-se que a extinção da assembleia metropolitana da Grande Londres representou um grande retrocesso do ponto de vista da organização político-administrativa, eliminando uma instância que havia sido fundamental para a implementação das políticas públicas e do planejamento urbano da região metropolitana, desde o pós-guerra. A idéia conservadora era eliminar a instância na qual os conflitos de interesses podiam se manifestar, e isso, na ótica conservadora, atrapalhava o processo que visava mobilizar o potencial desta imensa área de renovação urbana.

Após a extinção da GLC, a “região das docas foi designada como UDA (Área de Desenvolvimento Urbano) em 1980, e a corporação responsável pelo desenvolvimento urbano da região, a LDDC (London Docklands Development Corporation), foi criada no ano seguinte. Em 1982 foi estipulada uma Zona de Empreendimento (EZ) dentro dos limites da UDA. “(Nobre: 2000, p. 110) O poder público central estabelece áreas prioritárias, nas quais programa novas infra-estruturas e oferece incentivos fiscais, buscando atrair os investidores privados¹⁰. Assim, terras adquiridas pelo poder público e dotadas de infra-estrutura eram revendidas para o setor privado, o qual, através de propostas e projetos específicos para segmentos menores do território, concluiria o processo de renovação urbana.

9. A reestruturação política iniciada com o governo conservador de Margareth Thatcher, com um conjunto de medidas que visavam implantar um estado neoliberal, afetará profundamente o quadro institucional do planejamento urbano no Reino Unido. A nova lei Planning and Land Act, de 1980, inicia o processo de desregulamentação da legislação de uso e ocupação do solo que tinha privilegiado o interesse público desde 1947 (Town and Country Planning Act). A nova legislação criava a Zona de Empreendimento e a Zona de Planejamento Simplificado. A primeira deveria receber incentivos fiscais e agilizava a aprovação dos projetos e estavam subordinadas ao Secretário de Estado para o Meio Ambiente; a segunda, estaria subordinada às autoridades locais.

A reforma do Estado caminhava no sentido da redução do papel de “provedor de bem-estar social para se transformar em agentes fomentadores do crescimento econômico. “(Nobre: 2000, p. 97)

Em 1988, o governo conservador lançou o programa “Ação para as Cidades” (Action for Cities, Reino Unido), no qual culpa a “burocracia excessiva e a hostilidade cívica e governamental à iniciativa privada como principais causas da falta de investimentos e do declínio econômico. “ (Nobre: 2000, p. 98)

Aqui fica evidente a influência do modo operacional desenvolvido pela experiência norte-americana (Boston, Baltimore e Nova Iorque), porém com uma certa exacerbação no favorecimento dos interesses do capital privado, evidentemente interessados em operações imobiliárias e financeiras altamente lucrativas. O desenho urbano será deixado de lado.

Espelhando-se na experiência do Battery Park de Nova York, o novo planejamento do governo conservador dividiu a região em três grandes áreas: Wapping and Limehouse e Surrey Docks, a leste; Isle of Dogs, no centro e a Royal Docks, a oeste. No setor leste houve, de imediato, a conversão dos antigos armazéns das docas em residências para jovens executivos. O setor oeste, por sua extensão e distância do centro, não atraiu grandes investimentos privados, apesar de dois megaprojetos-âncoras lá implantados: o Aeroporto da Cidade de Londres e o complexo multifuncional *high-tech*, projetado por Richard Rogers. Por outro lado, Isle of Dogs, a área central, mais interessante do ponto de vista paisagístico – por ser contornada pelo rio Tâmisa e conter antigos diques –, recebeu o maior número de propostas para grandes empreendimentos comerciais. (Nobre: 2000, p.112)

Dada a complexidade e potencialidade ambiental dessa última área, encomendou-se um projeto de desenho urbano aos arquitetos David Gosling (Diretor do Curso de Desenho Urbano da Universidade de Sheffield) e Gordon Cullen. Entretanto, o plano não deveria ter caráter de obrigação legal, mas apenas de diretrizes de desenho urbano a serem discutidas e negociadas com os empreendedores. Há, desde o início dos trabalhos, uma certa divergência de pontos de vista entre Cullen e Gosling. Este defendia a importância de um plano estrutural para superar a excessiva fragmentação da área, enquanto o primeiro enfatizava o desenho urbano a partir dos aspectos visuais ao “nível do olho” do pedestre, relativizando a importância dos elementos estruturadores da forma urbana. Por fim, prevaleceu a ideia de um eixo organizador da área no seu conjunto. (Gosling, 1996, in Nobre: 2000, p. 112)

O plano de desenho urbano elaborado incorporava a tradição britânica do Town Design. “Ele (o plano) relacionava um bairro com o outro através de visuais (muitas delas estabelecidas nos séculos anteriores), relações topográficas, sistemas de movimento, e o contraponto das novas construções com as torres de St. Anne’s Limehouse e Greenwich. Esses eixos relacionavam-se

(10) Para agilizar os processos de renovação urbana e atrair os empreendedores, além de neutralizar a interferência de eventual oposição das populações locais, criam-se Áreas de Desenvolvimento Urbano (UDAs) e as Corporações de Desenvolvimento Urbano (UDCs). O estado deveria prover a infra-estrutura e incentivos fiscais para atrair os empreendedores privados. “A principal justificativa para tais investimentos foi que, uma vez alteradas as características negativas das áreas deterioradas, elas naturalmente atrairiam investimentos da iniciativa privada, resultando em melhorias para a comunidade (Robson, 1994).” (Nobre: 2000, p. 96)

com outras vistas, bulevares e espaços livres que, por sua vez, forneciam vistas de Londres. “ (Gosling, p.130, in Nobre: 2000, p. 114)

Previa ainda dois pontos importantes: “manutenção e valorização das águas barradas pelas docas através de bulevares e ancoradouros para veleiros” e a “criação de um circuito comunitário através de um mon trilho previsto pela LDDC (Docklands Light Rail – DLR), que ligaria os principais nós da ilha.” (Nobre: 2000, p. 114)

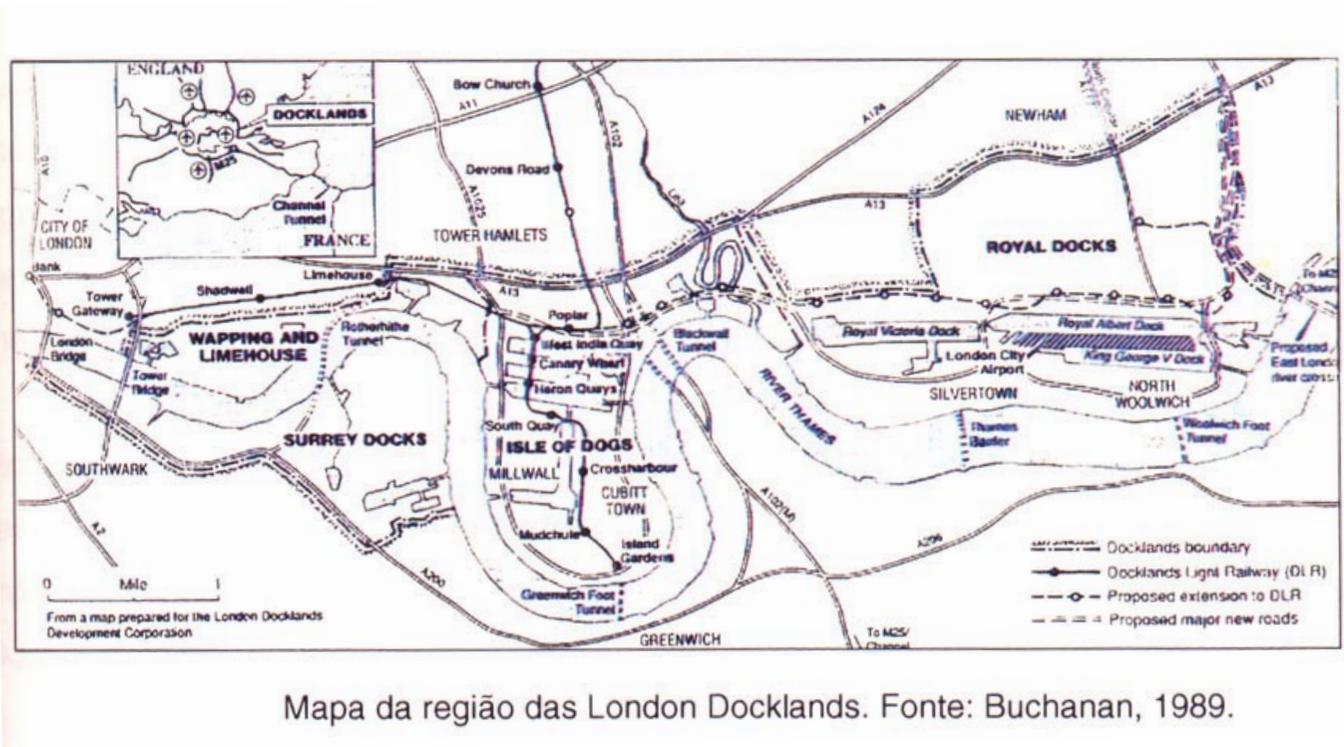
Apesar dos esforços e das qualidades das propostas de Gosling-Cullen, que visavam dar um desenho de conjunto e o melhor aproveitamento paisagístico para as futuras implantações, o plano foi utilizado apenas como indicações, tal como outros estudos já realizados. O plano realmente adotado “era de autoria de Edward Hollamby e um pequeno grupo de arquitetos e urbanistas da própria LDDC. Gosling criticou veementemente esse plano, dizendo carecer de estrutura: *‘Apesar dos objetivos válidos de tal plano, não havia nenhuma armação visual ou estrutural, e o empreendimento resultante seria inevitavelmente um amálgama de projetos dos empreendedores em sítios adjacentes, desconsiderando totalmente os seus vizinhos e o contexto urbano geral.’* “ (Gosling, p. 128 in Nobre: 2000, p. 114)

O plano Hollamby atendia às expectativas dos empreendedores de eliminar ao máximo as “regras reguladoras excessivas” quanto ao tamanho e a linguagem estética dos empreendimentos. A opção pela “postura mercadológica fica clara no depoimento do presidente da corporação, Reginald Ward, a respeito da ausência de um plano estrutural:

‘Era essencial criar o ambiente correto. Nós tínhamos de alavancar o lugar ou as instituições financeiras não viriam... Nós lidamos com incertezas, mas no setor público muito tempo é gasto criando incertezas. Não é assim que acontece no mundo real. Nós não temos nenhum zoneamento ou grande projeto; nossos planos são essencialmente imagens de marketing ...’

“(Hatton, p.62, in Nobre: 2000, p. 116)

As diretrizes do plano Gosling-Cullen foram deixadas completamente de lado, quando a poderosa incorporadora e construtora Olympia & York Properties entra em cena em 1987, apresentando sua proposta para a criação de um complexo de escritórios na área de Canary



Mapa da região das London Docklands. Fonte: Buchanan, 1989.



ILUSTR. 1.11
DOCKLANDS - LONDRES - 1987-90
O polêmico projeto urbano realizado à revelia de um plano estratégico, a partir de propostas feitas por incorporadores imobiliários. (fonte: Nobre: 2000)

Wharf. O plano diretor dessa sub-área da Isle of Dogs foi elaborado pelo escritório Skidmore, Owens & Merrill, de Chicago, e os projetos foram distribuídos entre arquitetos famosos, como Khon, Rederson & Fox; I. M. Pei e Cesar Pelli Associates (Nobre: 2000, p. 117). Desta vez, o plano de desenho urbano foi elaborado pela iniciativa privada e aceito sem restrições significativas¹¹.

O plano estava vinculado às idéias estilísticas mais conservadora da tradição da “Belas Artes norte-americana” dos anos 20, ou seja, negava toda a cultura urbanística do *urban design* inglês, “o que lhe valeu muitas críticas dos arquitetos e da sociedade inglesa na época (Hatton, op. Cit. in Nobre: 2000, p. 117)

Além da insatisfação com a arquitetura e o desenho urbano, apontava-se como o maior problema a ausência de um plano estrutural estratégico “relacionado com a acessibilidade e circulação na região, que historicamente já apresentava uma carência no sistema viário e de transportes coletivos (DCC, 1990). “(Nobre, 2000, p. 120) Na medida em que novos projetos privados foram sendo implantados, foram necessárias novas intervenções não previstas pelo setor público, o que resultou em maiores custos para os cofres públicos.

Em 1990, o Comitê Consultivo das Docklands tinha uma visão crítica sobre os rumos da atuação da Corporação para o Desenvolvimento das Docklands de Londres:
“...a abolição dos órgãos de planejamento estratégico e o enfraquecimento geral do processo de planejamento resultaram num vácuo de planejamento estratégico. Mais importante, nesse contexto, a relação entre planejamento do uso do solo e provisão de transporte tem sido ignorada. Empreendimentos de grande escala têm ocorrido nas Docklands de tal forma que a provisão de transporte não têm conseguido atender à demanda de passageiros. As soluções retalhadas adotadas a posteriori para lidar com esse problema resultaram num sistema de transporte parcamente integrado com relação às tarifas e interconexões.” (DCC, p. 45, in Nobre: 2000, p.120)

Deve-se acrescentar outros aspectos que revelam o caráter da renovação urbana pouco cuidadosa, promovida em Docklands de Londres: impacto negativo com o esvaziamento de

11. Projeto Canary Wharf – área de 29 ha, sendo 930 mil m² de área construída, com 9 blocos de escritórios de 8 a 10 pavimentos e uma torre de 50 pavimentos.

outras centralidades da cidade; não absorveu as populações locais, pois geraram somente empregos altamente especializados; não buscou a integração e o diálogo com as partes urbanas circundantes; o excessivo volume de áreas construídas destinadas aos escritórios, que mantém uma alta taxa de ociosidade e os problemas de transporte e acessibilidade, que, em suma, representam prejuízos do ponto de vista de custos e benefícios.

Com base em diversos autores (Buchanan, 1989; Busquets, 1995; Ghirardo, 1995), Del Rio assinala que o desastre ocorrido com o Projeto Canary Wharf acaba por transmitir uma boa lição ao revelar as limitações do “*opportunity projects*”, levados a cabo sem planejamento estratégico e sem qualquer princípio regulador, no afã da onda neoliberal dos governos conservadores. Esse “plano comercial, grandioso, de alta densidade e totalmente desvinculado do resto de Londres”, apresentava em 1993 um quadro desanimador - “após superestimar o mercado e ser engolida pela recessão, a Olympia & York, sua controladora e maior construtora de capital próprio no mundo, foi levada à falência, amargando um débito estimado em US\$ 20 bilhões, e a paisagem da área era desoladora, com inúmeras torres comerciais vazias. Além disso, a experiência de Docklands acabou ensinando à LDDC e ao governo neoliberal que investidores, empreendedores imobiliários e o público em geral querem o planejamento e as garantias de regras urbanísticas claras . “ (Del Rio: 2001, p. 3)

Berlim

A partir da queda do muro de Berlim, em 1989, a cidade acelera seu processo de reconstrução, agora buscando atingir dois objetivos básicos: integrar a parte oriental da cidade com a Berlim ocidental e preparar-se para voltar a ser a capital federal da Alemanha.

Historicamente a Berlim ocidental abrigou “os bairros nobres, típicos da capital prussiana, e áreas novas para a alta burguesia”, enquanto a Berlim oriental, mesmo antes do muro, abrigava o lado mais pobre da cidade, representado pelos bairros operários – aspecto destacado pela “escritora Bárbara Freitag” ao observar “na cidade a ‘materialização de contradições irreconciliáveis’, que resiste ao tempo e à história. “ (H. Y. Sabbag, AU-65: 1996, p. 30)

O processo de reconstrução da cidade, que se inicia no imediato pós-guerra, seria bastante criticado a partir de meados dos anos 60 – muitos criticaram os novos bairros pela sua monotonia e inospitalidade. Mas somente no final dos anos 70 esboça-se entre os arquitetos de Berlim uma reação organizada contra os critérios adotados no processo de demolição-reedificação. “A falta de definição cultural e arquitetônica resultou no desaparecimento de muitas edificações, em especial no lado ocidental, como no *bairro de Kreuzberg*, onde imóveis foram demolidos apesar de violentos protestos da população em 1979. Nesta época, entra em cena o IBA (Internationale Bauausstellung Berlin), uma sociedade privada sob orientação da administração berlinense, constituída inicialmente para a organização de uma exposição internacional de arquitetura, nos moldes das grandes mostras realizadas na cidade em 1910, 1931 e 1957. A atuação do IBA seria decisiva para a mudança de rumo da reconstrução de Berlim, idealizada pelos arquitetos O. Mathias Ungers, Paul Kleihues e Hans Kollhoff, entre outros, cujo programa previa a retomada da qualidade arquitetônica predominante em Berlim no início do século (XX), evitando a destruição de prédios recuperáveis e, principalmente, impulsionando uma política habitacional voltada para a promoção de habitações sociais nas áreas centrais.” (H. Y. Sabbag, AU-65: 1996, p. 30)

O IBA convida arquitetos europeus de renome internacional, como Mário Botta, Peter Cook, Christian Portzamparc, Alvaro Siza, Aldo Rossi e Vittorio Gregotti, a participarem do processo de reconstrução cautelosa da cidade e, ao mesmo tempo, criar um mostruário de arquitetura contemporânea de boa qualidade. No bairro de Kreuzberg, cunhou-se a expressão “renovação urbana cautelosa”, que parte das experiências já realizadas em Bolonha e da revisão crítica feita pelos arquitetos “contextualistas”.

Até 1987, o IBA, embora tenha concentrado sua atuação nos bairros residenciais centrais, também realizou “intervenções necessárias nas regiões de Prager Platz, Luisenstadt e em Tegel, importante centro de comércio e lazer. Em Friedeichstadt, área central totalmente destruída, a recuperação do tecido urbano impôs uma relação estreita entre habitação, trabalho, cultura e lazer.” (H. Y. Sabbag, AU-56: 1996, p. 30)

O processo de unificação das duas Alemanhas, iniciado em 1991, veio acelerar o número de

intervenções de recomposição da cidade e seu tecido urbano. Há uma grande expectativa do mercado imobiliário, aumentando-se a pressão e o ritmo das construções. Desde então, há um grande empenho na reconstrução e reestruturação para Berlim se preparar para ser uma cidade terciária por excelência e futura capital da Alemanha reunificada. Nesse contexto dos anos 90, diferentes visões “emergem, ...às vezes, conflitantes visões de cidade, colocadas em discussão pelo conceito de ‘reconstrução crítica’ – uma revisão dos modelos urbanísticos do pós-guerra, praticada pelo IBA. Porém, tanto a leste quanto oeste existe o desejo de uma retomada da tradição urbana, de cicatrização das rupturas deixadas pelo Muro e de uma identidade cívica para a cidade.

Em 1996 havia mais de 300 grandes projetos em fase de implantação, “que mobilizaram cerca de 300 milhões de dólares”. Destacam-se “três grandes centros de operações: a Potsdamer Platz, área central de grande movimentação antes da guerra; a Friedrichstrasse, principal via de comércio até os anos 40, e a Alexanderplatz, tradicional praça popular do lado oriental” (H. Y. Sabbag, AU-65: 1996, p. 30).

Além dessas intervenções de grande porte em pontos centrais, programa-se a construção de mais de 40 mil novas habitações nos subúrbios ou bairros mais afastados, com a intenção de se reservar 20% das áreas para locais de trabalho.

A reconstrução nas áreas centrais trabalha a partir do conceito de “reconstrução crítica”, cujo “conceito emana da crítica à destruição da cidade pelo modernismo urbanístico do pós-guerra. Essa planificação enfatiza a concretização da planificação do centro na unidade edifício-quadra.” (M. W. Guerra, AU-65: 1996, p. 46) Procura-se evitar a descaracterização da cidade barroca preexistente, através de uma limitação de gabarito em 20 metros, que é predominante nessas áreas, e abrindo poucas exceções para edifícios mais altos. Nessas áreas centrais trabalha-se com a reserva de 20% de área construída por quadra para uso habitacional. Isso tem sido criticado, por ser considerado muito pouco e por pressionar os preços dos imóveis para cima.

Nos bairros afastados, pretende-se que a “identidade desses subúrbios deve manter ligações

com a história local. E, fundamentalmente, deve retomar a estrutura urbana tradicional das ruas, praças e linhas de construções, destacando-se os espaços públicos, semi-públicos e privados.“

Esse processo veloz e intenso de reconstrução da cidade tem sido criticado pela sua “velocidade conceitual”, ou seja, a pressão para a Berlim se recompor em prazo recorde e assumir um novo papel histórico vem mostrando que as conquistas conceituais da prática de “renovação urbana cautelosa e participativa” do início dos anos 80 tem sido de certa forma atropelada. Segundo Guerra (1996), essa experiência exitosa dos anos 80 “demonstra que é possível; que um modelo urbano pode adquirir uma imensa força caso se apóie em uma discussão coletiva.” (Guerra, AU-65: 1996, p.47)¹²

O arquiteto Rainer W. Ernst, em seu artigo “Direito de cometer erros ou especulação irresponsável “ (Revista AU-65: 1996), comenta: “Nos anos 90 e 91, investidores do mundo fazem fila em Berlim. Depois do fiasco imobiliário de Londres, surgiria, finalmente, nova perspectiva na Europa Ocidental. “ Assinala que “o novo e resplandescente centro da cidade ficou destinado aos edifícios do governo e aos grandes projetos dos investidores, apoiados em obras de infra-estrutura que ofereciam, como uma nova estação central de trens em Berlim-Mitte e a complexa e necessária rede de túneis (sub-solo). “ (Ernst, AU-65: 1996, p. 48).

Naquele momento, portanto, era grande a pressão dos interesses imobiliários e tenta-se evitar a perda do controle do processo de reconstrução por parte dos responsáveis da administração pública. “Usando o conceito de ‘reconstrução crítica da cidade’ o diretor de Obras de Berlim, Hans Stimman, tenta conter os desejos de verticalização dos investidores, alegando a necessidade de uma arquitetura urbana berlinense. “ (Ernst, AU-65: 1996, p. 48). Isso tem sido conseguido em algumas áreas, como em Berlim-Mitte, mas nem sempre isso tem sido possível.

A partir do final de 1992, o mercado imobiliário retrai-se após as restrições governamentais, para evitar um “excesso de produção de espaços”, e pela própria constatação de que muitos imóveis novos permaneciam com baixa taxa de ocupação. E a partir de 1994 os aluguéis dos imóveis começam a baixar significativamente. Além desses fatores, outro contribuía para

12. Na Ilustr. 1.13 apresentamos um resumo da experiência desenvolvida em Kreuzberg, onde vem sendo praticada uma renovação urbana passo a passo e que nos interessa em especial como referência para pensarmos a recuperação de bairros centrais de São Paulo, através de uma renovação urbana cautelosa e controlada.

acalmar o apetite dos empreendedores imobiliários: a percepção de que o governo central “parece vacilar em mudar a capital de Bonn para Berlim: dos edifícios planejados para os ministérios, nenhum será construído porque no leste europeu há muitos prédios vazios que podem ser recuperados. “ (Ernst, AU-65: 1996, p. 48)

O arquiteto Ernst critica essa forma apressada que tomou conta da política urbana em Berlim, considerando negativa a continuidade da implantação de bairros dormitórios e monofuncionais do lado da Berlim Oriental, deixando vazios urbanos bem dotados de infra-estrutura para posterior ocupação.

Em entrevista publicada na revista AU (Arquitetura & Urbanismo), o arquiteto Hans Kollhoff explica que a atuação do IBA foi centrada no “reconstruir da cidade destruída, retomando o antigo traçado – só pôde ser realizada parcialmente, pois limitou-se à construção de moradias, mas especificamente as de interesse social. “ Segundo ele, tal tipo de intervenção “não podia resultar uma cidade verdadeira”, uma vez que não tratava dos outros usos urbanos.

O planejamento atual procura reconstruir áreas centrais antigas que haviam sido destruídas durante a guerra e depois abandonadas em favor da construção de novas centralidades fora do centro histórico.

O grande desafio tem sido conciliar os diversos interesses em jogo: o do governo, o dos investidores e o da população. Trata-se de uma “tentativa de formular uma nova proposta para a construção do centro, levando em consideração a parte antiga, e dentro das limitações também impostas pelo pensamento contemporâneo – modernista, fixado no objeto correspondente a uma sociedade que não é mais a burguesa e que não consegue mais se articular enquanto coletividade, em que os interesses se desintegram. “ (Kollhoff: 1996, p. 50). Kollhoff se mostra cético quanto à reconstrução da cidade em sua totalidade.

O quadro é bastante complexo, no qual “o desmoronamento da sociedade burguesa está determinando que os agentes públicos não disponham mais de recursos. “ Reconhece que caberia ao “setor público ... se encarregar dos espaços públicos, pressionando-os

(empreendedores imobiliários) para que, quando da compra de terrenos pertencentes ao setor público, atendam a certas exigências de que a cidade necessita. “ (Kollhoff, AU-65: 1996, p. 51) Em suma, atribui a falta de dinheiro do poder público e a falta de uma hegemonia política da burguesia local pela responsabilidade de uma *“cidade que tende a desintegrar em interesses isolados, fato documentado, no ambiente construído.”* Porém, acredita ser possível minimizar esta tendência através de planejamento e políticas públicas. “É isso que o atual diretor de Obras de Berlim tenta ao definir gabaritos de altura, alinhamentos de construção, etc. “(Kollhoff, AU-65: 1996, p. 50).

Em relação às intervenções no centro de Berlim, observa que aos investidores interessam realizar seus lucros no prazo mais curto possível, refletindo na qualidade das edificações. Por outro lado, assinala a ausência de referências urbanísticas e de arquitetura no espaço construído da área central, que sirvam como parâmetros, uma vez que essas áreas foram totalmente destruídas pela guerra. Diferente de Milão, por exemplo, que “quando um edifício é demolido, temos à direita e à esquerda bons prédios que formulam exigências às quais o novo projeto não pode deixar de atender.” (Kollhoff, AU-65: 1996, p. 51)

Reconhece que construir uma cidade “apenas por meio de adições de arquitetura moderna fica difícil. “ Outro problema que interfere nesse processo é a diferença entre a cidade do lado ocidental e oriental de Berlim, aspecto que, mesmo antes do muro, era um fato concreto. “Alexanderplatz constituía o centro dos bairros do leste. .. todas as ruas, de norte a nordeste, convergem radialmente a Alexanderplatz. Os bairros do leste eram bairros de trabalhadores. Neste quadro, surge o mito de Alexanderplatz – com seu caráter proletário –, amparado na estrutura da cidade.“ Há um problema urbanístico antigo e que surgiu ao longo do período socialista do lado leste, o fato de que nessas antigas áreas centrais residirem as elites, “os privilegiados do socialismo e estes tentam manter a todo custo um dos preciosos privilégios que lhes sobraram: viver em prédios centrais, em apartamentos de aluguéis baratos.” E, continua, acrescentando “que essa área está sujeita à administração do bairro que, por sua vez, tem uma concepção suburbana que se choca naturalmente com a noção de centro de uma grande cidade. Para mim é incompreensível que se coloque na Alexanderplatz um playground ou equipamentos de lazer destinados aos moradores, quando a praça está destinada ao

encontro de pessoas vindas das mais diferentes partes da cidade, que ali fazem suas compras, freqüentam restaurantes, etc. "(Kollhoff, 1996, p. 51)

Acrescenta-se aos interesses locais o projeto do governo federal de transformar Berlim novamente em Capital da República Alemã. Ressalta a necessidade de administrar conflito de interesses: "*No momento nós temos que acomodar no projeto os interesses dos moradores do bairro com sua mentalidade suburbana, os dos moradores da cidade como um todo, e os do governo federal que vai se instalar.*" (Kollhof, *ibid*, p. 51)

Verifica-se que o *projeto de cidade* para a Berlim reunificada é um projeto complexo e sem força consensual clara, portanto, o contrário do que aconteceu em Barcelona. Talvez não haja um "*projeto de cidade*" claro para todos, mas muitos projetos diferentes, o que explica a evidência de uma cidade fragmentada que se esforça para recompor sua totalidade.

Kollhoff coloca sua visão ao considerar que para muitas pessoas "Berlim – surgida da unificação de várias pequenas aldeias – é, na verdade, uma cidade policêntrica. Eu, no entanto, penso que muitos visitantes vão querer ficar no centro, não nos bairros.", e completa: "quem vai a Paris também busca o centro e não a periferia. O centro tem uma energia enorme". Diríamos que fica claro que o "*projeto de cidade*" é fundamental para dar rumo a qualquer grande cidade, mas é uma construção consensual que trabalha num campo de conflitos de interesses. Acreditamos que um plano diretor, um plano estratégico e um conjunto de planos e projetos urbanos específicos devam buscar esse consenso. Os planos urbanísticos especiais ou específicos por áreas menores, delineando um desenho ou espaços pré-configurados servem, antes de mais nada, para ajudar a construção do consenso e garantir que os interesses coletivos e de mais longo prazo sejam respeitados. Caso que não aconteceu em Docklands, Londres, e que, em parte, se repete em Berlim, caracterizando atuações atropeladas pela forte pressão dos interesses dos investidores, onde os planos não estão maduros ou claros para a obtenção de um consenso.

Kollhoff reconhece um certo fracasso ou impossibilidade dos arquitetos berlinenses ao tentar recompor a cidade nos moldes do século XIX, através de projetos de arquitetura

excessivamente individualizada. Havendo uma contradição entre os desejos e as realizações concretas da chamada “reconstrução crítica. “Trata-se, aqui, de elaboração de substância urbana e não apenas de arquitetura. É isso exatamente no sentido do século XIX. Havia muita arquitetura anônima e o urbanismo tinha prioridade. Hoje é o inverso. “ (Kollhoff, AU-65: 1996, p.51). Portanto, o resultado de conjunto depende muito mais de parâmetros de desenho urbano, contido no urbanismo, do que de mérito de cada objeto arquitetônico individualizado. Talvez aí estejam os limites do conceito de “reconstrução crítica” que, em tese, buscaria a essência daquilo que seria dominante no auge da Berlim dos anos 20, mas que era fruto de parâmetros urbanísticos estabelecidos na segunda metade do século XIX. Porém, a tarefa de reviver conceitualmente a cidade totalmente arrasada pela guerra esbarra em múltiplas visões individualizadas presentes nos tempos atuais. Daí o conflito entre unidade de conjunto e afirmação das individualidades, especialmente de um certo virtuosismo tecnológico que vem marcando a arquitetura europeia das últimas décadas.

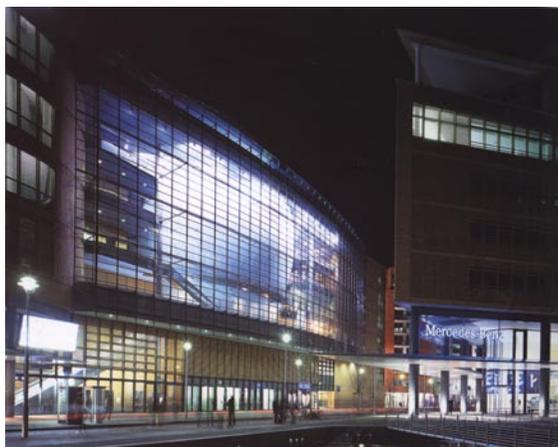
Kollhoff pondera que a ilusão da plena liberdade de atuação do arquiteto modernista foi catastrófica para a cidade. “Se considero as visões de cidade de Le Corbusier – que naturalmente decorrem da extrema densidade e estreiteza das cidades de então, com suas estruturas medievais – posso compreender como alguém como ele, no início do século, tinha dito *‘precisamos deixar entrar a luz, entrar o ar, entrar o sol’*. Hoje, no final do século, constatamos algo que vinha sendo construído e aperfeiçoado através dos tempos. Algo com o poder de integrar uma quantidade enorme de diferentes concepções de vida. Tudo isso foi sacrificado em nome de um pensamento tecnocrata, de uma visão de cidade”.

Kollhoff, nesse sentido, reafirma a revisão crítica realizada na Europa ao longo das décadas de 60 e 70, em relação aos postulados do urbanismo modernista, e defende a importância do entendimento da construção da cidade como resultado do processo histórico, mais como sedimentação e continuidade que visões e rupturas. “Quando refletimos sobre a cidade precisamos conhecer que ela não surge de uma visão e sim como sedimentação. As moradias são construídas e nelas muitas vidas se sucedem, deixando aí suas marcas. Às vezes esses prédios são demolidos para dar lugar a outros. Mas há uma acumulação de vida urbana que se expressa nessas construções. E a isso nós damos hoje mais valor que às visões surgidas

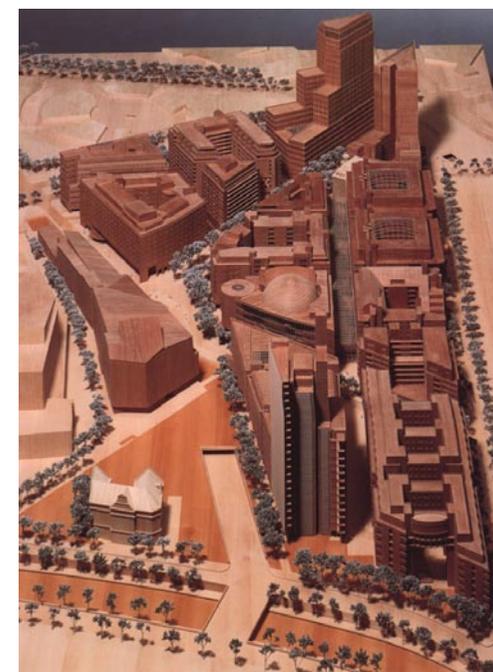
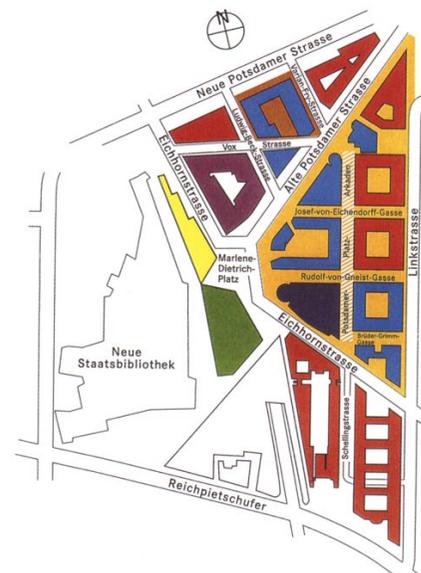
da prancheta, que se mostram mais pobres. Obviamente, falo da cidade europeia e talvez se possa explicar isso também a algumas cidades americanas antigas, que nesse sentido são europeias, como Boston e Manhattan“ (Kollhoff, AU-65, 1996, p. 52).

Revela, ainda, uma visão pessimista quanto ao futuro da cidade e teme que este conceito de cidade seja um fenômeno burguês e que esteja em franca decadência ou decomposição, com “o processo de desmoronamento da sociedade burguesa“ e acredita “que em 50, 100 anos nossos antigos centros históricos serão tratados apenas como centros turísticos luxuosos. Em todo mundo se desenvolverá essa entropia, em que habitação, cidade, paisagem vão surgindo de forma desordenada. “ (Idem, p. 52)

Com esta posição de Kollhoff e outros arquitetos europeus, percebe-se que existem hoje duas posições contraditórias: uma que defende a recuperação, a reconstrução, a revitalização dos centros urbanos, buscando *preservar os aspectos ambientais e culturais da identidade dos lugares* ao mesmo tempo que os equipa para desempenhar novos papéis, como parte de uma rede de cidades mundiais em competição na atração de novos investimentos; de outro lado, a que se apóia na *alta flexibilidade e nas múltiplas possibilidades da forma fragmentária*, como consequência das novas tecnológicas da informação e da comunicação. Desta forma, opera numa dimensão do espaço virtual, que não necessita de uma base física real.



Projetos do Arquiteto Renzo Piano e outros. Anos 90



BERLIM - POTSDAMER PLATZ

Reconstrução de espaços centrais, com base no conceito de “reconstrução crítica”. Referência aos espaços públicos dos anos 20, com arquitetura contemporânea e usos diversificados, multifuncionalidade.

POTSDAMER PLATZ

Importante eixo de circulação do passado, após sucessivos concursos, foi aprovado o projeto de desenho urbano dos arquitetos Heinz Hilmer e Christoph Sattler, em 1991.

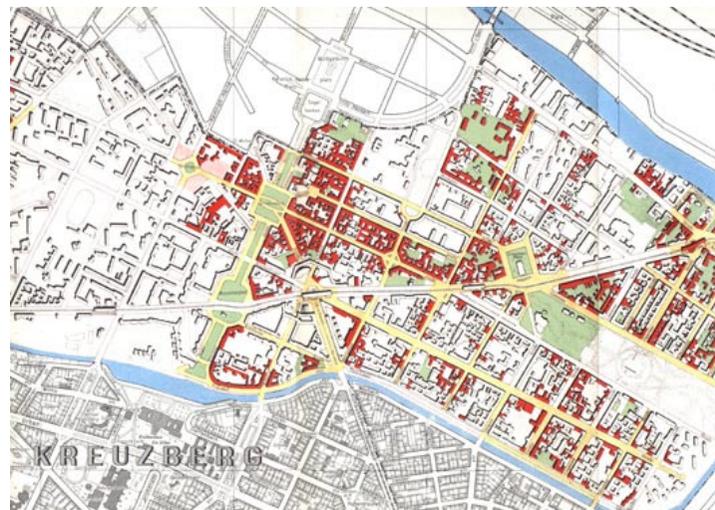
Predomina o gabarito de 24 m, com algumas torres com o dobro da altura. 75% da área central pertencem à Daimler-Benz, que programou um complexo de edifícios, combinados com usos diversificados: apartamentos, escritórios, comércio, cinemas, etc, com projetos de Renzo Piano, Rafael Moneo, Hans Kollhoff, Richard Rogers, Arata Isozaki e Lauber e Worh.

BERLIM - POTSDAMER PLATZ

Urbanismo e arquitetura urbana, em estreita cooperação. Estudos de modelagem das quadras e desenvolvimento dos projetos arquitetônicos individuais subordinados a um desenho de conjunto.

ILUSTR. 1.12.
BERLIM, POSTDAMER PLATZ (ANOS 90)

O caso de Kreuzberg, um bairro antigo e degradado de Berlim, chama a atenção por ser um bairro que abrigava população de menor poder aquisitivo, oficinas e pequeno comércio. Nessa experiência se cunharia a expressão renovação urbana cautelosa, que significava a continuidade de um processo de reestruturação urbana “passo a passo”, incluindo a população residente através de programas de reforma de prédios existentes, implantação de novas edificações preenchendo os vazios ou substituindo áreas degradadas, e recuperando ou criando novas praças e espaços de convivência. A renovação urbana praticada entre 1965 e 1975 foi logo questionada pela população local e por intelectuais, dando início a um processo de revisão conceitual, que seria implementada a partir de 1980.



KREUZBERB - BERLIM

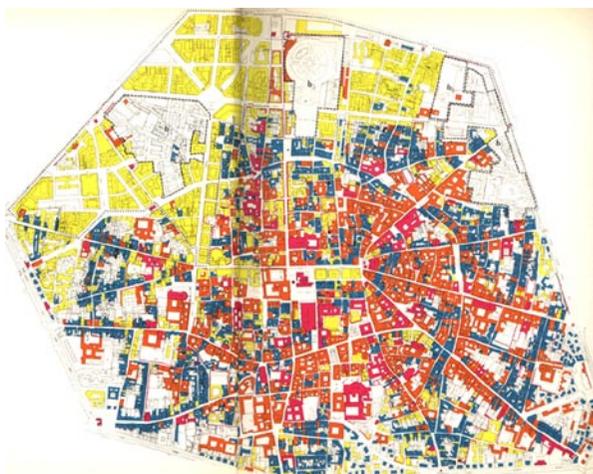
Renovação urbana cautelosa
Planta do plano geral de reconstrução do tecido urbano nos anos 80



ILUSTR. 1.13.
KREUZBERB - BERLIM - 1980-90
RENOVAÇÃO URBANA CAUTELOSA

Exemplos de quadras em processo de reconstrução, combinando novas edificações com reabilitação de edifícios antigos e recomposição dos espaços públicos.





- Categoria 1a - Restauro (vincolo assoluto)
- Categoria 1b - Restauro (vincolo parziale)
- Categoria 2a - Risanamento (ripristino conservativo)
- Categoria 2b - Ristrutturazione (vincolo parziale)
- Categoria 3a - Demolizione (con ricostruzione)
- Categoria 3b - Demolizione (con ricostruzione condizionata)
- Spazi interni ed esterni inedificabili
- Delimitazione piani particolareggiati di ristrutturazione (vedi piano programma)
- Delimitazione Zona B



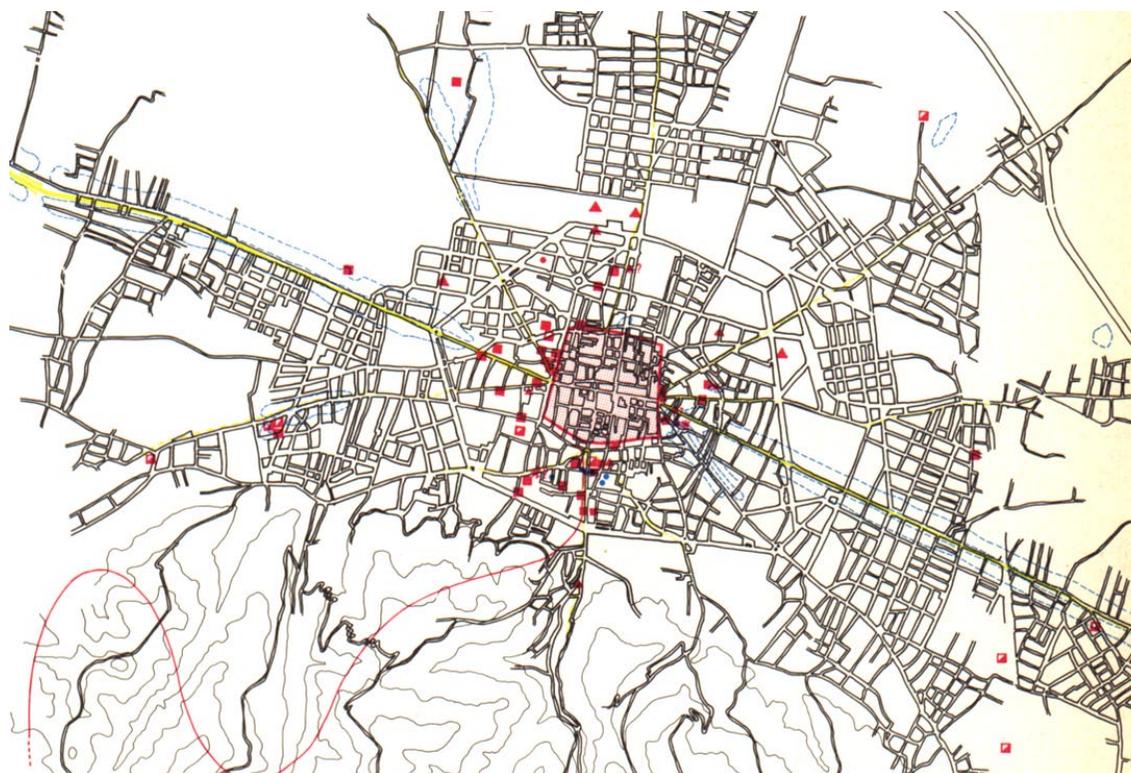
Bologna - Detalhe do Centro Histórico, 1970



Via Castiglione, edifícios em arcadas



Bologna e território - final dos anos 60.



Bologna - área urbana em 1970

Municipium di Bononia: região repleta de sítios arqueológicos que remontam do período romano até a Idade do Bronze.

ILUSTR. 1.14a

BOLONHA - CENTRO HISTÓRICO; Plano de Conservação Integral, 1970

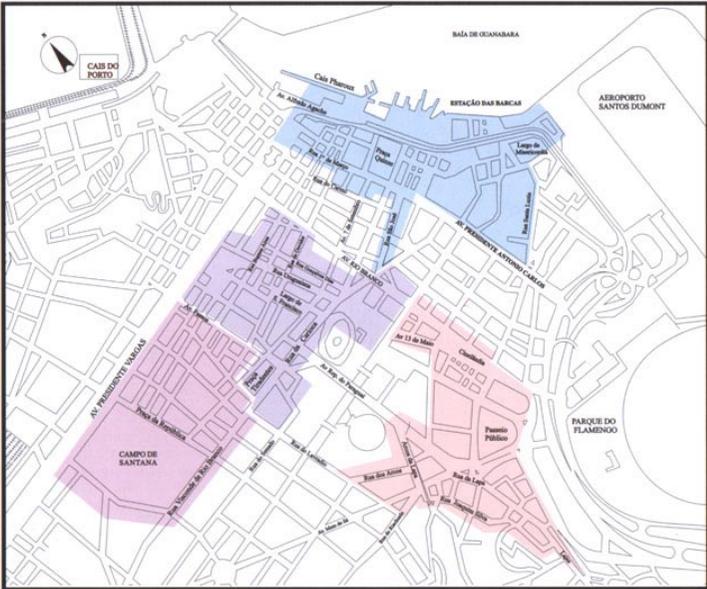
O plano para o Centro Histórico procurou recuperar a antiga cidade com seus valores históricos, culturais e simbólicos, articulando-os com a sua parte moderna e a sua área metropolitana. E previa as seguintes operações: 1) preservar o centro histórico da destruição; 2) integrar o patrimônio artístico, histórico e cultural no contexto social e econômico do território, atribuindo-lhe papel ativo e compatível; 3) descentralizar as atividades terciárias fora da área histórica, criando novas centralidades articuladas com a cidade antiga; 4) dotar o centro histórico de todos os padrões e serviços necessários; e, 5) racionalizar o caótico sistema de circulação viária que envolvia o centro histórico, favorecendo o pedestre e restringindo o tráfego mecanizado.

O plano reconheceu, assim, a limitação da área histórica em abrigar toda a expansão terciária necessária, prevendo, deste modo, novos centros urbanos. Essas novas centralidades deveriam abrigar “todas as funções concentradas e de massa, que, por sua natureza, implicam grande volume de tráfego e mobilidade, enquanto as funções especializadas e selecionadas” teriam sua localização ideal “no centro histórico”.
In Bologna: Centro Storico. Scannavini, 1970, p. 163



ILUSTR. 1.14b
BOLONHA - CENTRO HISTÓRICO;
Plano de Conservação Integral, 1970

“Bolonha: indicações de intervenção do plano”
Fonte: Bologna: Centro Storico, Comune de Bologna, Edizioni Alfa, 1970



PERÍMETRO DO CORREDOR CULTURAL
 3.000 Imóveis
 1.600 Imóveis a preservar
 1.000 Intervenções disciplinadas até 2002

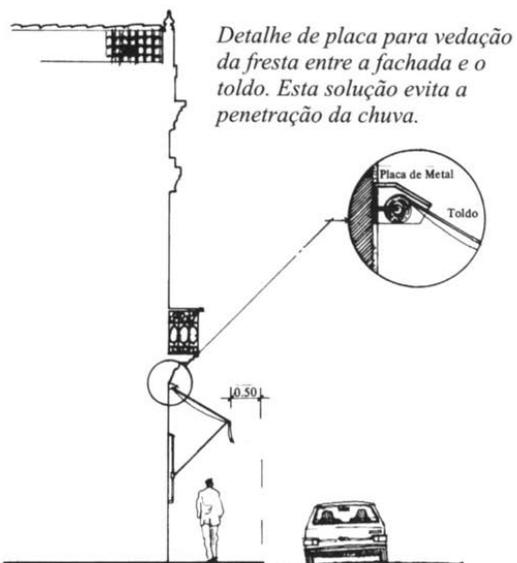
“Os aspectos fundamentais são a adequação às novas demandas funcionais, econômicas, culturais e de disponibilidade de equipamentos, de modo a reforçar a atratividade da cidade; a previsão de novos meios de transportes de massa como forma de resolver o acesso ao centro; a solução do conflito entre o novo e o antigo; a reconfiguração do skyline do centro do Rio; e a criação de uma nova frente marítima. O processo de revitalização do centro implica, necessariamente, recuperar a idéia de que morar ali pode ser conveniente, pois significa estar perto do local de trabalho e usufruir de todas as facilidades de transportes e serviços, o que pode ajudar a corrigir a tendência isolacionista de viver em guetos que destroem a cidade, resultado de um pensamento que opõe centro e periferia.” - Jorge Mario Jáuregui, Waterfront do Rio – A outra opção de desenvolvimento urbano, 1993, in Porto do Rio, 2002, p.103.



1. CORREDOR CULTURAL
2. PROGRAMA DE RENOVAÇÃO DA ÁREA PORTUÁRIA
3. CIDADE NOVA - SEDE DA PREFEITURA
4. BAIRRO DE FÁTIMA/ RUA RIACHUELO

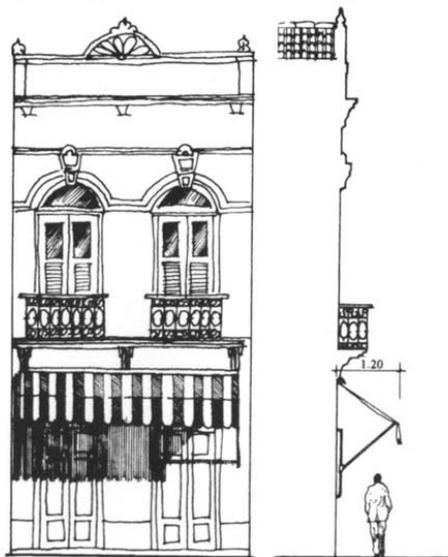
fontes: 1. Corredor Cultural: como recuperar , reformar ou construir seu imóvel. RIOARTE, IPP, 4ª ed. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002 (1ª ed. 1985). 2. PORTO DO RIO. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, dez. 2001/ Fev.2002 (Catálogo, coordenação Ana Borelli)

LISTR. 1.5
 PROJETOS DE RENOVAÇÃO, REABILITAÇÃO E PRESERVAÇÃO (RIO DE JANEIRO - 2003)



Detalhe de placa para vedação da fresta entre a fachada e o toldo. Esta solução evita a penetração da chuva.

Corte indicando a extensão do toldo, no caso de rua de tráfego

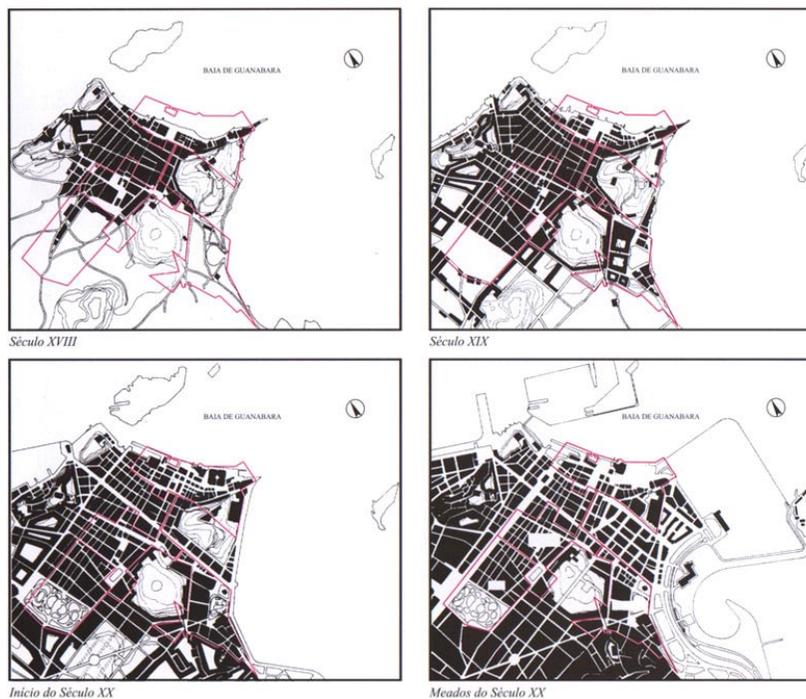


Corte indicando a máxima extensão do toldo no caso de ruas de pedestres
Colocação de toldo no pavimento térreo acima da verga das bandeiras das portas

Ilustrações referentes às normas para colocação de toldo na zona especial do corredor cultural.



Capa do Manual "direcionado menos aos técnicos e mais àqueles que usam ou possuem um imóvel no Centro da Cidade"- 1ª edição 1985.



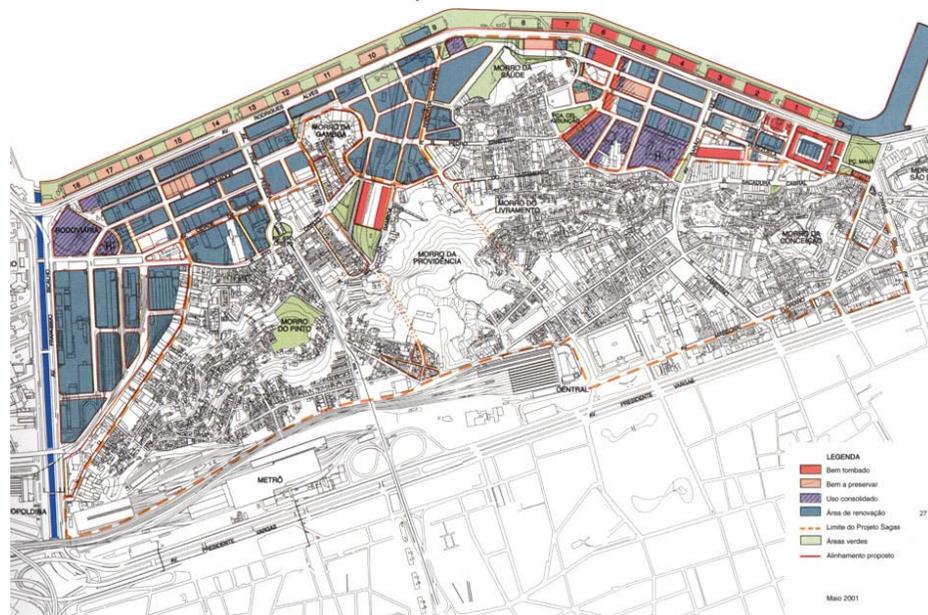
"A evolução da Cidade do Rio de Janeiro tendo como referência os limites do Corredor Cultural".

ILUSTR. 1.16

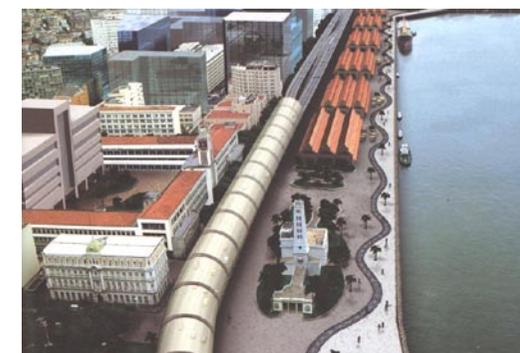
CORREDOR CULTURAL

Programa de Preservação formulado em 1979 e institucionalizado em 1984.

REGIÃO PORTUÁRIA POTENCIAL DE RENOVACÃO

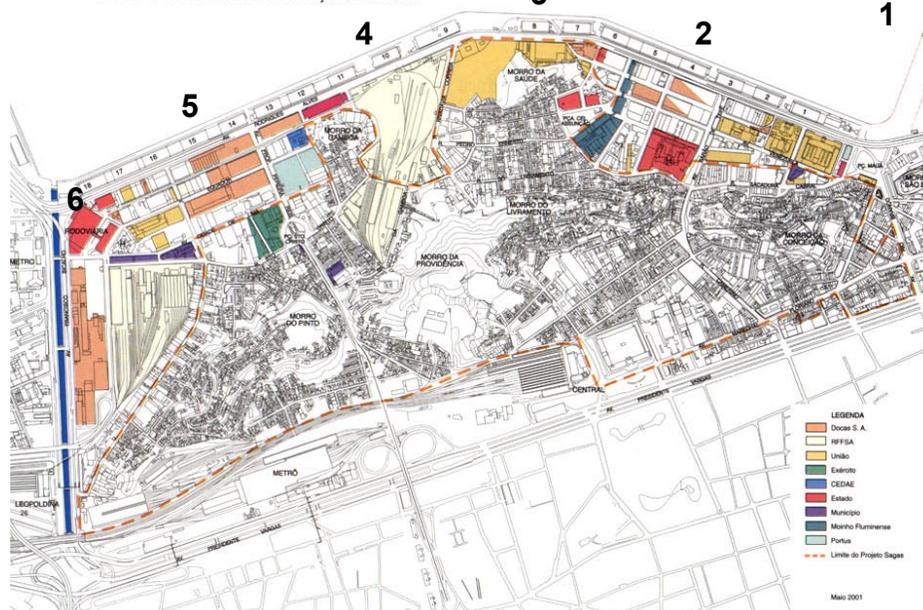


SITUAÇÃO EM 2001:
 População: 22.879 habitantes
 Área: 3.177.000 m²
 Terrenos vagos: ~ 400.000 m²
 Edifícios tombados: 23
 Edificações Preservadas: 1.800
 Praças: 14
 Equipamentos culturais: 2
 Escolas Municipais: 6
 Hospitais e postos de saúde: 5



Situação atual e cenário proposto a partir da Praça Mauá (Prefeitura do Rio, 2001).

REGIÃO PORTUÁRIA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA



NÚCLEOS DE INTERESSE:

1. Píer e Praça Mauá: Turismo, cultura e entretenimento.
2. Entorno da Avenida Barão de Tefé: tecnologia e comunicações.
3. Morro e cais da Saúde: turismo, meio-ambiente e cultura.
4. Enseada da Gamboa: habitação, esporte e serviços.
5. Eixo da Igreja do Santo Cristo: usos mistos.
6. Pólo centrado na Rodoviária Novo Rio: integração intermodal de transportes.

ILUSTR. 1.17.
 PORTO DO RIO
 Renovação, reabilitação, e programa habitacional

Fonte: PORTO DO RIO. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, dez. 2001/ Fev.2002. (Catálogo, coordenação Ana Borelli)

2. SÃO PAULO E A (RE)QUALIFICAÇÃO DE SUAS ÁREAS CENTRAIS

2. São Paulo e a (re)qualificação de suas áreas centrais

“A constatação de que as assim chamadas ‘questões da área central’ são na verdade questões sistêmicas que têm origem fora do próprio Centro e impõem soluções também sistêmicas”. (Meyer :1995)

Antes de mais nada, é preciso avaliar alguns aspectos relevantes da especificidade do processo de requalificação urbana das áreas centrais na Cidade de São Paulo. A primeira constatação é que se trata de um processo mais amplo de ajustamento e atualizações das estruturas ambientais urbanas de uma cidade-metropolitana, etapa que teve início a partir do ano de 1965 e que foi marcada pela intensificação de intervenções em infra-estrutura de transportes – basicamente, vias expressas ou semi-expressas e o metrô – que visavam a (re)estruturação da cidade em sua dimensão metropolitana. A esse processo, ainda em curso, se somaria, a partir de 1975, uma série de intervenções que buscavam a (re)qualificação da Área Central, procurando reverter o processo de degradação ambiental, que já era evidente, desde o início dos anos 60, pela “congestão urbana” do centro e pela perda de população dos bairros centrais históricos, como o Brás, Campos Elíseos e Santa Ifigênia, além do aumento dos cortiços mesclados com edifícios de apartamentos voltados para as camadas de renda média baixa, que dividiam os espaços urbanos com as atividades comerciais e de serviços em expansão.

A requalificação urbana, em andamento, vem apresentando dificuldades evidentes, decorrentes do avanço da degradação ambiental de espaços urbanos centrais e de extensas áreas obsoletas, do ponto de vista da organização econômica e espacial, não existindo um conjunto de programas, planos e projetos urbanos que expressassem a existência de um processo efetivamente institucionalizado. Mais adiante, veremos que esse processo de requalificação urbana se desenvolve através de ações pontuais e programas descontínuos de uma gestão para outra.

Empregaremos o conceito definido por Jordi Borja, em palestra realizada em São Paulo,

em 1994, sobre o tema “A Cidade Mundial”. Segundo Borja, as grandes cidades atuais possuem uma região central ou “cidade central”, constituída por um centro histórico, o centro moderno expandido e antigos bairros populares. Esta “cidade central” é parte do que ele chama de “cidade-aglomeração”, que, através de sua expansão horizontal ou vertical, exige a criação de outras “centralidades que estruturam este espaço e, sobretudo, garanta uma boa comunicação cotidiana entre estas partes.”¹ No caso de São Paulo, esta “cidade-aglomeração” seria caracterizada pela área urbanizada contínua, que se configurou através do processo de expansão-conurbação, cuja continuidade do tecido urbano engloba 26 municípios diretamente conurbados, dos 39 que formam a Região Metropolitana de São Paulo. Essa mancha urbana corresponde ao que denominaremos cidade-metropolitana.

Outro conceito importante é o de “metrópole expandida”² ou “macrometrópole”, termos que vêm sendo utilizados para chamar a atenção para a crescente ampliação e intensificação dos intercâmbios de pessoas e mercadorias, na forma de uma densa rede de relações cotidianas que se estende às regiões administrativas vizinhas – regiões de Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba.

1. BORJA, Jordi. La Ciudad Mundial. In Memória do Encontro Centro XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1995, p. 12

2. Essa expressão foi utilizada, por exemplo, no Plano Metropolitano da Grande São Paulo – 1994-2010. Emplasa, 1994. Identifica um “espaço de irradiação e intercâmbio funcional” de caráter metropolitano, usualmente denominado de Complexo Metropolitano Expandido – CME, ou Macrometrópole de São Paulo. Op.Cit. p. 18)

3. MEYER, Regina Proserpi. O Centro e as questões contemporâneas. In Memória do Encontro Centro XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1995, p. 5.

Dessa forma, as transformações urbanas que vêm se processando desde os anos 60 interferem na organização funcional e espacial da cidade em sua dimensão metropolitana. Visto sob esta ótica, percebemos que o chamado Centro Metropolitano de São Paulo e Bairros Centrais vêm passando por profundas transformações, que não correspondem às demandas locais, propriamente, mas à necessidade de *reestruturação macrologístico-ambiental* da metrópole paulistana, em sua totalidade. Ou, como afirma Regina Meyer (1994): “*as chamadas ‘questões da área central’ são, na verdade, questões sistêmicas*”.³ O que nos leva a concluir que o desenvolvimento urbano da aglomeração paulistana atual vem sendo permeado por dois processos ou demandas urbanísticas que necessitam ser resolvidas simultaneamente – a da (re)estruturação e a da (re)qualificação. Tais demandas são decorrentes de fatores exógenos a seus próprios limites físico-territorial, caracterizados hoje pelo Centro e Região Central, configurados pelos 10 distritos centrais.

Portanto, entendemos que aquilo a que chamamos genericamente de processo de requalificação

das áreas centrais é parte desse processo de ajuste e atualização estrutural e funcional da “cidade-região metropolitana” ou, simplesmente, cidade-metropolitana, em seu conjunto, e da busca de um reequilíbrio entre as novas necessidades ligadas ao sistema produtivo e à estrutura urbana herdada do passado.

2.1. São Paulo: Cidade-metropolitana

O reconhecimento da dimensão e da complexidade da atual cidade de São Paulo, como parte de uma cidade-metropolitana que se articula com uma cidade-região que engloba a região administrativa – Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) – e o território ampliado da Macrometrópole, é fundamental para compreendermos o significado das transformações que a cidade vem atravessando nos últimos 40 anos. As mudanças intra-urbanas, que alteram o tecido urbano, ocorrem com a combinação simultânea de implementação de novas infra-estruturas e equipamentos urbanos e o abandono de áreas centrais e de antigos bairros industriais junto aos eixos ferroviários.

Esse processo de atualização das estruturas urbanas tem tido uma prevalência da escala metropolitana sobre a escala local e dos aspectos funcionais e econômicos sobre o aspecto ambiental, deixando para trás grandes áreas degradadas à espera de uma atuação intensiva de práticas urbanísticas reabilitadoras. Em âmbito metropolitano, o processo de atualização ou reestruturação urbana deu início, a partir de 1965, ao processo de institucionalização do planejamento urbano através de planos metropolitanos e municipais de caráter globais, novos instrumentos legislativos e das novas estruturas político-administrativas montadas para a sua implementação. Portanto, os rumos traçados nos planos para a reestruturação da cidade-metropolitana de São Paulo e também do processo de requalificação urbana, que, a partir de 1975, se sobreporia ao processo incompleto de atualização reestruturadora, irão exigir o aperfeiçoamento das estruturas político-administrativas, associado aos mecanismos de planejamento e gestão urbana como uma pré-condição para que se avance no processo de requalificação ambiental e urbana da cidade metropolitana de São Paulo.

A Macrometrópole Paulista, que abriga a atual cidade-metropolitana de São Paulo, é parte

de um espaço econômico organizado a partir de uma rede de cidades integradas por meio de transportes públicos e individuais, notadamente rodoviários e, com menor peso, o ferroviário. (vide prancha ILUSTR. 2.3) Este espaço macrometropolitano, também denominado metrópole expandida, estende-se em várias direções, integrando uma rede urbana hierarquizada a partir de São Paulo – considerada como Metrópole Mundial e articulada com outras cidades, que são consideradas metrópoles regionais – Santos e Baixada Santista, Sorocaba e região, Campinas e região, além de São José dos Campos e Região. (IBGE, 2001). Sua abrangência territorial atinge um raio de 150 km, a partir do centro histórico, a Área Central de São Paulo.

A cidade de São Paulo começou a ser estudada como aglomeração metropolitana a partir de meados dos anos 50, quando o estudo da Sagmacs (Sociedade de Análise Geográfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais), “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana” (1958), fez recomendações sobre a importância da organização da cidade na sua escala e complexidade metropolitana. É dessa época a tomada de consciência dos gestores municipais da importância da divisão da cidade em unidades administrativas menores. Os trabalhos da Sagmacs (1955-57), liderados pelo Padre Lebrecht, destacavam a relevância da organização social combinada com a espacial. Percebia-se que a cidade crescia desestruturadamente, tanto do ponto de vista físico-territorial quanto do ponto de vista da representação das comunidades e da presença do poder público nos novos bairros populares e carentes de infra-estrutura e serviços públicos. Talvez um dos principais méritos deste trabalho tenha sido, justamente, ter-se destacado, pela primeira vez, a ausência de uma estrutura político-administrativa capaz de dialogar com a representação popular de cada parte da cidade.

Quase 10 anos antes, o Relatório Moses (1950), fruto de trabalho de consultoria contratada pelo governador Adhemar de Barros, tinha por objetivo a busca de uma “racionalidade para o uso dos recursos públicos” que deveria ser subordinada a um “planejamento geral” (Meyer: 1990, p.72) Aliás, a idéia de um plano geral, mais tarde conhecido como plano diretor, surgiria junto com a criação do departamento de urbanismo, em 1947, porém sua concretização como plano acabado e institucionalizado, na forma de lei, levaria mais de 20 anos para ser efetivado, o que revelaria o pouco interesse dos prefeitos dos anos 50 pela implantação de um sistema de planejamento.

A cidade-metropolitana, que embrionariamente emergia nos anos 50, contava com uma população que havia dobrado em 15 anos e que, em 1950, já era de 2 milhões e 200 mil habitantes, ostentando o título de “*cidade que mais cresce no mundo*”. Essa aceleração do crescimento, que era fruto da combinação do desenvolvimento industrial e movimentos migratórios do exterior e do próprio território nacional, contribuía para caracterizar o processo de crescimento urbano paulistano como “cidade acampamento” ou “cidade da improvisação”, cujas estruturas administrativas não estavam devidamente preparadas para ordenar esse processo, que se apresentava cada vez mais dinâmico e complexo. A inadequação da máquina pública ficaria evidenciada no relatório Moses (1950) e no estudo Sagmacs (1958) como importante contribuição ao futuro plano diretor, o anteprojeto divulgado em 1961, no relatório do final da gestão Adhemar de Barros.

Percebe-se que além do déficit de infra-estrutura urbana viária e de transporte, cujo Plano de Avenidas (1930) objetivava superar, havia uma grande deficiência organizacional, ou seja, de planejamento racional das questões relacionadas ao gerenciamento do território, tanto do ponto de vista administrativo, como físico-social

Há que se recordar que, entre 1890 e 1930, a cidade crescia com base nos loteamentos dispersos, que eram ocupados primeiramente junto às estações ferroviárias e as linhas de bondes da Light, deixando para trás vazios formados por áreas inundáveis das várzeas dos rios ou terrenos de difícil acesso. Os loteamentos foram abertos sem um plano viário estruturador e sem reservas de áreas para usos institucionais. Muitos vereadores eram loteadores e não tinham interesse em elaborar leis que restringissem seus negócios. A implantação das vias estruturais, previstas no Plano de Avenidas (1930), corria atrás do processo de urbanização liderado pelos loteadores, considerados como os verdadeiros “abridores de bairros”, cuja ocupação se daria com a participação das novas linhas de ônibus, entre 1930 e 1950.

Mais tarde, o PUB – 1968, Plano Urbanístico Básico, analisaria, também, a aglomeração paulistana como fenômeno urbano metropolitano e constataria a ausência de um sistema de planejamento metropolitano como sendo um problema-chave para o futuro desenvolvimento da cidade. O desdobramento do PUB-1968 em PMDI-1970, Plano Metropolitano de

Desenvolvimento Integrado, e o PDDI- 1971, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, acabaram por delinear as diretrizes de atuação da administração pública, no âmbito metropolitano e municipal, para o direcionamento do desenvolvimento urbano futuro, ou seja, com um horizonte de 20 anos, ou seja, 1990. Pela primeira vez, tentava-se institucionalizar um sistema de planejamento urbano com o objetivo de não somente atuar sobre os déficits acumulados, mas também tentar direcionar as ações públicas para a estruturação urbana metropolitana futura.

Não obstante o quadro político-institucional marcado pelo regime de exceção do período autoritário (1964-1984) e pelas divergências entre técnicos de várias tendências ao modelo de cidade adotado, deve-se reconhecer o relevante papel desses planos como desencadeadores de novas estruturas administrativas e instrumentos urbanísticos para estruturação da aglomeração metropolitana que continuava a crescer aceleradamente. (1970 – 5.964.615 habitantes). Essas estruturas e instrumentos urbanísticos, vinculados à visão de planejamento sistêmico, marcariam sua presença no processo urbano paulistano por mais de duas décadas, moldando a atuação do poder público no sentido da reestruturação da cidade-metropolitana, basicamente centrada na implantação de infra-estrutura urbana e num urbanismo regulador, via zoneamento.

2.2. Relação centro-periferia, antigas e novas centralidades

A área central e os bairros centrais possuem características específicas, seja pela sua configuração físico-morfológica histórica, seja pela trajetória da cidade de São Paulo como metrópole nacional e como cidade mundial, no presente. Essa região central vem sofrendo o impacto da (re)estruturação ao longo de um processo de mais de 50 anos, no qual sempre foram priorizadas a adequação e atualização de sua infra-estrutura viária, rodoviária e metroviária. Os investimentos concentrados na melhoria dos transportes possibilitaram uma maior mobilidade para a mão-de-obra, integrando as diferentes áreas da cidade-metropolitana, mas, também provocando forte impacto desagregador do tecido urbano dessas áreas centrais, resultando num processo de degradação e de perda de qualidade em relação à sua habitabilidade.

Essas áreas centrais, hoje bastante degradadas, ocupam historicamente uma posição central na configuração policêntrica, decorrente de suas origens no período colonial, radial-concêntrica (Plano de Avenidas-1930) e na sua estruturação metropolitana mais recente (PDDI-1971), caracterizada pela estrutura urbana da aglomeração metropolitana atual. A centralidade principal, área central da Cidade, e os seus núcleos históricos periféricos representam importantes nós de articulação dos transportes públicos. São locais estratégicos na dinâmica dos deslocamentos urbanos relacionados com a população dos bairros mais distantes. (ver ILUSTR.2.4)

Estas antigas centralidades, em São Paulo, desempenharam e ainda desempenham o papel de concentração de prestação de serviços, escritórios, comércio e entretenimento. Essa importância, entretanto, foi dividida, no correr do tempo, com as novas centralidades representadas pela concentração de serviços terciários mais ou menos especializados (Avenidas Paulista, Faria Lima e Av. Luís Carlos Berrini, entre outras), pelos shopping-centers e corredores de serviços e comércios. As antigas centralidades, por realizarem a conexão entre centros e periferias, ficaram cada vez mais associadas aos meios de transporte coletivo, enquanto as novas centralidades, representadas pelos shoppings e novas concentrações de escritórios privados, surgem associadas a uma acessibilidade preferencial do transporte individual.

Em decorrência do atual estágio de degradação urbana dessas antigas centralidades, caberia indagar qual seria a origem e as razões para tal situação. Como hipótese de investigação, consideramos dois processos que se desenvolveram concomitantemente: 1) a saturação decorrente do acúmulo de funções, na medida que a cidade se expandia e suas articulações com as demais áreas urbanas se intensificavam, aspecto evidenciado nos final dos anos 50 e ao longo dos anos 60; 2) a crescente segregação espacial, liderada pelo incremento do transporte individual e reforçada pelo grande distanciamento entre a renda familiar dos mais ricos e dos mais pobres, fenômeno que se intensifica a partir a melhoria da infra-estrutura viária e rodoviária, iniciada em 1965.

A estes dois processos agregaríamos um outro, que funciona como um pano de fundo, ou

seja, as características do quadro socioeconômico mais amplo, que caracterizou a cidade e sua área metropolitana nos últimos 30 anos, quando o crescimento da cidade se fez através da acomodação precária de enorme contingente populacional, resultante do intenso processo migratório nacional. Basta lembrar que mais de 50% das habitações do município de São Paulo são consideradas subnormais.⁴ Isto significa que pelo menos metade da população convive com baixos padrões urbanos – reflexos da precária distribuição de renda e limitações de investimentos públicos em habitação, infra-estrutura e equipamentos urbanos. Esse aspecto decorrente do modelo concentrador de renda terá um peso decisivo na formação da paisagem urbana da cidade-metropolitana atual.

As centralidades antigas e as novas centralidades emergentes, lideradas pelas estratégias locacionais privadas, representam e reforçam as características da urbanização dualista, que caminha na busca da separação por padrões de renda. A cidade se organiza de forma segregada e, ao mesmo tempo, busca, com grande empenho dos governos, organizar o fluxo de pessoas e mercadorias, atendendo à pressão das necessidades do sistema produtivo.

4. Ao longo de décadas acumulou-se uma “dívida social”, cujo enfrentamento vem sendo adiado ou contornado por padrões urbanos segregacionistas. O livro “Crescimento e Pobreza, 1975”, traçava um quadro desalentador, constatando que, apesar do crescimento econômico, crescia na cidade de São Paulo uma pobreza, reveladora do modelo concentrador de renda, sintetizado pela frase “crescer o bolo para depois dividi-lo”, no auge do chamado milagre econômico brasileiro. É altamente significativo e, ao mesmo tempo, decepcionante constatar que passados 30 anos, dos quais 20 anos sob o regime democrático, a concentração da renda tenha se acentuado, assim como a precariedade econômica das camadas sociais de menor poder aquisitivo.

Dentro deste quadro, em que convivem padrões de “primeiro e quarto mundos”, ocorre o processo de degradação das áreas centrais paulistanas, tanto da região central quanto das antigas centralidades periféricas, que desempenham papel de nós de articulação dos transportes e de intermediação da acessibilidade da mão-de-obra que reside nos bairros mais distantes. O fato é que essas antigas centralidades continuam a espelhar os padrões de vida dessas populações que habitam os bairros mais precários da cidade. Seus espaços urbanos estão articulados aos sistemas de transportes de massa – ônibus, metrô e ferrovia –, os quais possibilitam uma acessibilidade metropolitana para quem se movimenta cotidianamente da moradia ao trabalho, e vice-versa.

Verificam-se, entretanto, algumas iniciativas para tentar recuperar essas áreas centrais periféricas, que ocorrem com maior frequência onde a população possui uma representação política mais efetiva e prefeituras mais atuantes como são os casos das centralidades formadas por municípios da região metropolitana de São Paulo, especialmente aqueles com

melhor desempenho econômico, como as cidades do ABC (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul). Essas centralidades mais antigas, que apresentam sinais de requalificação, ainda são minorias, predominando a precariedade ambiental. Nota-se que as melhorias no sistema de transporte podem e devem potencializar a requalificação dessas áreas centrais. O caso do centro do bairro de Pinheiros, que é um subcentro metropolitano, com a implantação da nova linha de metrô, a Linha 4, oferece essa perspectiva, que deve ser aproveitada.

Apesar do processo de fragmentação das novas centralidades que, preponderantemente, seguem a lógica da mobilidade do transporte individual do automóvel, portanto associadas à população de melhor poder de compra, as antigas centralidades, representadas pelos núcleos históricos “saturados e arrasados” pela excessiva carga de funções, decorrente do processo de expansão da cidade, continuam a abrigar atividades comerciais associadas à população dos bairros mais pobres. Isso pode ser comprovado no centro principal, centro histórico da cidade de São Paulo, bem como nos subcentros municipais (Penha, Santana, Lapa, Pinheiros e Santo Amaro) e nos centros metropolitanos (Guarulhos, Perus, Osasco, Taboão da Serra, Itapeverica da Serra, Diadema, São Bernardo, Santo André, Mauá, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Itaquaquecetuba, Suzano e Mogi das Cruzes, entre outros municípios conurbados).

Desse modo, é possível perceber como a antiga concepção de centro, em contraposição à periferia, não tem dado conta para explicar o quadro atual. Poderíamos afirmar que os centros estão sendo utilizados intensamente pela periferia, ou que a periferia se articula com as múltiplas centralidades, em especial as mais antigas, em grande parte abandonadas pelas camadas mais abastadas da população.

Daí, as contradições presentes na questão da degradação ambiental decorrente da apropriação ilegal do comércio popular informal dos espaços públicos dessas antigas centralidades e a dificuldade dos gestores públicos em manter esses mesmos espaços em condições adequadas de uso para todos. Nesse aspecto, o geógrafo Milton Santos tinha razão quando afirmava que as mudanças, que significariam avanço substancial para a organização espacial de nosso território e cidades, viriam da energia dessa população menos abastadas, ou

seja, aquelas que demandam a construção de uma sociedade mais equilibrada e que poderiam brigar por um espaço urbano mais democrático e qualificado. Em outras palavras, significa dizer que a (re)qualificação urbana dessas antigas centralidades passaria pela qualificação dos padrões urbanos dessa população penalizada pelo modelo econômico.

Em síntese, poderíamos dizer que a cidade-metropolitana de São Paulo abriga um sistema de centralidades que se transforma junto com o processo de (re)estruturação e (re)qualificação da cidade-metropolitana:

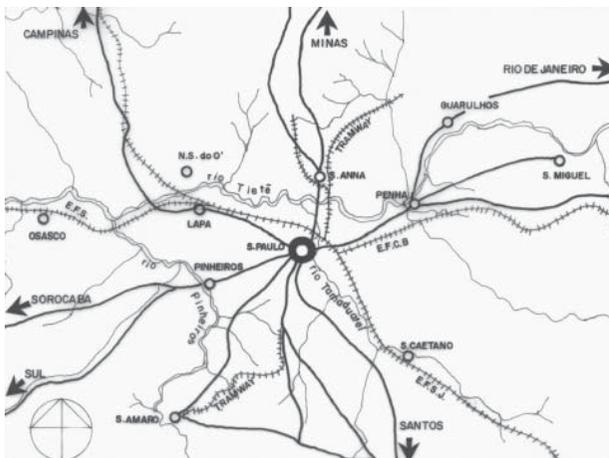
- a) cuja centralidade principal, que historicamente dividia as funções urbanas típicas (comércio e serviços) com os subcentros regionais, dentro e fora do município, passa a dividir suas funções também com as novas centralidades, lineares e polares em formação; e
- b) a partir dos anos 70, aumentaria a especialização de funções e segregação entre antigas e novas centralidades, as primeiras associadas às periferias mais distantes e as segundas ligadas ao terciário moderno, articuladas aos bairros mais abastados e de classe média.

Portanto, para finalizar, diríamos que o atual estágio de degradação dos centros urbanos antigos e suas áreas centrais reporta-se ao modelo de crescimento urbano dos últimos 40 anos e à forma de atuação do setor público e da iniciativa privada, que, em linhas gerais, podem ser caracterizadas pelos seguintes aspectos:

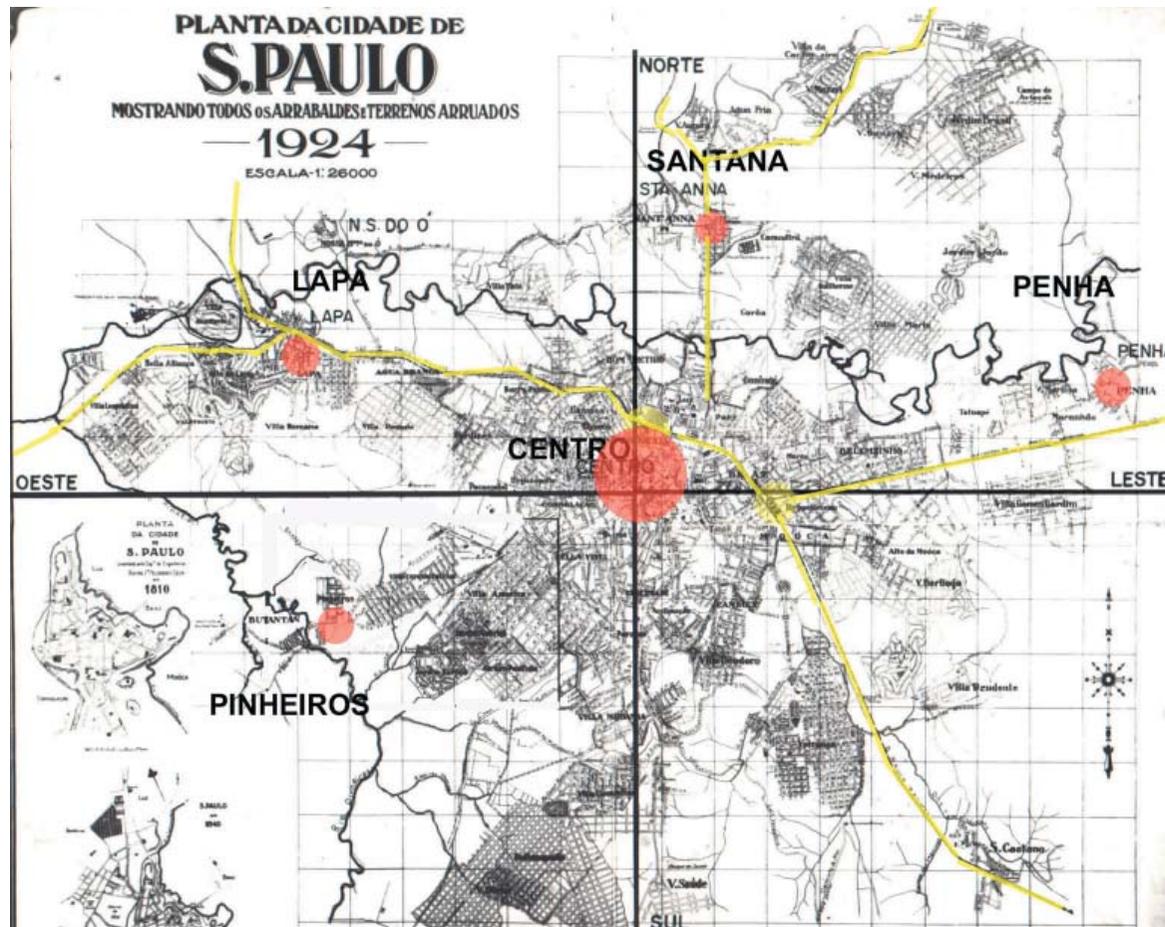
- a) predomínio de intervenções setoriais e monofuncionais, gerando ambientes urbanos fragmentados e deixando seqüelas ou espaços residuais não equacionados;
- b) crescente segregação espacial e econômica decorrente da persistência do modelo concentrador de renda;
- c) direcionamento dos investimentos públicos e privados que contribuem para reforçar o modelo concentrador, notadamente ao longo dos anos 80 e 90;
- d) enfraquecimento da capacidade gerencial e de atuação do poder público; e
- e) descontinuidade administrativa e descompasso entre as diferentes esferas de

atuação públicas, especialmente anos 80 e 90; e
f) fraca atuação integrada e coordenada sobre os espaços públicos centrais, por escassez de recursos e por forte influência dos interesses do setor privado, imobiliário e financeiro.

Deve-se ressaltar, também, que houve pouco avanço na organização político-administrativa, ou seja, na reformulação das estruturas herdadas do período autoritário, especialmente aquelas que dizem respeito à criação de canais de participação e representação da sociedade, lastreada em base territorial menor e com valorização da identidade local, perdendo-se a oportunidade de fortalecer as antigas centralidades como locais simbólicos e de afirmação da cidadania. A implantação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, apesar de ser uma exigência da Lei Orgânica do Município, ainda em 2005, é uma peça de ficção, apesar de legislação específica recentemente aprovada pela Câmara Municipal.

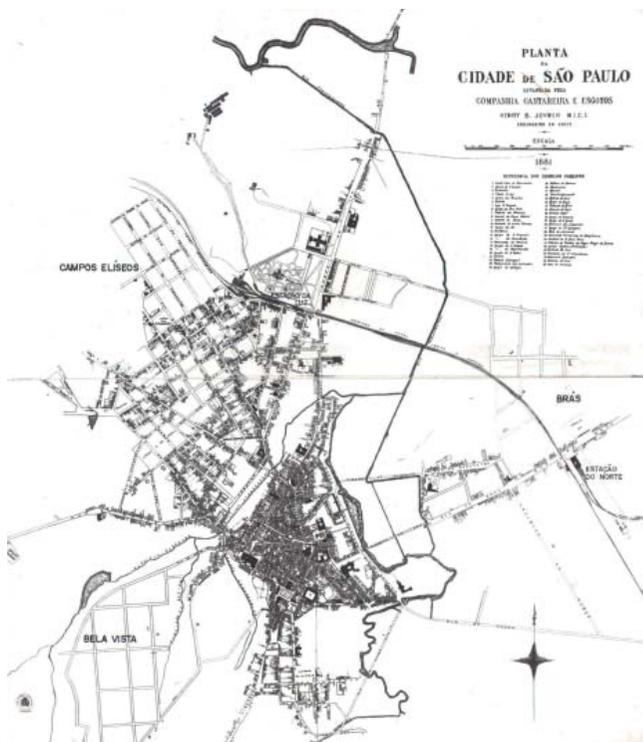


Sítio regional, estruturação pré-metropolitana (1870-1930)
(com base em Langenbuch, 1971)



Na Planta de São Paulo de 1924 destacam-se o Centro principal e as antigas centralidades, como Santana, Penha, Pinheiros e Lapa, além dos pontos de chegada, representados pelas estações ferroviárias da Luz e do Brás/ Roosevelt.
fonte da base: Arquivo da Biblioteca Mário de Andrade, in Zanetti, 1988.

ILUSTR. 2.1
MAPAS HISTÓRICOS:
EXPANSÃO URBANA E CENTRALIDADES



A Planta da Cidade de São Paulo de 1881: presença da ferrovia, com as estações da Luz e do Norte. O bairro dos Campos Eliseos, em continuidade à Santa Ifigênia, e os arruamentos iniciais do Brás e do Bexiga (atual Bela Vista) marcam o início da expansão urbana cafeeira.

ILUSTR. 2.2.

REGIÃO CENTRAL EM 1900: METRÓPOLE DO CAFÉ

Planta de 1881 e imagens da atual região central apresentam as formas urbanas produzidas entre 1890 e os anos 20 do século XX e que seriam gradativamente (re)estuturadas a partir do Plano de Avenidas de 1930.

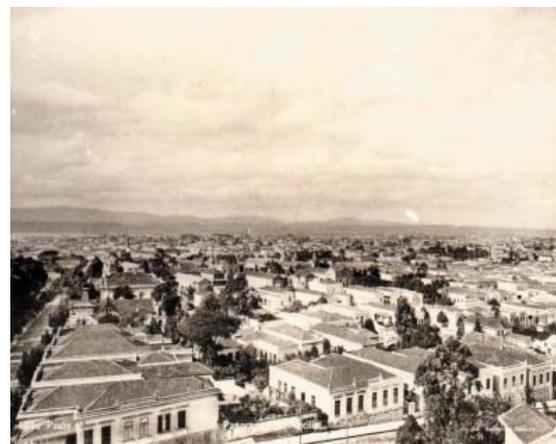
Fonte: Arquivo Fotográfico do DPH, in Zanetti, 1988, p.34 e 38.



A Estação da luz nas primeiras décadas do século XX: um importante ponto de chegada e partida.



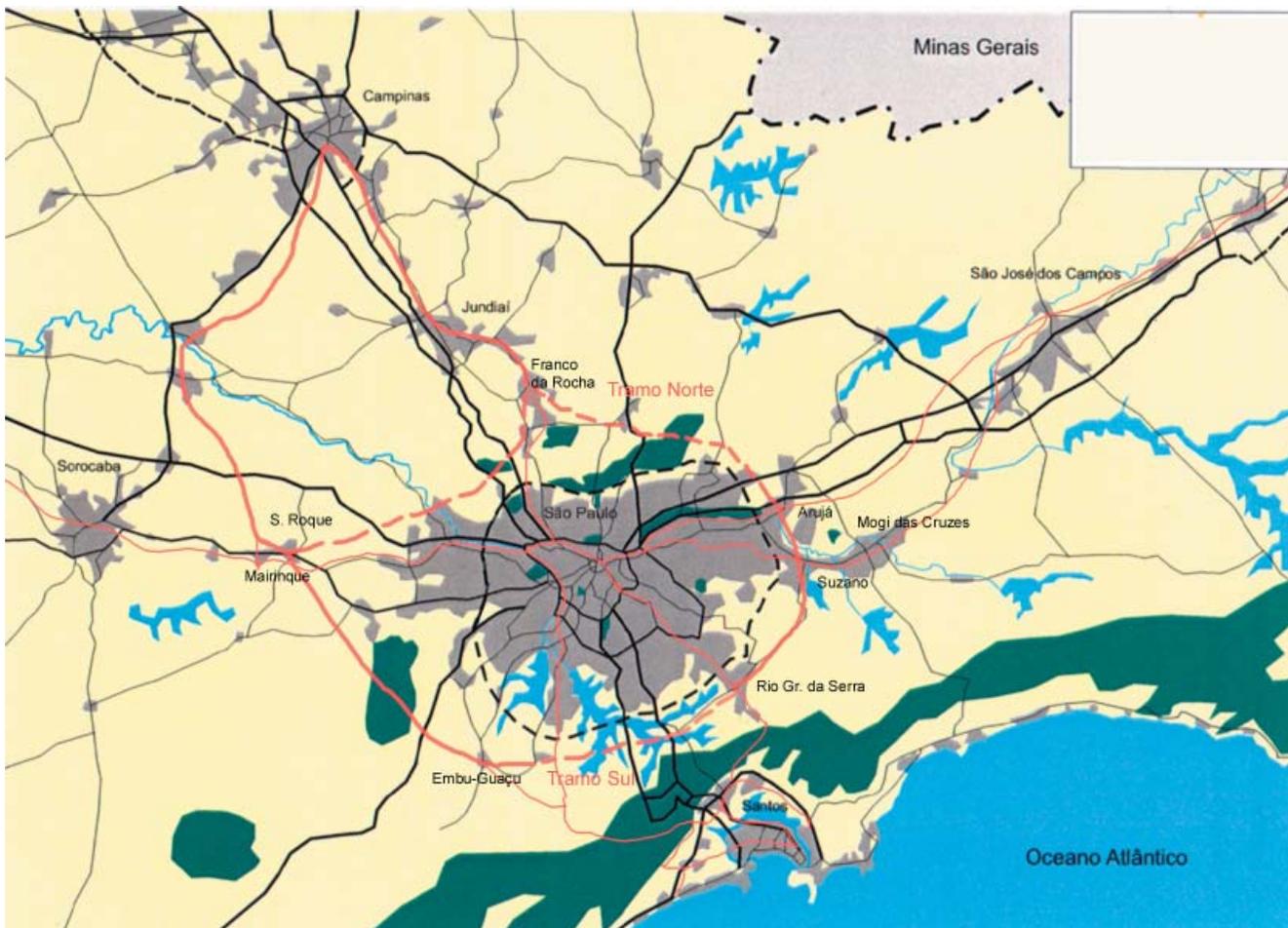
Largo de São Bento por volta de 1910: arquitetura eclética do imigrante europeu e a presença dos bondes elétricos.



Vista de Santa Cecília e da Vila Buarque, no início do século XX, um bairro de classe média, com suas habitações erguidas segundo os padrões estabelecidos no Código de 1886.



Avenida Paulista com mansões da burguesia paulistana (cafeicultora, comercial e industrial).



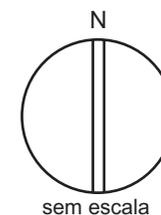
ILUSTR. 2.3.
MACROMETRÓPOLE PAULISTA
PLANOS METROPOLITANOS

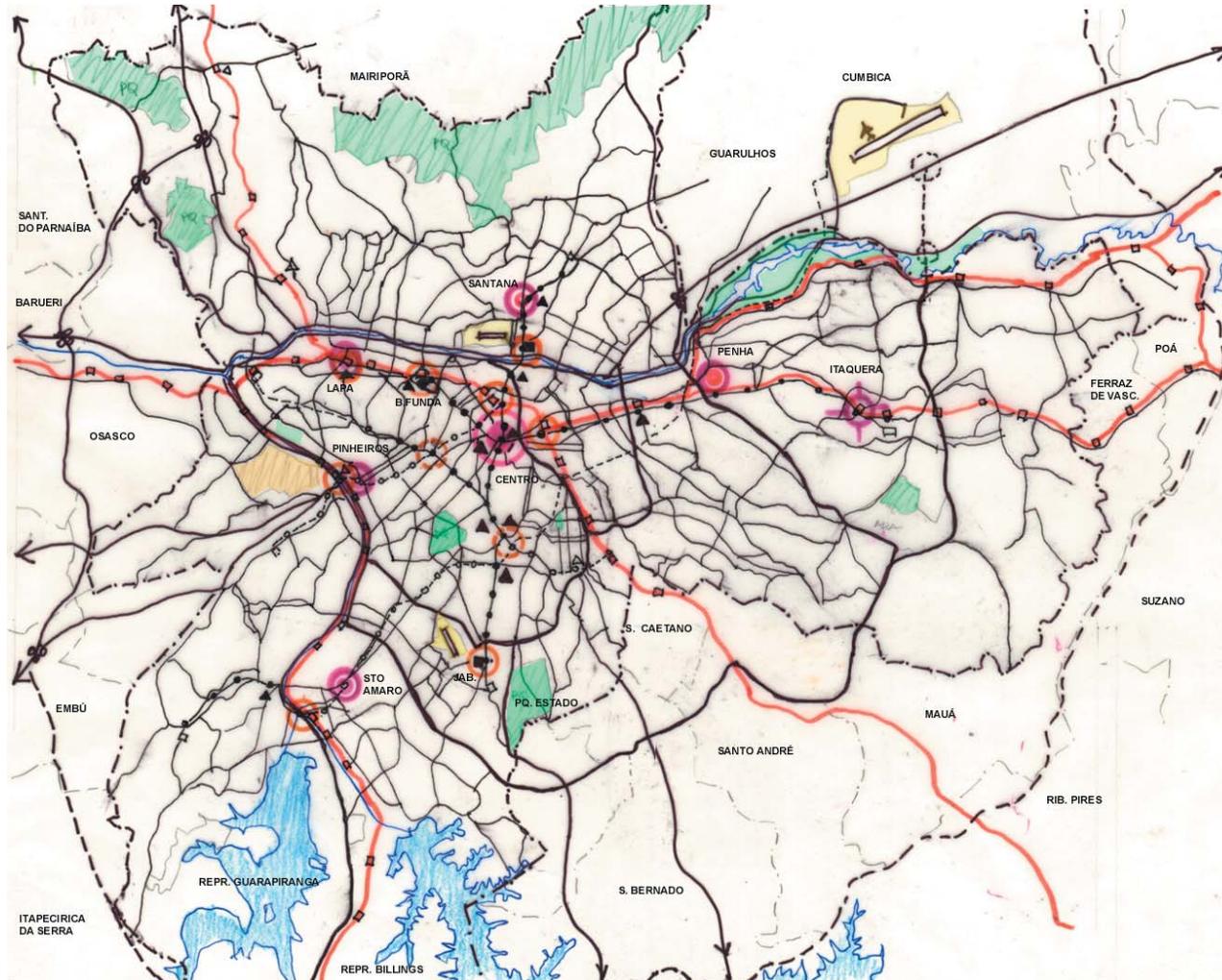
LEGENDA

-  Mancha urbana
 -  Principais Rodovias
 -  Anel Rodoviário ou Rodoanel
 -  Trecho Executado (2004)
 -  Techo em Projeto (2004)
 -  Anel Ferroviário ou Ferroanel
 -  Techo Existente (2004)
 -  Trecho Projetado
- Projetos que constam dos Planos:
PITU - 2000-20
PDDT - 2000-20

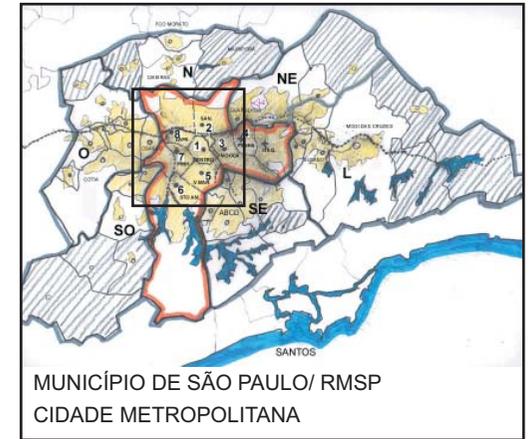
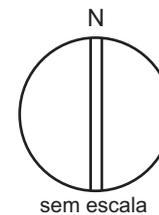
Projetos Metropolitanos na macrometrópole que terão grande impacto na estrutura urbana da cidade metropolitana de São Paulo. Tais projetos representam oportunidade para a reestruturação e qualificação dos espaços intra-urbanos.

Base: Fonte : DERSA, 1997





FONTE: BASE PDE - 2002/ PMSP



MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/ RMSP
CIDADE METROPOLITANA

ILUSTR. 2.4
CIDADE DE SÃO PAULO/
ACESSIBILIDADE METROPOLITANA
TRANSPORTE E REQUALIFICAÇÃO



**3. PLANOS E PROJETOS:
ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO**

3. Planos e projetos: atuação do poder público

“A instituição de um Sistema de Planejamento será, sem dúvida, um passo importantíssimo para a resolução desses problemas, possibilitando maior eficiência e um desenvolvimento harmônico e integrado da área.”

(PUB – Plano Urbanístico Básico, 1968)

A atuação do poder público municipal, desde a segunda metade dos anos 40, quando se esboçava a formação de uma futura aglomeração metropolitana, vinha sendo caracterizada por um “correr atrás” do processo de urbanização, revelando um grande descompasso entre a capacidade de atualização dos instrumentos urbanísticos, administrativos e financeiros para dar conta da demanda de infra-estruturas e equipamentos urbanos.

O período que antecedeu a elaboração do PUB-1968, que se inicia com a reconstitucionalização do país em 1946 e vai até a nova ruptura político-institucional de 1964, foi marcado pela elaboração de muitos estudos e tentativa de elaboração de um plano geral ou plano diretor para orientar o crescimento urbano cada vez mais acelerado. A um período de intensa atuação intervencionista da municipalidade, entre 1935 e 1945, marcado por uma administração mais técnica que política dos prefeitos Fabio Prado (1934-38) e Prestes Maia (1938-45), sucedera um período caracterizado pela descontinuidade e por práticas políticas consideradas populistas, entre os anos de 1946 a 1964.

Não obstante a criação do Departamento de Urbanismo (1947) e a instalação da primeira comissão para elaboração do plano diretor, que viria a se reunir somente em 1953, acentua-se a falta de atuação efetiva sobre a cidade. Entre 1946 e 1952, a cidade contou com 6 prefeitos, que eram nomeados e não eleitos (Lei Federal 121 de 1947), os quais passariam pouco tempo no cargo, pois não conseguiam se estabelecer como liderança política efetiva, em meio a muitas reivindicações populares. Essa seria uma das razões da falta de objetividade e racionalidade para se instituir um processo de planejamento urbano a partir da elaboração do plano diretor.

Esse período, que se estenderia de 1953 a 1964, agora com prefeitos eleitos, foi amplamente estudado por muitos autores, entre eles Leme (1982) e Campos (1999), que constatam que, apesar da fraca atuação efetiva dos executivos municipais, é um período rico em debate e confronto de idéias, mas de difícil consenso e coesão para se montar um novo sistema de planejamento urbano. Esta falta de consenso entre técnicos da própria prefeitura e urbanistas da esfera acadêmica ficaram expressas nos estudos e ciclos de conferências, organizados direta ou indiretamente pelo Departamento de Urbanismo, cujos temas são reveladores do universo de problemas que vinham se avolumando e das formulações propositivas:

1949 – ciclo de conferências organizado pelo Departamento de Urbanismo:

- *“o loteamento clandestino é o principal problema”* - Eng. Gomes Cardim Sangirardi;
- *“a idéia do cinturão verde, zoneamento e cidades satélites”* – Prof. Anhaia Melo; e
- *“controle da especulação”* -Eng. Carlos Lodi

1950 – relatório Moses: Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo;

1953 – a comissão do Plano Diretor discute o denominado “Esquema Anhaia” –
“Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo”;

1956 – é apresentado o relatório da comissão do Metropolitano, presidida por Prestes Maia:
“Anteprojeto do Sistema de Transporte Rápido de um Metropolitano”;

1958 – divulgação do estudo realizado pela SAGMACs, entre 1955-57, coordenado pelo Padre Lebrecht (movimento Economia e Humanismo): *“Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”*, contendo recomendações quanto à organização da cidade em escala metropolitana e dando ênfase à importância da desconcentração administrativa através de agências municipais ou subprefeituras e de conselhos comunitários;

1961 – divulgação do esboço de plano diretor, elaborado entre 1958-60, sob a coordenação do engenheiro Carlos Lodi, através do relatório *“Planejamento – Prefeito Adhemar de Barros, 1957-1961”*, que enfatizava os seguintes aspectos: circulação, zoneamento e organização da estrutura metropolitana, além de chamar a atenção para a importância de um Centro Administrativo Municipal.¹

1. A idéia de uma sede própria para a prefeitura, ou paço municipal, vinha sendo idealizada desde os anos 20: concurso de 1921, discussão de alternativas no Plano de Avenidas de 1930, outro concurso em 1939 e novamente outro concurso em 1949 e, ainda, o projeto de Oscar Niemeyer em 1952 (Campos:1999). A cidade crescia e demandava uma reestruturação ampla. O centro administrativo e os demais temas tratados no relatório “Planejamento” eram o resultado dos debates e consultorias dos anos 50 e seriam retomados pelo PUB-1968.

A segunda gestão do prefeito Prestes Maia (1961-65) herdaria esse volume de estudos, propostas de planos e anteprojeto do metropolitano, mas, apesar do seu perfil técnico, não

conseguiria imprimir o mesmo ritmo da sua gestão anterior (1938-45), pois as condições financeiras e de organização administrativa haviam se deteriorado muito ao longo dos anos 50. Retoma algumas das grandes obras viárias programadas pelo Plano de Avenidas-1930, dando início à construção das Avenidas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê, além de algumas pontes. E dedica-se à elaboração de projetos específicos, preparando, de certa forma, o poder municipal para uma nova etapa de realizações de intervenções diretas, voltando a correr atrás do tempo perdido, ou seja, um novo “surto de urbanismo” (Toledo: 1996)

O planejamento urbano implementado de modo intensivo e sistemático, entre 1965 e 1975, como instrumento de direcionamento das intervenções e mecanismos de regulação urbana que visavam adequar as estruturas da cidade-metropolitana, teve papel relevante na orientação dos investimentos públicos, como resultado de uma política urbana conduzida a partir da esfera federal, que entendia as áreas metropolitanas como localidades estratégicas, como principais pólos dinâmicos da economia urbano-industrial em expansão. Resolver os principais problemas urbanos pendentes numa metrópole como São Paulo era enfrentar o problema de reestruturação urbana com o objetivo de reduzir as deseconomias de escala e os entraves para o desenvolvimento econômico do país.

O regime militar, ao priorizar as áreas metropolitanas como áreas estratégicas para o desenvolvimento urbano, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967, passou a criar um sistema de planejamento e gestão metropolitano, tendo sido criado neste mesmo ano o Gegran – Grupo Executivo da Grande São Paulo,² que coordenaria o primeiro plano de caráter metropolitano, a ser utilizado como instrumento de política urbana, o PMDI – 1970, Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano, que desencadearia a montagem do processo de planejamento metropolitano a ser institucionalizado com a constituição legal da Grande São Paulo, formada pelo município de São Paulo e mais 36 municípios (hoje, São Paulo e mais 38 municípios, RMSP), através da lei constitucional complementar 14, de 1973. A GSP passava a se constituir como território geográfico e administrativo, em processo de estruturação.³

2. O Gegran, Grupo Executivo da Grande São Paulo, foi criado em 1967, por decreto estadual, porém pela Constituição Federal de 1967 caberia à união a regulamentação das áreas metropolitanas do país, o que viria a acontecer somente em 1973.

3. A partir de então começou a ser montado o denominado Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano (SPAM), que contava com as seguintes instâncias administrativas: a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, a Emplasa (empresa estatal em moldes de agência de planejamento que sucedeu ao Gegran), o Consulti (Conselho Consultivo) e o Codegran (Conselho Deliberativo), além do Funeti, órgão que cuidava dos recursos financeiros. (PMGSP-1994 – p.)

O SPAM, que representava um avanço institucional, embora notadamente marcado pelo modelo de gestão centralizada implantado pelo regime militar, significa um primeiro passo na institucionalização e valorização técnica do planejamento como instrumento fundamental para orientar a tomada de decisões no âmbito político-administrativo supra-municipais, isto é, metropolitano.

3.1. Intensificação das intervenções (re)estruturadoras, 1965-79

O período entre 1965 e 1979 fora muito rico em elaboração de planos e realizações de grandes obras urbanas, especialmente as relacionadas aos transportes – metrô, vias radiais e expressas –, e que trariam grande impacto à região central da cidade. Do lado positivo, destacam-se a melhoria da acessibilidade das diversas áreas urbanas e da mobilidade da mão-de-obra, e, do lado negativo, a destruição de parte significativa do tecido urbano, com conseqüente fragmentação dos antigos bairros centrais, cortados pelos novos complexos viários, tal como ocorreu com o Brás e a Bela Vista. Obras que foram implantadas rapidamente sem qualquer questionamento por parte das populações locais, numa época em que os canais de organização e participação da sociedade estavam fechados.

O foco principal dessas intervenções estava na busca da melhoria da circulação urbana. Essas foram desencadeadas a partir de planos setoriais – Plano Diretor do Metropolitano de São Paulo (1967), Plano de Vias Expressas (1969) -, sendo que este último seguia as diretrizes do Plano Urbanístico Básico (1968), que foi um plano de caráter geral ou global, tendo por objetivo formular as coordenadas de um processo estruturador de uma cidade-aglomeração que havia adquirido uma dimensão metropolitana ao longo dos anos 50, acumulando um gigantesco déficit de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de organização administrativa. O prefeito Faria Lima, a quem coube desencadear esse processo, contaria, no início de sua gestão, com o Plano de Avenidas (1930) e seu desenvolvimento em projetos urbanístico-viários deixados por Prestes Maia, na sua segunda gestão, entre 1961-65. Esses projetos serviram de referência para o desencadeamento imediato de um vultoso programa de obras, com ampla retaguarda do governo federal e da reforma administrativa de 1967, garantindo significativo aumento da capacidade financeira para poder bancar o ambicioso programa da municipalidade de São Paulo.

Ao mesmo tempo que tocava as primeiras obras, Faria Lima providenciou a elaboração dos planos do Metrô-1967 e o PUB-1968, que se constituíram em documentos básicos para os demais planos institucionalizados de âmbito metropolitano (PMDI-1970) e municipal (PDDI-1971), responsáveis pela lógica geral das intervenções públicas por mais de 20 anos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o PDDI-1971, juntamente com a Lei de Zoneamento de 1972, aprovados na gestão Figueiredo Ferraz (1971-73), além da criação da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), em 1971, e a transformação do Grupo Executivo de Planejamento (Gep) em Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep), abririam novas perspectivas, que apontavam para a institucionalização do processo de planejamento urbano com visão global. Os planos gerais e o sistema de planejamento urbano sinalizavam que, depois dessas intervenções de infra-estrutura de transportes, consideradas prioritárias, viriam outras de caráter verdadeiramente urbanístico.

A lei de Zoneamento, de 1972, surge como um instrumento urbanístico integrado ao PDDI-1971, cujo objetivo principal era a estruturação urbana da cidade São Paulo, em seu todo, e como parte da aglomeração metropolitana. Era previsto, também, um conjunto de planos urbanísticos específicos para as áreas consideradas como Zonas Especiais, as denominadas Z8. A Cogep chegou a elaborar estudos e planos preliminares para algumas dessas zonas especiais, caracterizadas como bairros históricos, como o caso de Bela Vista e Luz-Bom Retiro, em 1974, os quais não foram desenvolvidos e muito menos implantados.

Por outro lado, a Emurb tinha como objetivo atuar diretamente e conjuntamente com outros órgãos e empresas públicas, no sentido de direcionar os processos de renovação urbana e/ou reurbanização nas áreas de impacto direto das obras de infra-estrutura de transportes. Pretendia uma atuação exemplar junto à primeira linha de metrô, através do redesenho urbano ou renovação urbana, com a participação da iniciativa privada. Tinha a intenção de aproveitar as áreas desapropriadas pelo Metrô ou em processo de desapropriação no entorno das estações que necessitavam de reestruturação viária e fundiária. Dessa fase inicial de atuação da empresa destacam-se os projetos Santana, Vergueiro e Conceição, os quais não tiveram o êxito esperado. No caso específico do projeto Santana houve forte resistência dos proprietários e comerciantes. Já nos casos dos Projetos Vergueiro e Conceição houve um êxito parcial, com uma certa indução da atuação da iniciativa privada, mas bem distante da expectativa e do cenário projetado inicialmente.

Desse modo, tanto as iniciativas da Cogep como as da Emurb, que sinalizavam para a

importância de planos urbanísticos detalhados e projetos de renovação urbana, foram colocadas de lado, prevalecendo o enfoque setorial, unidimensional, em detrimento da visão integrada, necessária para a boa prática urbanística. Outros episódios posteriores, como, por exemplo, as tentativas de atuação integrada nas áreas lindeiras das estações de metrô da linha Leste-Oeste, entre 1975-85, na área do Projeto Cura Brás-Bresser, revelariam essa mesma dificuldade. Assim, por mais de 30 anos, as intervenções urbanas associadas à infra-estrutura de transporte e ao zoneamento genérico foram os principais instrumentos indutores do desenho urbano, juntamente com a lógica do empreendedor imobiliário, que prioriza a maximização do lucro e segue as normas de zoneamento fundamentadas no lote individualizado. Não foi, portanto, institucionalizada a prática do desenho urbano como uma etapa do processo de planejamento urbano, salvo raras exceções expressas em projetos pontuais.

Portando, os projetos de Renovação Urbana não “descolaram” do papel para a realidade, assim como as intervenções urbanísticas mais específicas visando a dar tratamento mais cuidadoso e particularizados às áreas centrais e bairros históricos, como o Brás, Bexiga (Bela Vista) e Bom Retiro. Sem a efetivação desses planos e projetos urbanos, perdeu-se a oportunidade de se institucionalizar um processo de desenho urbano. A cidade teria seu desenvolvimento associado somente aos planos setoriais e à Lei de Zoneamento, sendo que esta última vem sendo, desde então, o principal, porém limitado instrumento a desenhar a paisagem urbana. Por outro lado, o enfoque do planejamento de transportes e o gerenciamento de tráfego vêm, desde então, mantendo sua primazia sobre o enfoque urbanístico.

É sabido, pela experiência mundial, que esse tipo de plano, em nível de desenho urbano, exige projetos urbanos de longa maturação e um processo continuado de longuíssimo prazo. Só para mencionar um exemplo muito considerado, aquele da cidade de Boston vem sendo implementado há 40 anos, ou seja, desde 1965.

Após 10 anos de intenso volume de intervenções, de 1965 a 1974, eram evidentes alguns sinais de mudança de enfoque ou linha de atuação da gestão municipal, ainda no rescaldo do impacto social das grandes intervenções, seja por desapropriações traumáticas, seja pelos transtornos causados ao trânsito de veículos em conseqüência dos canteiros dessas grandes

obras públicas. Também havia uma certa expectativa coletiva quanto a usufruir dos benefícios dessas obras públicas, que ainda não se faziam sentir, por estarem somente parcialmente concluídas.

Por outro lado, no plano econômico, percebia-se o declínio do chamado “milagre brasileiro”, diante do impacto da primeira crise do petróleo (1973) e do realinhamento da política urbana contida no II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o que levou o prefeito Miguel Colasuonno (1973-75) a redirecionar a atuação do poder público, reduzindo seu ímpeto intervencionista, evitando-se entrar em conflito com o setor privado. De certa forma, a oposição à renovação urbana proposta para a área central de Santana significou, na prática, o estabelecimento de limites desse tipo de atuação, restando uma espécie de trauma não superado pelo urbanismo paulistano. No âmbito nacional e estadual, verificava-se a implementação da política de desconcentração industrial, também conhecida como “interiorização do desenvolvimento”, e a criação de novos pólos econômicos. Essa nova política sinalizava que a metrópole paulistana já não tinha a mesma importância estratégica, o que resultaria, na prática, em redução significativa dos investimentos governamentais.

Já a partir de 1974, entraríamos num período de desaceleração das intervenções urbanas, em decorrência do impacto da nova conjuntura econômica que afetara a economia mundial, com a crise do petróleo (1973/74), resultando no esfriamento do ímpeto das intervenções do setor público, sem que se tivesse, contudo, concluído o processo de reestruturação urbana. Verificava-se, então, não obstante o enorme volume de obras realizadas, a persistência de pendências não completamente resolvidas, tanto em infra-estrutura urbana quanto em equipamentos sociais e habitações. Percebe-se significativa melhoria nos bairros populares antigos, ao lado do crescimento desmedido de novos bairros precários de uma periferia mais recente. Nos bairros centrais, observam-se muitos espaços residuais e os primeiros impactos dos complexos viários como fonte de degradação ambiental, a começar pelos altos índices de ruídos. À crise econômica se juntaria a descrença ou desconfiança no planejamento de caráter global e centralizado.

O prefeito Setúbal (1975-79), que se seguiu a esse ajuste, promovido pelo prefeito Colasuonno,

inicia sua gestão no momento em que estava para entrar em operação a primeira linha do metrô – linha Norte-Sul. Ao mesmo tempo, realizavam-se os projetos das estações centrais da linha Leste-Oeste. As estações centrais da linha Norte-Sul do metrô estavam sendo complementadas por obras de reurbanização dos espaços urbanos históricos, como o largo São Bento e a nova Praça da Sé.

Os órgãos municipais, em especial a Emurb, passariam a conduzir esse processo mais modesto de intervenções pontuais, voltando-se mais especificamente para intervenções sobre o espaço de domínio público: conclusão da remodelação do Pátio do Colégio, implantação dos Calçadões, projetos para o Vale do Anhangabaú, etc. Observa-se, também, o início da preocupação como a questão da restauração de edifícios históricos e bens tombados: reabilitação do Edifício Martinelli e restauração do Viaduto Santa Ifigênia, que seriam os primeiros exemplos de uma nova modalidade de se refazer a cidade – o refazer quase invisível das reabilitações e reconversões arquitetônicas.

A polêmica, iniciada no final de 1975, em torno da proposta de demolição da antiga Escola Normal Caetano de Campos, para facilitar a implantação da Estação República do Metrô e sua posterior preservação, é um marco importante na tomada de consciência da sociedade civil e do crescente apoio à valorização do patrimônio arquitetônico, como parte da memória coletiva e como valor simbólico. Até então, demolir e reconstruir em São Paulo associava-se à idéia de progresso e, em seu nome, era preciso abrir caminhos para a modernização da cidade. A história da Praça da Sé, assim como outros espaços urbanos centrais, tem sido a história de um permanente demolir e reconstruir, ampliando-se as áreas públicas, que em diferentes momentos históricos, através da documentação fotográfica, são vistas sempre com a sensação de algo inacabado e incompleto.

Apesar do impulso dado pela Emurb, na gestão Setúbal, às intervenções físicas visando preparar o centro para um novo papel, com a entrada em operação da primeira linha de metrô, com suas recém-inauguradas estações centrais, o processo de readequação e requalificação do centro se apresentava com um volume significativo de projetos e obras de caráter revitalizante e pontual, sem fazer parte de um plano ou programa. Houve, entretanto, em 1976,

uma tentativa de elaboração de um plano integrado para a área central⁴, com o objetivo de coordenar esse significativo conjunto de ações. Na mesma época, a Cogep inicia um processo de discussão, tendo em vista a revisão do PDDI-1971. O fato é que nem um plano específico para a área central e nem a revisão do plano diretor da Cidade lograram êxito. O grande volume de intervenções na infra-estrutura de transporte continuava a se impor como prioridade máxima. A não-implementação de um plano urbanístico específico para a área contribuiria para a descontinuidade do processo ao longo dos anos 80, e, quando da sua retomada, no início dos anos 90, seria caracterizado como um processo fragmentado e de esparsas intervenções pontuais desarticuladas, quando assistiríamos à atuação dos governos Federal, Estadual e Municipal de forma descoordenada, especialmente através de equipamentos culturais – Pinacoteca do Estado, Estação Júlio Prestes – Sala São Paulo, Centro Cultural da Caixa Econômica Federal, Centro Cultural Banco do Brasil, Teatro Municipal, Galeria Prestes Maia, Viaduto do Chá, etc. Obras importantes, de fato, e com boa receptividade da opinião pública, porém limitadas quanto ao seu papel de indutor do processo de requalificação urbana.

Considerações sobre o período 1965-1979

O período que se inicia com a gestão Faria Lima, em 1965, foi marcado pela intensificação das obras de infra-estrutura urbana e pela montagem de um sistema de planejamento urbano, de âmbito metropolitano e municipal. O PMDI-1970 e o PDDI-1971, assim como a Lei de Zoneamento de 1971, serão os principais instrumentos urbanísticos que objetivam superar o modelo radioconcêntrico do Plano de Avenidas- 1930, procurando implantar um conjunto de vias expressas que tinha como objetivo principal ampliar as possibilidades de acessibilidade, oferecendo um número maior de alternativas para o desenvolvimento da produção e consumo urbanos. Visava, portanto, se sobrepôr à estruturação da malha urbana histórica e às vias estruturais do modelo do Plano de Avenidas. Deve-se lembrar que a malha de linhas de metrô fora planejada de forma independente do PDDI-1971, seguindo mais a lógica da formação histórica e das radiais do Plano de 1930, ou seja, seu traçado seguia os principais eixos de transporte coletivo, caracterizados pelos principais corredores de ônibus, que já se encontravam saturados.

4. O relatório denominado “Plano Integrado da Área Central”, elaborado pela Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento da PMSP, na gestão Olavo Setúbal, o qual analisava as transformações decorrentes do impacto da entrada em operação das estações centrais da primeira linha do metrô, Linha Norte-Sul, recém inaugurada.

Como cidade-metropolitana, a aglomeração urbana paulistana é objeto de um conjunto, amplo e complexo, de planos e projetos de caráter globais (abrangentes) e setoriais (áreas específicas: transporte, saneamento, habitação, etc) e pontuais, comandadas por diferentes órgãos da esfera federal, estadual e municipal. Preconizava-se um modelo de planejamento integrado, que, em tese, deveria dar conta da escala metropolitana e de planos urbanísticos específicos, as denominadas Zonas Especiais – Z-8, cuja implementação foi relegada a um segundo plano em face da priorização de atuações setoriais: transportes e habitação.

Os projetos de renovação urbana, ao longo das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste do metrô, também não lograriam o êxito esperado, deixando uma ausência de exemplos de realizações de reedificações subordinadas a um desenho urbano coordenado pelo setor público, mas com a participação dos agentes privados do mercado imobiliário, como era a intenção da Emurb, criada em 1971.

Além do setor público, que vinha criando infra-estruturas urbanas, diferentes agentes privados atuam sobre o território, como empresas de grande porte, ligadas ao setor produtivo ou de consumo de bens e serviços, que demandam um posicionamento estratégico em relação à sua posição no território em transformação. A esses, juntam-se os empreendedores imobiliários e os agentes financeiros interessados nas possibilidades de lucros econômicos sobre a produção edilícia. A abertura da Avenida Faria Lima (1967) representou uma outra forma de renovação urbana induzida pelo setor público e com a participação do setor privado, seguindo um modelo histórico dos alargamentos e reedificação inaugurado com grandes avenidas nos anos 20 e o perímetro de irradiação do Plano de Avenidas.

O ponto forte do período foi a continuidade político-administrativa dos prefeitos nomeados, que atuavam em sintonia com o governo estadual e as políticas públicas formuladas em nível federal. O ponto fraco foi a não-implementação de uma estruturação das instâncias administrativas e participativas, que vinham sendo defendidas nos estudos e planos do período democrático. Implantou-se uma descentralização de caráter burocrático administrativo, com a criação das Administrações Regionais, em 1965, sem se construir mecanismos de representação e participação popular. Aspecto que havia sido colocado em relevo no

anteprojeto de Plano Diretor-1961, mas que acabaria deixado de lado, em face ao caráter autoritário e tecnocrático que caracterizaria o regime militar, especialmente a partir da promulgação do AI-5, no final do ano de 1968.

Outro ponto alto foi a introdução de um grande volume de intervenções de caráter revitalizante, a partir de 1975, quando surge um conjunto significativo de intervenções pontuais de requalificação urbana na área central da cidade.

3.2. Transição institucional e redução do volume de intervenções, 1980-2000

A transição política seria marcada por um longuíssimo processo de devolução do poder aos civis, que havia se iniciado através da “distensão política” do governo general Geisel (1974-79), que deixou para o seu sucessor, o general João Batista Figueiredo (1979-84), a retirada definitiva dos militares através da eleição indireta que elegeu Tancredo Neves e José Sarney (1985). Com a morte de Tancredo Neves à véspera de assumir o cargo de primeiro presidente civil, depois de 20 anos de governos militares, coube ao vice-presidente eleito no colégio eleitoral e ao deputado Ulisses Guimarães, como presidente da Câmara Federal, conduzirem o processo que desencadearia a reinstitucionalização do país a partir da eleição do congresso constituinte até a promulgação da Constituição Federal de 1988. O desdobramento do novo ordenamento legal se estenderia nos anos seguintes com a promulgação da Constituição Estadual (1989) e com a Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990).

A transição política foi acompanhada por um período inflacionário, com o endividamento público e baixa capacidade de investimentos públicos. O quadro de deterioração econômica foi aprofundado no governo Figueiredo, quando a inflação anual tinha ultrapassado a casa dos 100%, e prolongar-se-ia nos governos seguintes de Sarney (1985-89), Fernando Collor (1990-92) e Itamar Franco (1992-94), que somente seria melhorado, após várias tentativas de estabilização econômica, através chamado Plano Real que logrou êxito, possibilitando retomada gradativa dos investimentos e financiamentos do setor público.

As atenções dos governos civis e do congresso nacional por pelo menos 15 anos ficaram voltadas para as questões relacionadas à estabilização da moeda. As políticas de desenvolvimento urbano e o reordenamento do sistema de planejamento e gestão urbana ficariam num segundo ou terceiro plano. O viés municipalista dos constituintes de 1988 fez com que não fosse dada a devida importância à montagem de uma lei federal de reordenamento do sistema de planejamento urbano brasileiro. Delegou-se aos estados o poder de criar e legislar sobre as áreas metropolitanas, mas a criação de um ordenamento legal seria postergado por muitos anos, restando, um quadro incompleto até o presente, 2005, não obstante a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.,

Montagem e desmontagem do planejamento Metropolitano

Esse encaminhamento inicial e a preocupação com a estabilização macroeconômica, traduzida em governabilidade e em bons resultados eleitorais, além da ênfase municipalista, deixaria para trás um quadro institucional incompleto, que fosse capaz de recompor o quadro do denominado Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano (SPAM) da Grande São Paulo, que havia sido instituído, ainda que parcialmente, em 1973, como parte de um processo de institucionalização do sistema de planejamento urbano configurado a partir do PMDI-1970, e que aglutinaria vários órgãos e empresas coordenadas pela extinta Secretaria Estadual dos Negócios Metropolitanos, já mencionados antes.

No período entre 1970 e 1980 houve intensa atividade desses órgãos que atendiam às exigências das agências internacionais de financiamento das grandes obras públicas que o país vinha implementando, tendo as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro como principais receptoras dessas intervenções. A montagem desse sistema metropolitano de planejamento atingiria seu ponto alto com a lei federal 85.916, de 1981, vincularia os investimentos à existência de planos globais (tipo: plano diretor, plano urbanístico básico ou plano de desenvolvimento integrado) e setoriais (tipo: planos e projetos de transportes, saneamento básico, habitação, etc). Porém, a grande expectativa da retomada do poder político pelos civis e ênfase no poder local em contraposição ao centralismo do regime militar, contribuíram

para que os novos gestores, sensíveis ao apelo municipalista, deixassem de lado o sistema de planejamento herdado do regime militar e trabalhassem mais no sentido do “desmanche”, acreditando que os problemas de uma cidade metropolitana seriam resolvidos somente no âmbito municipal ou com a menor interferência possível do governo estadual, que é responsável pelas políticas urbanas de âmbito metropolitano.

Apesar da crise da disciplina de planejamento urbano já haver se instalado nos países centrais, a partir das críticas dos analistas especializados e da própria população insatisfeita diante dos resultados concretos dos ambientes produzidos pela intensa prática profissional do 2º pós-guerra na Europa e nos Estados Unidos, desde meados dos anos 60, no Brasil nessa mesma época e, especialmente, na cidade-metropolitana de São Paulo, o planejamento urbano estava em alta, ou seja, bastante valorizado, tanto no âmbito da Grande São Paulo quanto no municipal. Depois de um longo período de gestação de um novo plano diretor de caráter global, iniciado com a Comissão do Plano Diretor (1947) que deveria suceder o Plano de Avenidas de 1930, a cidade metropolitana em formação entraria em um período de intensa atualização dos instrumentos urbanísticos legais (1965-1975).

Ainda na segunda metade da década de 70, a Emplasa fez uma primeira tentativa de revisão (1976-77) do PMDI -1970, tentando adequá-lo à nova conjuntura pós-crise do petróleo e pós-II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual sinalizava para a necessidade de desconcentração industrial ou a denominada “interiorização do desenvolvimento”, ou seja, na prática, redução significativa de investimentos em infra-estrutura nas aglomerações metropolitanas como São Paulo, a favor de outras localizações estratégicas, no território nacional e no interior do Estado de São Paulo.

Por outro lado, a transição política, iniciada pelo General Geisel (1973-79), com o passar do tempo significava, também, a redução gradativa da excessiva centralização político-administrativa implantada desde 1964, tendo como espinha dorsal a denominada “sintonia” entre os ocupantes de cargos executivos dos Estados e cidades capitais, que eram nomeados pelo poder central.

O fato é que o impacto da crise do petróleo e o redirecionamento da economia brasileira expressa no II PND (1974-79), além da lenta transição para a democracia, afetariam o processo de institucionalização do planejamento urbano metropolitano. Esses dois aspectos, presentes desde a segunda metade dos anos 70, dificultariam a efetiva elaboração do PMDI - II, numa segunda tentativa da Emplasa, entre 1981-83. A espera de uma nova constituição e as transformações econômicas no plano mundial e as crises que afetariam a economia brasileira ao longo dos anos 80 deixariam o planejamento metropolitano em processo de hibernação por um longo período. A partir da reorganização dos partidos políticos em 1979, as atenções se voltariam para elaboração da nova Constituição.

A mudança de rumo no plano econômico e a denominada *transição lenta e gradual*, conduzida pelo regime militar e almejada pela sociedade civil, criaria um certo vazio institucional. Esse vazio que marca um período pré e pós-elaboração da nova Constituição Federal, que se estende entre 1983 e 1993, caracterizou-se pela instabilidade econômica e pelos altos índices inflacionários. As atenções dos governantes se concentravam nas questões emergentes que envolviam as finanças públicas. Enquanto isso, a atividade de planejamento e sua institucionalização, tanto no âmbito metropolitano quanto municipal, que estava em compasso de espera, também, seria atingida pela crise disciplinar, marcada pela crescente descrença na eficácia dos planos gerais ou globais.

Somente em 1993 aparecem os primeiros sinais da tentativa de retomada do esforço de atualização dos planos globais, de âmbito metropolitano, através do Plano Metropolitano da Grande São Paulo – PMGSP – 1994-2010, publicado no final da Gestão Fleury, 1994. Entretanto, teve pouca repercussão no governo seguinte, primeira gestão Mário Covas, iniciada em 1995, em meio ao processo de transição para a democracia e de recomposição dos marcos institucionais, após 20 anos de regime militar (1964-1984) e 10 anos de transição. A nova gestão pública estadual preocupou-se principalmente em promover o saneamento financeiro, deixando de lado a reorganização do sistema de planejamento metropolitano, que vinha, desde 1967, sendo implementado com o Gegran e tinha ganhado forte impulso com a criação da figura jurídica das Regiões Metropolitanas, em 1973.

O denominado “enxugamento da máquina pública”, promovida pelo governo Covas, afetaria o processo de estruturação do planejamento urbano de âmbito metropolitano, que havia sido, até então, marcado por uma visão centralizada e considerada autoritária, mas que havia percorrido um longo processo de estruturação, caminhando no sentido de consolidação de um sistema metropolitano de governo. Tais estruturas ou instâncias de governo seriam deixadas num segundo plano, em favor de um municipalismo exacerbado e a excessiva partidização das diversas esferas governamentais. Excetuando-se alguns aspectos setoriais considerados estratégicos, como o Transporte, o Abastecimento de Água e o Meio Ambiente, o sistema de planejamento perdera importância e a figura jurídica da Região Metropolitana torna-se pouco visível ou, na percepção mais crítica, passaria por um “desmanche” em favor de uma relação mais clientelística, de um lado, e, de outro, por uma ênfase na privatização dos serviços públicos.

Atuação do poder executivo municipal desarticulado da esfera metropolitana

No âmbito municipal após a gestão Setúbal (1975-79), que ainda teve um ritmo intenso de atuação do poder público municipal, se assistiria a uma redução significativa da capacidade de investimentos públicos.

Em suma, em toda a década de 80 e até aproximadamente meados dos anos 90, vivia-se uma transição política, que significava a saída do regime fechado e autoritário para a democracia, o que resultou em esforços na busca de novas práticas democráticas, em algumas administrações, enquanto, em outras, pelo contrário, nenhum empenho em melhorar os mecanismos de participação da sociedade. Ficaria evidenciada uma atuação desarticulada entre a esfera municipal e estadual-metropolitana. O desmanche gradativo do SPAM-Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano, o desalinhamento político e o esgotamento dos planos gerais refletiram num quadro de gestão municipal descontínuo e fragmentado.

A descontinuidade administrativa e as dificuldades de obtenção de consenso para as questões estruturais e de longo prazo foram uma constante, sendo substituídas por opções

de programas de governo que visavam resultados mais imediatos, de curto prazo, para não dizer eleitores, o que contribuiria para agravar as questões pendentes do processo de (re)estruturação da cidade metropolitana.

Na esfera do Município de São Paulo, nesse período de vazio institucional, foram feitas várias tentativas de atualização do plano diretor, o PDDI-1971, que continuava vigente. Em alguns casos contendo avanços metodológicos e conceituais significativos, outras vezes esgotando-se em retórica.

Uma primeira tentativa de um novo plano que incorporasse o conceito de gestão democrática deu-se no final da curta gestão Covas (1983-84) – último prefeito indicado pelo governador, através da elaboração do anteprojeto do Plano Diretor-1985-2000. Não tendo sido aprovado na câmara, porém, foi para as prateleiras da Secretaria de Planejamento. Outra tentativa, bem mais simplista, mas que acabou virando lei, aconteceu com o Plano Diretor – 1988, gestão Jânio (1985-88), constituindo-se num instrumento apenas formal, que deixava em aberto a necessidade de atualização mais ampla dos instrumentos urbanísticos da cidade metropolitana de São Paulo. Na gestão seguinte, gestão Erundina (1989-92), uma nova tentativa, ou ensaio para montagem de um novo plano diretor, apesar de amplamente discutido, assim como o plano de 1985, não foi aprovado pela Câmara Municipal, contribuindo para manter um vazio de planos do tipo global, que traduzisse um projeto de cidade socialmente pactuado e que fosse representativo do período pós-redemocratização do país.

Mantinha-se, então, a atividade de planejamento urbano em estado de hibernação e sob descrédito decorrente da crítica aos instrumentos urbanísticos herdados do sistema anterior, além do desprestígio entre os políticos afinados com a nova ordem mundial, de conotação nitidamente neoliberal. A necessidade de redução dos gastos públicos e a idéia de um estado mínimo fortaleciam a convicção dos administradores de que o poder público deveria interferir o menos possível no mercado e, portanto, o planejamento urbano deveria ser o mais flexível possível, para não atrapalhar a atuação dos investimentos privados.

O fato é que o Plano Diretor-1988, aprovado na Câmara Municipal por meio de artifício

regimentar de decurso de prazo, se caracterizaria como um “plano tampão”, o qual dava pouca importância a um processo institucionalizado de planejamento, fortalecendo a idéia de se garantir o máximo de flexibilidade de atuação dos gestores públicos e do próprio setor imobiliário. Os planos e projetos específicos seriam tratados caso a caso, conforme a conjugação de forças dos agentes privados e públicos envolvidos ou diretamente interessados. Essa ausência de um sistema de planejamento institucionalizado e articulado nos âmbitos nacional, estadual-metropolitano e municipal, teria conseqüências desastrosas. Uma das mais evidentes foi a proposição do chamado “Fura-fila” (1996), um projeto de VLP (veículo leve sobre pneus), desvinculado de qualquer planejamento de transporte em nível metropolitano, mas com forte conotação político-eleitoreira, comprometendo gastos da ordem de 500 milhões de reais (aproximadamente 200 milhões de dólares) por três gestões consecutivas.⁵ Prova de que os planos podem levar a grandes desastres, porém a ausência de planos ou planos de baixa qualidade podem levar, igualmente, a desastres ainda maiores.⁶

Nos anos 90, as denominadas “operações urbanas” se apresentavam como sendo uma forma de conciliar os interesses do capital com a ausência de coordenação e a escassez de recursos da parte do poder público. Na falta de consenso e regras claras, prevaleciam os *lobbies* dos empreiteiros e empreendedores imobiliários, cuja capacidade organizacional os colocava sempre numa posição muito atuante quando da elaboração de uma legislação específica que altera os índices urbanísticos, em troca do pagamento pela área adicional a construir.⁷

Não foi por acaso que, embora tenha sido proposta inicialmente para estimular o processo de requalificação da área central, através da Operação Urbana Anhangabaú (1991), associada à recém-concluída reurbanização do Vale do Anhangabaú (1981-92), esse tipo de instrumento urbanístico acabou sendo levado às áreas de maior interesse dos empresários e investidores imobiliários – Operação Urbana Água Branca e Operação Faria Lima, em 1995.

A Operação Urbana Faria Lima acabou atraindo e polarizando os investimentos públicos e privados, no setor sudoeste da cidade, contribuindo para esvaziar as demais. Os investimentos anteriores, como os novos complexos viários iniciados na gestão Jânio Quadros (1985-88) e concluídos na gestão Paulo Maluf (1993-96), certamente concorreram decisivamente

5. “O Fura-fila, da gestão Pitta, passou a ser um ‘trambolho’ na cidade e não se sabe o que fazer com aquilo. Verifica-se que a lógica do projeto foi apenas favorecer politicamente o candidato. A nossa organização é perversa: se faz obras para atender ao calendário eleitoral.” Texto extraído da entrevista realizada em 26.08.05, com José Eduardo Assis Lefèvre, ex-diretor do Departamento de Operações Urbanas da Emurb.

6. O problema não está na existência de planos, mas na qualidade desses planos: “se há cidades horrorosas que se fizeram segundo um plano, isso é devido que o plano era horrível e não à existência de um plano” – Brechet (in Borja e Castells, 1997, p. 235)

7. O argumento principal desse tipo de lei específica, denominada de operação urbana, é o da busca de recursos, através da negociação com base na alteração do potencial construtivo estabelecido pela lei vigente, para financiar as intervenções em infra-estrutura, equipamentos e espaços públicos, planejados para o perímetro delimitado. A principal crítica, do ponto de vista urbanístico, é que a lei define uma mecânica de renovação urbana sem dimensionar e visualizar que cenário urbano resultará no final do processo. E, na medida que predomina a lógica do mercado imobiliário, que não tem nenhum compromisso de longo prazo, verifica-se um processo altamente desequilibrado e de difícil coordenação por parte do poder público.

como fator de atração do setor privado. Enquanto isso, os investimentos na área central continuariam bastante reduzidos e dispersos em ações pontuais. E, a Operação Urbana Centro, aprovada em 1997, não daria conta da complexidade da área central e da ausência de um plano integrado e estratégico. Apesar de conseguir atrair novos investidores imobiliários, principalmente da área de hotelaria, pelas vantagens de flexibilização do zoneamento e normas edilícias para construir na área central da cidade, porém não evitando o esvaziamento de moradores e escritórios. A massa edificada, em grande parte formada por edifícios obsoletos, continuaria a contar com um grande índice de desocupação.

Outro aspecto relevante, dos anos 90, foi a realização de diversos estudos, seminários e concursos públicos de idéias e projetos, que, em tese, poderiam subsidiar uma política pública sobre a requalificação ambiental urbana das áreas históricas centrais.⁸ Muitos desses trabalhos retomam questões enunciadas entre 1974 e 1976. Verifica-se, também, já no começo dos anos 90, o crescimento da consciência ambiental e mobilização da sociedade civil, num período de baixa capacidade de ação do poder público.

Em suma, o “desmanche” e a desvalorização do planejamento urbano, em âmbito metropolitano e municipal, contribuiriam para a difusão da idéia que os planos de longo prazo seriam dispensáveis e que poderiam ser substituídos por leis específicas de flexibilização do zoneamento.

Descontinuidade das gestões no período 1980-2000

Como vimos antes, o período que vai de 1980 a 2000 foi marcado pela instabilidade econômica – crise do endividamento público e inflação alta – e de uma longa transição institucional pré e pós-Constituição de 1988, sendo que o período mais crítico foi aquele de 1985, início do governo Sarney, até 1994, ano da estabilização monetária promovida pelo Plano Real.

A partir de 1994, melhora sensivelmente a situação do País diante dos credores, instituições financeiras e agências internacionais fomentadoras do desenvolvimento, como o Bird (Banco

8. O seminário “*Memória do Encontro Centro XXI*” (1994) e o estudo-plano “*São Paulo Centro: uma nova abordagem*” (1995), organizados pela Associação Viva o Centro; além dos Concursos Públicos de Idéias: “*Preservação do Bairro do Bexiga*”(1991) e “*um Novo Centro para São Paulo*” (1996), promovidos pela Prefeitura em parceria com outras entidades.

Mundial) e o Bid (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Intensificava-se, também, a vinda de capitais privados que passam a dinamizar a economia urbana a partir dos novos padrões ditados pela globalização.

Desde então aumentou a oferta de financiamentos de longo prazo aos programas governamentais, notadamente de âmbitos estadual e municipal, que iniciam ou retomam projetos e programas de infra-estrutura, saneamento, recuperação ambiental, transportes, etc, melhorando sensivelmente o quadro anterior. Situação que em parte explica a reduzida capacidade de atuação da municipalidade paulistana em promover intervenções urbanas e elaborar planos e projetos para atrair capitais externos e financiamentos de longo prazo. Em parte, porque a ausência de um sistema racional institucionalizado e a descontinuidade político-administrativa representarão, também, um desperdício de trabalho e de recursos humanos.

Essa melhoria do quadro econômico, marcada pela reinserção do país na economia mundializada, não provocaria grandes mudanças na capacidade de atuação do poder público, diante do quadro de reinstitucionalização incompleta dos sistemas de planejamento e gestão urbana, dos volumosos déficits sociais acumulados e do comprometimento de mais de 10% da receita com os serviços da dívida pública.

A seguir, faremos uma caracterização das gestões, entre 1980 e 2000, que pode nos dar uma visão sintética sobre a atuação dos prefeitos, num período marcado pela falta de continuidade das políticas públicas dos prefeitos nomeados e eleitos.

Gestão Reynaldo de Barros (1980-83)

As gestões Reynaldo de Barros (1980-82), Salim Curiati (1982-83) e Altino Lima (1983) lembram um pouco o período que se seguiu à reconstitucionalização de 1946, quando os prefeitos nomeados não permaneciam muito tempo no cargo. Diante da precariedade das finanças municipais e do quadro político em transição, preferiam sair candidatos à Câmara Federal. Reynaldo de Barros, nomeado pelo então governador Paulo Salim Maluf (1979-

82), que também não cumprira seu mandato até o final, deixando a segunda metade do seu mandato para o seu vice, José Maria Marins.

Além do quadro econômico deteriorado, a gestão Reynaldo de Barros foi marcada por um grande desinteresse pela elaboração de planos e projetos. Sem qualquer empenho pessoal, permitiu que a Cogep iniciasse a revisão do PDDI – 1971, ao longo dos anos de 1981 e 1982, e promoveu o concurso de Reurbanização do Anhangabaú (1981), que, no entanto, só seria implementado nas gestões Jânio Quadros e Luisa Erundina.

Não herdou a Companhia do Metropolitano de São Paulo, que, em 1979, no final da gestão anterior, passou para o Estado, cujas obras tinham desencadeado profundas mudanças na área central entre 1965-79. Porém, recebeu as áreas desapropriadas pelo Metrô no Brás, que haviam sido destinadas ao denominado Projeto Cura Brás-Bresser, entretanto não providenciou um plano de reurbanização e renovação urbana, conforme as diretrizes estabelecidas na gestão Setúbal. Tal área, que fora desapropriada para a implantação da linha Leste-Oeste e futuro plano urbanístico permaneceria indefinida e sem qualquer plano por muitos anos. Ver o item 5.2. *Projeto Cura Brás-Bresser ou o projeto urbano que não houve*, no capítulo 5.

Gestão Mário Covas (1983-85)

O prefeito Mário Covas seria nomeado pelo governador Franco Montoro, último prefeito nomeado. Sua gestão duraria apenas 2 anos e 4 meses, por se tratar de um mandato de transição para o sistema de eleições diretas, que foi realizada em 1985. Covas, com seu secretário de Planejamento, Jorge Wilhelm, realiza uma nova tentativa de revisar e substituir o PDDI – 1971 e propõe, no final da gestão, o Plano Diretor – 1985-2000, que pretendia priorizar o atendimento do déficit social, traduzido em equipamentos sociais para os bairros mais carentes. Entretanto, não houve muito interesse em debatê-lo e aprová-lo, pois as atenções políticas estavam concentradas nas expectativas da reinstitucionalização do processo democrático, que marcou o ano de 1984 com a Campanha das Diretas-Já e a eleição de Tancredo Neves via colégio-eleitoral.

Na sua gestão havia grande expectativa quanto ao atendimento das carências básicas das populações das periferias precárias, que vinham se avolumando em face do modelo concentrador de renda e do aumento do desemprego decorrente da política de interiorização do desenvolvimento, com “desindustrialização” ou perda de atratividade da cidade metropolitana de São Paulo. Diante do quadro social dramático e do quadro precário das finanças municipais, tenta canalizar os poucos recursos para atender às demandas das populações de baixa renda. Não prioriza intervenções de requalificação na área central, não dando prosseguimento das intervenções revitalizadoras iniciadas por Setúbal, com pedestrianização da área central e outras ações. Não obstante, deu impulso à questão do patrimônio arquitetônico, promovendo o inventário dos imóveis de interesse histórico e arquitetônico, através de pesquisa e documentação da Z8-200, pelo DPH – Departamento do Patrimônio Histórico Municipal e o encaminhamento e aprovação da lei de tombamento municipal, que criou o Compresp – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio da cidade de São Paulo, em 1984.

Gestão Jânio Quadros (1986-88)

Político formado no populismo dos anos 50, Jânio Quadros repetiria a proeza de ser novamente o primeiro prefeito eleito pelo voto popular, em dois períodos distintos de redemocratização do país, a primeira vez em 1953 e, a segunda, em 1985. Nem o apoio do governador Franco Montoro e do prefeito Mário Covas foi suficiente para eleger o então senador Fernando Henrique Cardoso. Jânio Quadros seria eleito por uma pequena margem de votos. Sua eleição marcaria um longo período de desalinhamento entre partidos no governo do Estado, que define as políticas urbanas metropolitanas, e aquele no executivo municipal, que administra o município principal da RMSP.

A divergência entre os interesses partidários e o novo calendário eleitoral, com eleições alternadas a cada dois anos, transformaria o cargo de prefeito em instrumento de atuação político-partidário, voltado para questões de curto prazo. Assim, o novo quadro institucional seria marcado por um dilema: de um lado, a alternância no poder e, de outro, a descontinuidade dos programas e planos de governo, que acabaria por representar um

aspecto negativo, principalmente, pelo quadro de desregulamentação e falta de um sistema de planejamento institucionalizado, no qual o plano diretor e outros instrumentos complementares teriam papel fundamental. A ausência de planos gerais institucionalizados, em âmbito metropolitano e municipal, e , ainda mais, a tendência de criação de um número excessivo de cargos de confiança, agravariam ainda mais esse quadro de descontinuidade das atuações de uma gestão para outra.

Na gestão Jânio Quadros (1986-88), assim como na de Reynaldo de Barros, evidenciava-se um grande desinteresse pelo planejamento urbano. Aproveitando-se do desprestígio da atividade de planejamento urbano – aspecto histórico e estrutural na cultura urbanística paulistana –, e da própria crise disciplinar⁹ – aspecto conjuntural –, além do fato de haver muita divergência entre os próprios urbanistas impunha-se, naquele momento, uma linha de atuação autoritário-populista, de viés neoliberal, certamente influenciada pelas políticas implementadas por Margareth Thatcher, na Inglaterra. Reforçava-se a idéia, já presente no setor privado, de que a atuação ou a presença excessiva do setor público acaba por atrapalhar a fomentação e realização de empreendimentos econômicos e imobiliários. Nessa perspectiva, desregulamentar e flexibilizar a legislação, atendendo às queixas do setor privado ou das grandes empreiteiras de obras públicas, apresentava-se como único caminho a seguir.

Não foi por acaso que o Plano Diretor 1988, aprovado por decurso de prazo – recurso regimental utilizado na Câmara Municipal para aprovar leis sem qualquer discussão –, representava uma carta de intenções genéricas, liberando qualquer prefeito, daí em diante, de formular planos e projeto conforme os interesses conjunturais ou da composição de interesses que o elegeu. Esse tipo de gestão tenta passar a idéia da alta flexibilidade dos planos e modelos de gestão, dispensando os planos gerais ou globais de desenvolvimento urbano.

Nessa linha de atuação, o fundamental, para Jânio Quadros, era encontrar um conjunto de grandes obras de forte impacto, para, com isso, deixar uma marca personalística, de grande realizador, talvez ,no seu íntimo, buscando recuperar a sua imagem negativa de político populista de carreira meteórica, mas de poucas realizações ou, quem sabe, tentando incluir-se no rol daqueles prefeitos, do passado, considerados como grande realizadores e tocadores de

9. A crise disciplinar do planejamento, no Brasil, apresentava-se de forma evidente entre 1975-85, enquanto na Europa e nos EUA foi acompanhada de uma profunda revisão crítica, ao menos uma década antes, entre 1960-75.

obras, como Prestes Maia e Faria Lima.

As ambições de Jânio Quadros não se intimidavam com as precárias condições das finanças municipais – o importante era “pensar grande”. Após relacionar algo em torno de 300 obras em um megaplano, ele anuncia um conjunto de sete grandes obras (Edgar T. Couto, 1999: p. 126 e 127), cujo volume de recursos, já era sabido de antemão, não seria possível realizar nos seus 3 anos de gestão. Destas obras iniciadas e deixadas para a gestão seguinte, destacam-se:

- a) o túnel do projeto de Reurbanização do Anhangabaú (1988-91);
- b) o polêmico complexo viário com vários túneis, constituindo-se nova ligação expressa entre a Avenida 23 de Maio, Avenida Juscelino Kubitschek e o Bairro do Morumbi; e
- c) o túnel interligando a Avenida Bandeirantes com a Avenida Tancredo Neves, que é parte do mini-anel viário, ou seja, uma obra resultante dos planos viários dos anos 70.

Jânio ensaia a implementação de vários outros projetos, com a contratação do arquiteto Oscar Niemeyer, que, inicialmente, fora contatado para realizar um projeto de reurbanização da área do bairro central de Santa Ifigênia, pensada, na concepção inicial de Jânio, como uma típica operação arrasa-quarteirão. A idéia desse projeto foi deixada de lado, a favor de um outro projeto coordenado por Niemeyer e outros arquitetos paulistanos, que resultou no Projeto do Parque Tietê. Esse projeto trazia a proposta de uma nova cidade, ou cidade-parque que seria implantada na várzea da margem esquerda do rio Tietê, entre a Lapa e a Penha. Houve grande polêmica entre arquitetos paulistanos, com posições a favor e contra, e o projeto foi deixado de lado, mas, certamente, cumpriu um importante papel para a construção da imagem de Jânio Quadros como um prefeito com “grandes idéias”.¹⁰

Na linha de flexibilização de legislação urbanística, na gestão Jânio, formulou-se uma estratégia de remoção de favelas, através da *Lei de Operações Interligadas*, atraindo o setor privado para tais empreendimentos. Seu mandato, por ter de se enquadrar num novo ajuste de calendário eleitoral, teria a duração de apenas três anos, em vez de quatro anos. Como não fez

10. Muitas vezes os gestores públicos, que são políticos habilidosos, utilizam o urbanismo e os projetos urbanos como forma de “marketing” político. Em outros casos, prefeitos menos personalistas e mais programáticos fazem o “marketing” do projeto urbano, como meio de envolver a participação dos cidadãos do processo de implementação das intervenções urbanísticas já programadas. O caso da atuação dos prefeitos de Barcelona se enquadra nesse segundo caso. A melhoria da qualidade espacial e ambiental da cidade serve de meio de divulgação da própria imagem da cidade no contexto de competição entre cidades mundiais. Entretanto, esse não é o caso dos nossos prefeitos personalistas e populistas.

o seu sucessor, as grandes obras, apenas iniciadas, não teriam a mesma prioridade na gestão que se seguiu. Para serem concluídas, deveriam atravessar as duas gestões seguintes.

Gestão Luisa Erundina (1989-92)

A prefeita Luisa Erundina terá dificuldades em implantar um novo estilo de gestão, em grande parte, pelas próprias divergências internas do seu partido político – Partido dos Trabalhadores (PT), e, também pela herança marcante das grandes obras idealizadas e iniciadas por Jânio. Talvez tivesse sido mais fácil suceder uma gestão com maior afinidade ideológica, como era o caso da gestão Covas. Logo de início, teve de que enfrentar a visão administrativa imprimida por Jânio, paralisando e revisando o ambicioso programa de obras viárias em andamento, fato que provocaria grande reação inicial dos empreiteiros e de boa parte da classe média.

Erundina procurou ajustar o seu programa político ao orçamento municipal precário e comprometido com as grandes obras já iniciadas. Tenta negociar com as grandes empreiteiras o redimensionamento das grandes obras viárias e a combinação dessas com a produção de habitação social. Propõe a Operação Urbana Águas Espraiadas, combinada com a idéia de operação interligada, ou seja, a produção de moradias populares pela iniciativa privada como forma de pagamento de vantagens advindas com o direito de se construir a mais, isto é, em troca da ampliação do índice de aproveitamento do solo urbano.

Após as já mencionadas dificuldades iniciais para definição de um perfil próprio de sua gestão, a prefeita prioriza o atendimento das carências básicas das periferias e a questão habitacional, além de concentrar esforços, também, na área central, retomando as propostas de revitalização iniciadas por Setúbal, em meados dos anos 70, com a continuidade e conclusão da Reurbanização do Vale do Anhangabaú (1981/1988-92) e implantação do Bulevar São João. Elabora um plano urbanístico envolvendo o Parque Dom Pedro II, o eixo do Tamaduateí e parte do Brás e promove a transferência da sede da Prefeitura do Parque do Ibirapuera para o Palácio das Indústrias, no parque Dom Pedro II – esboçava-se aí um plano de reabilitação urbanística com o comprometimento do próprio executivo municipal.

A exemplo da gestão Covas, empenha-se na elaboração de um novo plano diretor que prioriza a solução do conflito de interesses entre o público e o privado, na época bastante aguçado pela escassez de recursos financeiros públicos e pelo acirramento de divergências ideológicas. A gestão petista tenta imprimir a sua marca, como gestão de esquerda, através da tentativa de criação de novos instrumentos que pudessem financiar as demandas sociais reprimidas – operações interligadas, transferência de potencial construtivo, zeis – zonas especiais de interesse social, operações urbanas Águas Espraiadas e Anhangabaú, etc.

O Plano Diretor -1992, que deveria dar início a um processo de atualização do sistema de planejamento e gestão, que naquele momento se apresentava como um sistema híbrido, em parte herdado do planejamento urbano institucionalizado a partir do PUB-1968 e, em parte, pela flexibilização de caráter neoliberal. Porém, o plano recebeu forte resistência, na medida que foi sendo debatido na Câmara Municipal. Não conseguindo ser aprovado até o final da gestão, foi deixado de lado pelas gestões seguintes, dos prefeitos Maluf e Pitta.

Apesar de divergências internas dos diversos grupos ou facções partidárias que atuavam na gestão Erundina, a área central teve um conjunto de atuações lideradas pela Emurb, que representava, em certa medida, a retomada do processo de requalificação iniciado na gestão Setúbal (1975-79).

Em 1976, quando da implantação de um programa de Revitalização do Centro, havia, por parte de alguns críticos, a crença de que haveria uma expulsão da população de baixa renda (gentrificação) através da elitização do centro. O que, de fato, ocorreu foi justamente o contrário. Essa discussão reaparece na gestão Erundina, tendo nos dirigentes da Emurb como defensores da idéia de que o centro é um espaço democrático, por onde circulam diariamente mais de 2 milhões de pessoas, das quais grande parte são provenientes das periferias mais distantes e pobres da cidade, portanto deveria ser priorizado.

Gestão Paulo Salim Maluf (1993-96)

A gestão de Paulo Maluf teve como secretário de vias públicas e presidente da Emurb Reynaldo de Barros, que havia sido o secretário das grandes obras viárias propostas por Jânio Quadros, as mesmas que foram paralisadas por Erundina. Havia uma nítida afinidade política e ideológica entre várias gestões esparsas, de Reynaldo de Barros (1980-83), Jânio Quadros (1986-88), Paulo Maluf (1993-96) e Celso Pitta (1997-2000). Essas quatro gestões, de matiz de direita, priorizam obras viárias e não se interessam pela implantação de práticas urbanísticas articuladas com um sistema de planejamento de longo prazo, aliando-se aos interesses privados dos grandes empreiteiros de obras públicas e empreendedores imobiliários. Na somatória, tivemos 15 anos desse tipo de enfoque, no qual a questão do plano diretor não era assunto relevante¹¹.

Ficou evidente que não havia a preocupação de se enfrentar a questão da atualização dos instrumentos legais e o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão urbana, naquilo que seria estrutural e fundamental. Ao contrário, empenha-se na apropriação da idéia da Operação Urbana, formulada inicialmente na gestão Covas e gestão Erundina, para utilizá-la como instrumento de fomento do desenvolvimento urbano voltado às áreas de grande interesse do mercado imobiliário e das grandes empresas ligadas ao mercado financeiro – Operação Urbana Faria Lima (1995) e Operação Urbana Água Branca (1995).

A idéia de investir em infra-estrutura urbana a partir da retomada do projeto de extensão da Avenida Faria Lima, melhorando a articulação entre os bairros do setor sudoeste da cidade, que já vinham recebendo altos investimentos públicos e privados, ao mesmo tempo que induziria um boom imobiliário, aproveitando-se da retomada dos fluxos de capitais, após a estabilização monetária de 1994, evidencia a flexibilização da legislação a favor da acumulação do capital, traduzido em “urbanismo de oportunidade”, semelhante ao praticado em Docklands, em Londres, sob o governo conservador de Margareth Thatcher.

Desde a abertura da Av. Faria Lima (1967) e mais recentemente da Avenida Luís Carlos Berrini, nos anos 80, novos empreendimentos imobiliários voltados para o terciário moderno, em franca expansão, se instalariam preferencialmente no quadrante sudoeste. A Operação

11. Esse desinteresse pelo urbanismo, como um traço histórico e persistente, foi registrado por Fábio Prado (1930-34) no relatório de sua gestão ao afirmar que “considerava São Paulo uma ‘cidade sem sistema’, cujo desenvolvimento material não tinha tido ‘a assistência técnica que (...) orientou todas as outras criações paulistas’. Lamentava o fato de muitos considerarem o urbanismo ‘uma invenção de novidadeiro sem serviço’ “ - anotações feitas por CAMPOS: 2002, p.509.

Urbana Faria Lima (1995), procuraria articular essas duas “novas centralidades”, posicionadas estrategicamente junto a essas vias perimetrais, em relação às articulações viárias, rodoviárias e aeroviárias, e às áreas residenciais mais valorizadas da cidade. Esse tipo de urbanismo poderia ser definido, grosso modo, como um urbanismo feito pelo setor privado, no qual o setor público se apresenta como coadjuvante. Essa forma de atuação urbanística possui raízes profundas no processo de produção do espaço na cidade de São Paulo.¹²

Enfim, a gestão Maluf (1993-96) representou a continuidade da mesma lógica adotada por Jânio (1985-88), ou seja, a opção preferencial por grandes obras viárias e comprometimento do orçamento municipal, utilizando-se do truque dos precatórios para pagar as empreiteiras.

Outra marca foi a presença de projetos direcionados às camadas sociais mais pobres, com forte apelo propagandístico, tais como: Projeto Cingapura (habitação) e PAS (Saúde). Programas que tentam imprimir a imagem de preocupação com as camadas sociais mais carentes e, ao mesmo tempo, manipular e drenar recursos públicos para a apropriação privada, aproveitando-se da onda neoliberal, marcada pela “tercerização” e “privatização” dos serviços públicos.

Outro ponto forte dessa estratégia está na introdução das técnicas de pesquisas mercadológicas. O “marqueteiro” político Duda Mendonça conseguiu a “proeza” de reconstruir a imagem de um político do antigo regime, aliás com muito gasto em publicidade, e, ainda mais, “fazer” o sucessor de Maluf, Celso Pitta. Por trás das técnicas do “marketing político” existe um modelo de “democracia eleitoral” com muitas falhas estruturais, envolvendo grandes interesses econômicos que se combinam com os interesses político-partidários, a começar pelo sistema de financiamento privado da campanha política.¹³

Gestão Celso Pitta (1997-2000)

Pela primeira vez desde a gestão Setúbal (1975-79), houve a continuidade político-administrativa, ao menos em tese, pelo fato de Paulo Maluf ter eleito o seu sucessor.

12. Na história do urbanismo paulistano existe um exemplo de iniciativa de particulares, no caso ilustres representantes da elite política e econômica da época do auge da economia cafeeira, quando, em 1910, antecipando-se à iniciativa pública, propuseram o projeto das “Grandes Avenidas”. Projeto este elaborado pelo engenheiro civil e arquiteto Alexandre Albuquerque, que deveria rasgar o tecido urbano, a exemplo da recém-inaugurada Avenida Central (1905), hoje Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro. Seguiu os princípios do *urbanismo haussmaniano*, mas com plano parcial sem abranger a cidade em sua totalidade. Ver a respeito desse episódio, que desencadearia as discussões sobre a remodelação da área central, realizada nos anos 10 e 20 do século XX, o trabalho de Campos: 2002, p.115 a 134.

13. Os escândalos de corrupção e superfaturamento de obras e, mais recentemente, de contratos publicitários revelam a fragilidade e a precariedade dos sistemas de controle do interesse público. Se somarmos a isso o sucateamento e a desprofissionalização dos servidores de carreira, alimentados pelo excessivo número de cargos de confiança, temos um quadro alarmante.

Celso Pitta, ex-secretário das Finanças da gestão Maluf, assume a herança do endividamento da máquina pública municipal como “homem-chave” que conhecia os truques do “chamado escândalo dos precatórios”, ou seja, a obtenção artificial de recursos públicos de forma indevida. Celso Pitta herdará o “rescaldo” financeiro do programa de obras viárias iniciadas por Jânio Quadros, continuado e ampliado por Paulo Maluf, com novos viadutos e avenidas, como a Avenida Águas Espraiadas e Avenida Jacu-Pêssego e outros complexos viários – Complexos Maria Maluf e o Cebolinha do Ibirapuera.

Não teve fôlego para tocar um programa próprio e atravessou sua gestão sob ameaça de “impedimento” em decorrência do escândalo dos precatórios. A corrupção entre vereadores que desde a gestão anterior dominava os cargos de confiança das Administrações Regionais, contribuiu para a desmoralização da máquina pública perante a opinião pública.

Com a ajuda do “marqueteiro” político Duda Mendonça, foi “vendida” à população a idéia de uma “solução espetacular” para o transporte público da maior cidade da América do Sul, o Fura-Fila, que deveria “revolucionar” o transporte público paulistano. Trata-se do sistema VLP - Veículo Leve sobre Pneus, que já havia sido amplamente debatida nos anos 70 como solução mais barata para o metrô, porém sabidamente mais apropriado para cidades de médio porte, com menos de 1 milhão de habitantes., mas não para uma megacidade como São Paulo.

Essa obra sintetiza a negação do urbanismo e o desprezo pelos planos e pelo planejamento urbano institucionalizados de forma sistêmica. Pior é que essa lógica foi praticada nas gestões Reynaldo de Barros, Jânio Quadros, Maluf e Pitta – representando um total de 14 dos 20 anos que a cidade seria conduzida sem um plano diretor efetivo e devidamente institucionalizado.

Ao denominado “Tampão do Tamanduateí” (1982) que por si só já simboliza o desprezo pelo ambiente urbano e pela estética da paisagem urbana, se somaria o Fura-Fila, que nega o conhecimento técnico acumulado no setor de transportes públicos, em nome de interesses escusos e do oportunismo político. O próprio nome é altamente revelador da crença nas soluções de “esperteza”, ou das pequenas corrupções, desrespeitando ou desacreditando a importância dos princípios republicanos para a organização da vida coletiva.

Desde o início, a gestão Pitta se viu em dificuldades pelo agravamento das condições financeiras, pelo acúmulo de problemas gerenciais decorrentes da lógica do estilo de gestão que havia dominado a Prefeitura de São Paulo, na qual o transporte público foi sistematicamente desprestigiado em favor do individual. Na sua gestão houve um crescimento desmedido dos chamados “perueiros clandestinos”.

A busca de apoio entre os vereadores significou, já na gestão Maluf, um loteamento das Administrações Regionais, resultando na falta de controle administrativo e vários escândalos de corrupção, com denúncias investigadas pelo Ministério Público.

O quadro de desregulamentação e desatualização legislativa favorecia o “varejo das barganhas pontuais” e a apropriação da máquina pública, caracterizando-se um verdadeiro “vale-tudo”.

Diante da ameaça de *impeachment*, a partir da segunda metade da sua administração, Pitta afastou-se gradativamente do próprio Maluf, tentando salvar o seu mandato, buscando apoio em setores mais comprometidos com a racionalidade técnica. Realiza, através do ProCentro, a reabilitação e restauração dos viadutos Santa Ifigênia (1999) e do Chá (2000).

Algumas considerações sobre o período 1980-2000

A década de 80 caracterizou-se pela transição política e reorganização institucional, que se estenderia até o início dos anos 90. Esse processo se estendeu por um período longo demais e, ainda hoje, apresenta um quadro institucional incompleto. O sistema normativo do planejamento territorial regional e urbano ainda hoje se apresenta incompleto e fragmentado. Em 15 anos de regime democrático, entre 1985 e 2000, houve pouca ênfase na questão urbana. O centro das preocupações dos governos esteve na busca da superação do quadro inflacionário e na estabilização monetária.

O quadro de reinstitucionalização incompleta ou deficitária deixou em aberto uma série de indefinições quanto à coordenação das ações ou intervenções gerenciadas pelas três esferas administrativas, que, muitas vezes, são ocupadas por políticos de diferentes partidos, que se

mostram comprometidos com a sobrevivência no poder, tendo que disputar eleições a cada dois anos, envolvendo cargos nas esferas estadual e federal e, ora, na municipal.

De alguma maneira, a difusão dos objetivos político-partidários contaminou o quadro administrativo e gerencial que envolve os poderes executivos que atuam sobre a cidade metropolitana de São Paulo, dificultando a incorporação de planos de longo prazo dentro do processo institucionalizado de planejamento.

Os planos e projetos dos diferentes âmbitos, muitas vezes, são ignorados ou desvalorizados por uma ou outra esfera de atuação. Soma-se a esse aspecto mais genérico o fato de ter havido um processo de politização ou desprofissionalização da máquina pública, com a criação de um número excessivo de *cargos de confiança* – agentes políticos, nomeados por critérios de afinidade pessoal ou partidária, para gerir os departamentos e órgãos públicos.

Se no regime anterior havia uma excessiva centralização e uma férrea hierarquia, que caracterizava o processo de gerenciamento tecnocrático do período militar, agora, comparece um conjunto de ações mais difusas, subordinadas aos interesses partidário-eleitorais, nos quais os planos ou o sistema de planejamento têm grande dificuldade de ser articulados e implementados nas três esferas de poder que incidem sobre a aglomeração metropolitana.

Em vista disso, os problemas urbanos e os déficits sociais aumentariam substancialmente. O processo de (re)estruturação e (re)qualificação ambiental da cidade-metropolitana caminharia a passos lentos. A capacidade de atuação do poder público municipal foi reduzida significativamente. Os planos e projetos, que seguiram as linhas gerais e os instrumentos urbanísticos e administrativos do período anterior, foram aleatoriamente formulados por cada prefeito. O planejamento urbano acabou relegado a segundo plano e não se obteve apoio para a atualização necessária dos instrumentos urbanísticos, que geralmente são desencadeados pelo plano diretor, que tem que abarcar a cidade-metropolitana. Em síntese, observamos o seguinte quadro:

- a) desprestígio do planejamento urbano, como consequência de:
 - um quadro institucional incompleto e fragmentado;

- ascendência de uma política “neoliberal”;
- prevalência da idéia de flexibilização e desregulação;
- predomínio de práticas pontuais e com planos e projetos de curto prazo; e
- os planos e projetos específicos se confundem com programas de governo, são de curto prazo e descontínuos, predominando a visão setorial com ênfase no sistema viário.

b) retração do planejamento de âmbito metropolitano:

- a reinstitucionalização incompleta, com a prevalência da ênfase municipalista da Constituição Federal de 1988;
- o planejamento de longo prazo, com horizonte em 1990, que havia se esgotado, não foi reelaborado e reinstitucionalizado;
- a crescente politização dos planos e projetos e o desalinhamento ou competição entre a esfera municipal e estadual.

c) a cidade de São Paulo é uma cidade-metropolitana, porém a gestão é municipal:

- é nítida a contradição da atuação separada das esferas de governo, dificultando a recomposição do quadro institucional do planejamento metropolitano e municipal;
- falta a visão global, dos planos gerais de longo prazo, se reflete na descontinuidade administrativa;
- falta estrutura para o gerenciamento e coordenação de projetos que demandam longos períodos de gestão e implementação;
- as políticas urbanas são montadas e desmontadas a cada governo;
- prevalece a atuação do marketing político e da utilização do urbanismo como marketing; e
- mais que falta de recursos, falta coordenação entre as diversas esferas de governo.

O enfraquecimento do planejamento urbano ficou evidenciado no afrouxamento da legislação urbanística que, ao longo dos anos 80, se caracterizou por alterações caso-a-caso do Zoneamento (1972) e, nos anos 90, por constante adiamento na elaboração e aprovação de um novo plano diretor, que deveria levar a uma revisão sistêmica de todos os mecanismos e instrumentos de atuação urbanística.

QUADRO-RESUMO 3.1a – INTERVENÇÕES E PRÁTICAS URBANÍSTICAS NA CIDADE DE SÃO PAULO – 1965-75

Período/ Características	Ano/ Tipo Intervenção	Planos/ Projetos/ Obras	Gestão/ Promotor
<p>1965-75 Metrópole Industrial - consolidação</p> <p>(Re)estruturação urbana a partir do Sistema Viário e de Transportes urbanos.</p> <p>Forte presença do Governo Federal, com investimentos em infra-estrutura de transportes e na produção imobiliária. O executivo municipal, nomeado pelo Governador, investe na recuperação do atraso dos instrumentos de planejamento e intervenção urbana.</p> <p>Reforma tributária (1967) favorece as finanças do Município de São Paulo.</p> <p>O fechamento dos canais de representação e participação da sociedade, com o AI-5 (1968), impossibilitava soluções negociadas das questões urbanas locais.</p> <p>Estruturação do Planejamento Metropolitano e reconhecimento e caracterização da Grande São Paulo ou Região Metropolitana de São Paulo (hoje 39 municípios)</p> <p>O planejamento urbano “regulador” e o zoneamento ganham o espaço de atuação do urbanismo reformador de Prestes Maia, porém a expectativa do zoneamento específico ou detalhado da Z8 e a reurbanização da EMURB, ficam em 2º plano.</p> <p>O sistema de bonde desativado, enquanto o sistema de ônibus continua a demandar grande terminais na área central. As avenidas Paulista e Faria Lima (alargamento da rua Iguatemi) absorvem a expansão dos serviços e comércio, como novas centralidades.</p> <p>Pop. 1966 5.000.000 hab. 1970 5.964.615 hab.</p>	<p>1965-72 As últimas grandes avenidas previstas no Plano de 1930 são implantadas e atualizadas sob o conceito “norte-americano” de Vias Expressas, adaptadas ao aproveitamento dos fundos de vales (paradigma histórico) .</p> <p><u>1967-74 Atualização de instrumentos legais</u> âmbito metropolitano; - GEGRAN – Grupo Executivo da Grande São Paulo (1967) - GEP – Grupo Executivo de Planejamento (1967) - Plano Diretor do Metropolitano de São Paulo (1967) âmbito municipal: - Plano Urbanístico Básico – PUB -1968 - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI-1970 Plano de Desenvolvimento Integrado – PDDI-1971</p> <p>Lei de Zoneamento (1972-74)</p> <p>Novo Código de Edificações (1975)</p> <p>Crescimento da máquina pública, no âmbito metropolitano (Secretaria Estadual dos Negócios Metropolitanos) – Gegran – Grupo Executivo da Grande São Paulo,, e municipal: Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento, EMURB – Empresa Municipal de Urbanização, etc...</p> <p>1968-75 - Forte intervenção de âmbito Federal através do BNH (grandes conjuntos habitacionais e projeto CURA) e investimentos em infra-estrutura viária</p> <p>A idéia, não implementada, do Plano ou Lei Específica para Zonas Especiais, tais como “Z8-007 – Área da Luz” - Estudo do escritório Rino Levi Arquitetos Associados Ltda (dez. 1974)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abertura da Avenida Faria Lima (1967-70) e conclusão das vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros ▪ Complexo Viário da Ligação Leste-Oeste (via expressa elevada tangenciando o centro) : Elevado Costa e Silva (Minhocão), Praça Roosevelt e Elevados sobre a Bela Vista, Liberdade e Glicério) (1968-70) ▪ Radial-Leste e Complexos viário (viadutos) do Parque D. Pedro II, Bresser, Praça 14 Bis (1969-71) ▪ Avenida 23 de Maio e Terminal de ônibus Praça da Bandeira (1968-70) <p>(Intensificação da verticalização imobiliária, pré e pós-lei de zoneamento)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obras do Metrô: Estações Centrais da Linha Norte-Sul (1970-75) e reorganização dos sistemas de ônibus: remanejamento de linhas e de terminais em função da Linha Norte-Sul <p>Projetos de Renovação Urbana Emurb – “reurbanizações” junto às obras viárias e às estações metroviárias (EMURB), e os Planos Urbanísticos Específicos ou Detalhados das Zonas Especiais (Z8) COGEP, não são implementados. (Algumas Z8 - Projeto da Grota, Bela Vista; Área da Luz; Água Branca, etc)</p> <p>- Área da Luz – Renovação Urbana (Z8-007, Cogep e Rino Levi Arquitetos Assoc. (1974) - Estudo: Ruas de Pedestres – Cogep (1974)</p>	<p>(Gov. Estadual Adhemar de Barros - 1963-66. Cassado, foi substituído por Laudo Natel – 1966-67) (Gov. Estadual: Abreu Sodré – 1967-71)</p> <p><u>Faria Lima (1965-69)</u> (4 anos)</p> <p>(Construção do primeiro Shopping Center de S. Paulo: Shopping Faria Lima – 1968) (atuação de grandes empreiteiras nas obras públicas e construtoras no mercado imobiliário aquecido)</p> <p><u>Paulo Salim Maluf (1969-71)</u> (2 anos)</p> <p>(conclusão de obras iniciadas por F. Lima e novas obras viárias pontuais)</p> <p>(Gov. Estadual: Laudo Natel – 1971-75)</p> <p><u>Figueiredo Ferraz (1971-73)</u> (2 anos e 4 meses)</p> <p>(continuação do boom de obras públicas e empreendimentos imobiliários privados)</p> <p><u>Miguel Colasuonno (1973-75)</u> (2 anos)</p> <p>(os empreendedores imobiliários não têm interesse em participar dos projetos conduzidos pela Emurb)</p>

QUADRO-RESUMO 3.1b – INTERVENÇÕES E PRÁTICAS URBANÍSTICAS NA CIDADE DE SÃO PAULO – 1975- 1985

Período/ Características	Ano/ Tipo Intervenção	Planos/ Projetos/ Realizações	Gestão/ Promotor
<p>1975-85</p> <p>Desaceleração da reestruturação urbana a partir do Sistema Viário e de Transportes urbanos. Ênfase na operação desses sistemas e no zoneamento.</p> <p>Diminuição dos investimentos Federais na Região Metropolitana de São Paulo , em decorrência das diretrizes do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel) e da reestruturação econômica mundial.</p> <p>O sistema metroviário entra em operação e o sistema de ônibus busca a racionalização dos corredores exclusivos e dos terminais de transferências introduzidos junto às estações de metrô.</p> <p>O planejamento urbano “regulador” perde força e o zoneamento se desdobra em novas leis fragmentadas. O ciclo de atualização dá sinal de esgotamento.</p> <p>1979 - Crise do segundo impacto da alta do petróleo e avanço no processo de redemocratização.</p> <p>Pop. 1980 8.493.226 hab.</p> <p>- desaceleração do ritmo de crescimento urbano:</p> <p>1980-1991, 1,16% ao ano; 1991-2000, 0,85% ao ano.</p>	<p>1975-80</p> <p>O planejamento urbano entra em declínio. Ênfase na racionalidade da máquina e na ampliação das áreas verdes e parques urbanos</p> <p>Período de indefinição e transição: das Propostas de Renovação Urbana à Revitalização ou reabilitação urbana pontuais.</p> <p>1975</p> <p>Entra em cena o <u>tema da Revitalização</u>: com a liberação das obras do metrô e reorganização do sistema de ônibus, muitos espaços públicos são reformados na área central.</p> <p><u>Área Central</u>, seminários, debates e relatórios: - “Política de Desenvolvimento da Área Central”- Cogep – 1976 - “Plano Integrado da Área Central “ – Cogep 1976 - Relatório dos seminários – 1978</p> <p>Debate sobre novos instrumentos: <u>Solo Criado e Modelo de Uso de Solo e Transporte - MUT</u></p> <p>Emplasa, Emtu e Metrô, sob o gerenciamento da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, continuam no caminho da montagem de um sistema metropolitano de planejamento.</p> <p>Dívida pública municipal chega a 12 bilhões de cruzeiros – o planejamento urbano é desprestigiado. A idéia de flexibilização casuística do zoneamento ganha força. - Programa Pró-morar”e “Zoneamento Popular” - Continuidade da revisão PDDI, sem muito empenho. - emergência de mobilização popular diante das carências básicas: Comunidades Eclesiais de Base – CEBs (Saneamento, creches, etc).</p> <p>Projeto São Paulo – coord. Jorge Wilhelm (1982) – tentativa de elaboração de um programa de governo democrático.</p>	<p>1975-80</p> <p>Tentativa de atuação integrada para o Planejamento e Implantação da Linha Leste-Oeste do Metrô, com a atuação de órgãos municipais atuando em conjunto (Metrô, Cogep – atual Sempla- e EMURB)</p> <p>Estações Rodoviárias: Tietê, Jabaquara, Barra Funda e Bresser , integradas ao sistema metroviário (1975-80).</p> <p><u>Renovação e Reabilitações</u>: - Entrega da nova Praça da Sé e Largo São Bento (1975) - Reconstr. Pátio do Colégio (1974-6) - Implantação do Calçadão – (1975-76) - Reabilitação do Ed. Martinelli (1976-77) - Preservação da Esc. Caetano de Campos (1975)</p> <p>(Sesc Pompéia – 1973-77)</p> <p>Concurso: Reurbanização do Vale do Anhangabaú (1981)</p> <p>- PDDI – II (1983)</p> <p>Projeto Luz Cultural - (1984) Secret. Estadual de Cultura – (gov. Franco Montoro) - Oficina Cultural Oswald de Andrade</p> <p>- Regulamentação da Z8-200 – edificações históricas da região central (1984) - Lei de Tombamento Municipal e criação do Compresp (Lei 10.032 de 27.12.1985) - Estudo do Plano Diretor 1985-2000 (1985): 1.200 creches, 208 mil vagas escolares, 222 UBSS e 20.500 leitos hospitalares; novas idéias: <u>Praça de Serviços e Operações Urbanas. Planos Regionais (17 ARs). Projetos de Requalificação dos Sub-centros como Lapa, Santo Amaro, etc</u></p>	<p>(Gov. Estadual: Paulo Egídio Martins, 1975-79)</p> <p><u>Olavo Setúbal (1975-79) (4 anos)</u></p> <p>- Reforma administrativa: remanejamento de secretarias; informatização de áreas estratégicas; e passagem do Metrô para o Estado, no final da sua gestão.</p> <p>- Intenso programa de obras, em continuidade ao ciclo iniciado por Faria Lima, adaptação do programa de vias expressas (PUB/ PMDI/ PDDI) para as vias de fundo de vale.</p> <p>- ampliação substancial das áreas verdes públicas: aquisições e implantações de parques.</p> <p>SESC – Serviço Social do Comércio</p> <p>(Gov. Estadual: Paulo Salim Maluf – 1979-82, e José Maria Marins – 1982-83)</p> <p><u>Reynaldo de Barros (1979-82) (2 anos e 10 meses)</u></p> <p><u>Antonio Salim Curiati (1982-83) (10 meses)</u> (Francisco Lima – 1983) (2 meses)</p> <p>(Gov. Estadual: André Franco Montoro, 1983-87)</p> <p><u>Mário Covas (1983-85) (2 anos e 4 meses)</u></p> <p>- gestão voltada para as carências básicas das periferias, através de intervenções pontuais - preocupação como o patrimônio arquitetônico</p>

QUADRO-RESUMO 3.1c – INTERVENÇÕES E PRÁTICAS URBANÍSTICAS NA CIDADE DE SÃO PAULO – 1985- 2005

Período/ Características	Ano/ Tipo Intervenção	Planos/ Projetos/ Obras	Gestão Pública/ Promotor
<p>1985-2005 São Paulo Metrópole mundial ou globalizada</p> <p>Vazio institucional e retração do poder público.</p> <p>Interiorização do desenvolvimento e mudança do perfil de metrópole industrial para metrópole terciária. - desaceleração do ritmo de crescimento urbano: 1980-1991, 1,16% ao ano; 1991-2000, 0,85% ao ano. - precarização do trabalho e aumento da informalidade - modelo concentrador de renda persiste</p> <p>Período de descontinuidade administrativa: Ora, ênfase em obras viárias de impacto, especialmente túneis; ora, ênfase no centro e nos equipamentos sociais. Ausência de um plano diretor, efetivo, e projetos avulsos são propostos, em conformidade com os objetivos e a ótica de cada gestão.</p> <p><u>Novos marcos institucionais: Constituição Federal (1988). Constituição Estadual (1989) e Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990)</u></p> <p>Ênfase nos sistema viário e na sua operação: prioridade para o transporte individual e deterioração do transporte público por ônibus. Desacelera-se o ritmo de implantação de novas linhas de metrô, corredores de ônibus e da integração dos sistemas.</p> <p>1994-98 - Estabilização da moeda e federalização da dívida pública: reabertura de financiamentos externos.</p> <p>Expansão de novas centralidades associadas às camadas mais abastadas, junto às rotas viárias estratégicas. Bairros satélites em municípios vizinhos, tipo condomínio fechado.</p>	<p>1985-1995 Proposta de Lei de Zoneamento específica: <u>Lei 10.209 de 1986 – Operações Interligadas</u> (a idéia de erradicação de cortiços e favelas) – mais tarde tida como inconstitucional.</p> <p>1990-95 Emergência de novas associações civis preocupadas com o meio ambiente e recuperação urbana, tais como: <u>Associação Viva o Centro - AVC – 1991</u> chama a atenção da opinião pública para a importância da área central. Realiza estudos e projetos e promove parcerias com o poder público estadual e municipal. <u>Defenda São Paulo Paulista Viva</u></p> <p>Plano Diretor: zonas adensáveis, zeis, fundo de urbanização e IPTU progressivo, além de tentativa de reforma administrativa – 20 ARs com 500 mil habitantes e núcleos regionais de planejamento. Nova tentativas de renovação urbana com novos procedimentos: Operações Urbanas (Emurb) – primeiros ensaios: Op. Urb. Parque D. Pedro II e Anhangabaú (1991).</p> <p>1993-2000 Retomada de complexos viários e operações urbanas do tipo alargamento e prolongamento de avenidas e indução do mercado imobiliário.</p> <p>Operações urbanas e operações interligadas (novas tentativas) <u>Secretaria Municipal de Vias Públicas e Emurb são presididas por Reynaldo de Barros</u>, que prepara um plano de obras através do consórcio Escritório Júlio Neves / Promon Engenharia.</p> <p>- São Paulo Centro XXI, preparatório - 1994 - Workshop: Camelôs – AVC - 1994 - <u>São Paulo Centro – Uma nova abordagem. AVC - 1996</u></p>	<p>- Plano Diretor – 1988, aprovado sem discussão por decurso de prazo - Túneis – 23 de Maio/ Morumbi , início das obras (1988 e interrupção) - Reurbanização do Anhangabaú (1988-92) - <u>Plano de Obras: 300 iniciais, reduzidas a 7 grandes obras (Reynaldo de Barros, secretários de Vias Públicas): Túnel do Mini-anel, ligação perimetral – Av. Águas Espraiadas, Complexo viário av. 23 de Maio – Jucelino Kubitschek – Morumbi, Túnel do Anhangabaú e Túnel do Vale do Anhangabaú e Passagem Subterrânea sob Av. Senador Queiroz.</u></p> <p>Concurso Nacional de Idéias para Preservação do <u>Bairro do Bexiga</u> (1991) Plano Diretor - nova proposta (1992) - <u>Palácio das Indústrias, mudança da Sede da Prefeitura e Projeto de Reabilitação do Parque D. Pedro II (1990-92)</u> - Conclusão da <u>Reurbanização do Anhangabaú</u> e ampliação do Calçadão com Bulevar Av. São João (1992) - Proposição de Operações Urbanas: Águas Espraiadas e <u>Anhangabaú (1991-92)</u></p> <p><u>Criação do Programa ProCentro (jul.1993)</u> Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo</p> <p>- Conclusão dos túneis – 23 de maio/ Morumbi (1988-94) - Novos viadutos e complexos viários - Projeto Cingapura - Operação Urbana Água Branca (1995) e Operação Urbana Faria Lima (1995), prolongamento da avenida Faria Lima em suas duas extremidades (1997-) leis específicas para atrair investidores imobiliários. - <u>“Concurso Nacional de Idéias para um Novo Centro para São Paulo” – Sehab-Procentro 1996.</u></p>	<p>(Gov. Estadual: André Franco Montoro, 1983-87, e Orestes Quércia, 1987-90)</p> <p><u>Jânio Quadros (1986-89)</u> (3 anos) (eleição direta, posse 01 jan. 1986)</p> <p>- busca de um conjunto de projetos de grande impacto e desprestígio do planejamento urbano - grandes obras viárias seriam iniciadas em final de gestão, sem previsão orçamentária</p> <p>(Gov. Estadual: Fleury, 1991-94)</p> <p><u>Luisa Erundina (1989-92)</u> (4 anos) - reorienta os investimento: paralisação das grandes obras viárias de Jânio - demora para fixar um perfil claro da gestão, divergências partidárias internas.</p> <p><u>Paulo Maluf (1993-96)</u> (4 anos)</p> <p>- retomadas das grandes obras viárias e estratégia dos “precatórios” para o pagamento das empreiteiras de obras públicas. - com comprometimento orçamentário futuro, consegue estimular um novo “boom imobiliário”</p> <p>(“Maluf tira verba da educação e da saúde para fazer túnel” – Folha da Tarde. 17.jun.1993) (“Marginal via novo centro da cidade”. Folha de S. Paulo. 23.out.1995)</p> <p>(Gov. Estadual : Mário Covas, 1995-98)</p>

<p>Continua: Quadro-resumo 3.1c 1985-2005</p> <p>Os centros urbanos antigos, periféricos e centrais deterioraram-se e perdem população significativamente. A melhoria da acessibilidade e conexão centro-periferia, decorrentes da integração dos transportes públicos (trens, metrô, ônibus), intensificam os fluxos nas áreas centrais.</p> <p><u>(requalificação urbana e questão habitacional)</u></p> <p>Agrava-se o desemprego e a capacidade de absorver a mão-de-obra de baixa qualificação (redução dos empregos industriais e da construção civil) e cresce a economia informal. Em contrapartida, ampliam-se as atividades terciárias mais sofisticadas e especializadas.</p> <p>A partir da estabilização da moeda (1994) e dos desdobramentos institucionais pós-constituente e leis complementares, inicia-se um processo lento de retomada da capacidade de planejar do aparelho estatal.</p> <p>A discussão do novo plano diretor, para substituir o PDDI-71, após várias tentativas, desde as primeiras revisões por volta de 1982, 20 anos depois, chega-se ao PDE -2002-4, com revisão prevista para 2006.</p> <p>1991 – 9.646.185 hab. 2000 – 10.405.867 hab.</p>	<p>Retomada do planejamento metropolitano setorial.</p> <p>AVC - empenho na aprovação da Operação Urbana Centro, proposta em 1993 e aprovada em 1997</p> <p><u>Projetos Pontuais de Reabilitação Arquitetônica</u> e tentativa de recuperação urbana, nos âmbitos federal e estadual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concurso Centro Cultural dos Correios (1995-) - Centro Cultural Banco do Brasil (2000) - Reforma da Pinacoteca (1993-98); Teatro São Pedro (1998); e Sala São Paulo – Estação Júlio Prestes (1997-98) - Integração Centro – Metrô- CPTM : Estação da Luz, Brás e Barra Funda (1998-2004) - <u>Programa Monumenta</u> – União, Estado e Município, início da montagem do programa em 1998, mais efetivamente a partir de 2001. <p>Continuidade de projetos discutíveis, como o Fura-Fila, e abandono de projetos de longo prazo, como o da recuperação do Parque D. Pedro II – nova transferência da Sede da Prefeitura do Palácio das Indústrias para o Edifício Matarazzo (2003).</p> <p>Vários projetos iniciados no final da gestão: Mercado Municipal e Ed. São Vito (2004).</p>	<p>(Plano Integrado de Transportes Urbanos – PITU – 2000-20 (2000) (Plano Diretor de Desenvol. Transportes – PDDT – 2000-20 (2000) (projeto Integração Centro, Metrô-CPTM) (Rodoanel, trecho oeste, 32 km – 1998-2002) (Linha CPTM do Rio Pinheiros, modernizada -1998-2000) (Trecho da Linha 5 do Metrô (1999-2003)</p> <p>- Fura-Fila (1997 -) Procentro: - Reabilitações: Viaduto Sta Ifigênia (1999), Viaduto do Chá (2000) - Plano Diretor do Parque do Ibirapuera (1997) - Concurso das Marginais do Tietê (1998)</p> <p>- <u>Paulistão (Fura-fila) (1997 -)</u> - Reorganização do sistema de ônibus, corredores e microônibus - Intervenção na Praça do Patriarca, Rua Xavier de Toledo e Praça D. José Gaspar Ação Centro (ex- ProCentro) <u>Programa Monumenta – Luz</u>, Intervenções pontuais (convênio BID) - <u>Programa Morar no Centro</u>: reforma de edifícios, projetos pilotos, projetos urbanísticos PRIH – Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat</p> <p>- Concurso de projetos habitacionais: Barra Funda e rua da Assembléia (2003); Concursos: Reconversão Urbana do Largo da Batata (2002) e Bairro Novo (2004) – não implementados</p> <p>(Concurso do Carandirú – 1999/ desativação complexo prisional e implantação do Parque da Juventude -2002 -) (Conclusão da 1ª etapa da Integração Centro e início da Linha 4 do Metrô) (Projeto Tietê – rebaixamento da Calha, retomado em 2002.)</p>	<p>(Gov. Estadual: Mário Covas/ Alkmin, 1999-2002)</p> <p><u>Pitta (1997-2000) (4 anos)</u> (dificuldades financeiras e renegociação da dívida municipal – federalização)</p> <p><u>Marta Suplicy (2001-04) (4 anos)</u> (inicia e conclui o novo plano diretor: PDE -2002 e PREs – 2004 (implementação de política de parceria público-privado, apesar de muitas contradições, em face do sistema de financiamento privado de campanhas eleitorais)</p> <p>(Gov. Estadual: Alckmin, 2003-06)</p>
--	---	---	---

4. NOVOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

4. Novos instrumentos de ordenamento territorial

Enquanto, no plano internacional, desencadeava-se a reestruturação da economia em escala mundial, liderada pelos países capitalistas centrais – moderadamente, já desde o início da primeira crise do petróleo de 1973-4 e, acentuadamente, a partir da segunda crise, decorrente da nova elevação dos preços do petróleo, em 1979 –, no Brasil trilhávamos a lenta e gradual abertura teorizada por Golbery, implementada pelo governo Geisel (1974-79) e pressionada pela sociedade civil organizada.

No início dos anos 80, no plano mundial, aceleravam-se as mudanças estruturais, com reestruturação das economias centrais e sua expansão sobre os países do leste europeu, com o fim da guerra fria, simbolizada na queda do muro de Berlim, em 1989. Os fluxos de capitais e investimentos, que nos anos 60 e 70 haviam beneficiado o desenvolvimento industrial dos países da América Latina, sendo grande parcela desses recursos aplicada no Brasil, passariam a ser canalizados para os chamados “tigres asiáticos”, para os países que se integravam à Comunidade Econômica Européia, como Portugal e Espanha, por exemplo, e para os países do leste europeu, após o desmantelamento da URSS.

No Brasil, ao longo do período de distensão política, lenta e gradual, entre 1974 e 1984, seguiu-se uma instabilidade econômica e de risco de insolvência, que se estenderia até 1994, ano da estabilização monetária. Coincidentemente, é o período de reordenamento institucional pré e pós-Constituição de 1988. Esses dois fatores contribuíram decisivamente para um forte arrefecimento da atividade de planejamento urbano, ao longo de toda a década de 80 e início dos anos 90, como vimos antes.

O quadro de instabilidade econômica e processo, longo e incompleto, de reinstitucionalização do país se traduziria na pouca relevância dada pelos agentes políticos à questão urbana, que no caso paulistano se refletiria nas várias tentativas inacabadas de planos diretores (PD-1985-2000 e PD-1992). No Rio de Janeiro, a retomada e a adaptação ao novo quadro institucional, em processo de redemocratização, teria melhor sorte com a aprovação do seu Plano Diretor Decenal no ano de 1992, ano do encontro da ECO-92, momento altamente significativo para

a discussão dos novos parâmetros do desenvolvimento ambiental e urbano. Além disso, não obstante o agravamento do quadro social, houve a atuação de prefeitos que valorizaram a prática do urbanismo, com nítida continuidade político-administrativa, o que favoreceu a estruturação de um processo de atuação do setor público orientada por planos de longo prazo e com razoáveis êxitos obtidos com projetos e programas de curto e médio prazos, como os projetos Favela-Bairro e Rio-Cidade.

Outros fatores também foram relevantes, como a crise disciplinar - que implicava em revisão metodológica da prática do planejamento urbano -, e a falta de consenso entre os técnicos, como, também, a forte e histórica presença do setor privado na liderança da produção do espaço na cidade de São Paulo. A tudo isso se somaria a atuação de alguns prefeitos que pregavam o não-plano e a máxima desregulamentação ou flexibilização da legislação urbanística. Idéias essas fortalecidas pela onda neoliberal disseminada pelos governos conservadores – dos Estados Unidos da América e da Inglaterra -, que lideravam o processo de reestruturação econômica em escala mundial.¹

1. Peter Hall (A cidade do amanhã, 1988: p. 359) fez uma avaliação sobre o desmanche do “sistema de planejamento estratégico” britânico pelo governo Thatcher, a partir de 1979. David Harvey (Condição pós-moderna, 1989) analisa o contexto das mudanças político-econômicas na economia mundial, a partir da crise de 1973-75, que levaria à transição do “modelo fordista” para a denominada “acumulação flexível” .

2. Este sistema foi gradativamente desmontado, sem se apresentar uma formulação clara de um novo que articulasse as diversas atuações das esferas de poder governamental.

3. Projeto de Lei nº 3.460, denominado Estatuto da Metrópole, objetiva a “dotar o País de instrumentos para a realização do planejamento municipal e regional urbano” (art. 3º inciso VI).

Observa-se que o extenso período de transição para a democracia levou a um certo vazio institucional, ou seja, um quadro legislativo fragmentado e incompleto, que ainda não foi plenamente preenchido, não obstante a aprovação recente do Estatuto da Cidade (2001), visto por muitos como a lei federal que, em tese, deveria suprir e preencher o espaço deixado vago pelo processo de institucionalização do sistema de planejamento urbano e regional², o que na realidade não é verdade, pois persistem indefinições quanto a uma lei geral de ordenamento territorial e urbano que redefina os papéis das diversas esferas de poder – união, estados e municípios. Só bem recentemente, em 2004, foi elaborado e enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que regulamenta as “*diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano*” e propõe a criação do “*Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas*.”³

No plano estadual, encontra-se aguardando aprovação o projeto de lei complementar nº 6, de 2005, que propõe a reorganização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), criando a entidade autárquica de administração metropolitana, o Conselho de Desenvolvimento e o

Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.⁴ Esse projeto de lei retoma e detalha, somente em 2005, as diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo, estabelecidas pela lei complementar nº 760, de 1994 (Diretrizes para a Organização Regional do Estado), havendo um hiato que persiste desde então.

Os planos e projetos de âmbito metropolitano ou municipal continuariam a se configurar como planos “de governos” específicos, não sendo institucionalizados como parte de um processo de planejamento e gestão que transcendesse aos governos específicos, tornando-se um mecanismo de continuidade político-administrativa desvinculado das agremiações partidárias ou de projetos personalistas.

Assim, muitos planos e projetos de âmbito regional, intermunicipal e mesmo municipais apresentam-se desarticulados do sistema de gestão pública, que vive um dilema ou paradoxo presente na estrutura legal elaborada a partir da Constituição de 1988 – aparentemente o município teria ampliado seu poder de atuação, ou seja, teria maior capacidade de afirmar sua autonomia administrativa ante os demais poderes. Na prática, porém, existe uma interdependência de âmbito regional, porque as cidades e seus municípios compõem uma rede de cidades hierarquizadas e dependentes de investimentos públicos e privados, que são, em grande parte, exógenos aos seus domínios. Se é verdade que o cidadão reside e habita o município e não o Estado ou a União, também é verdade que o município é extremamente dependente das decisões que são tomadas nessas duas esferas de governos.

Ao ser promulgado o Estatuto da Cidade (2001), tornar-se-ia mais evidente a ausência de uma lei estrutural para disciplinar o planejamento territorial e urbano, na sua verdadeira complexidade e dimensão. Para que, de fato, os municípios se constituam em entes fortes e autônomos há um longo caminho a ser percorrido. Tal caminho passa pela criação de mecanismos institucionalizados, nos quais os municípios possam se organizar como parte de uma economia regional e na qual as cidades estão configuradas na forma de rede urbana, isto é, são interdependentes de um sistema urbano integrado e articulado por vias e meios de transportes e comunicações.⁵

4. Sinaliza a recomposição do sistema de planejamento e administração metropolitano quando, no seu artigo 2º, afirma que a “*Região Metropolitana da Grande São Paulo, instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974, passa a ter sua denominação alterada para Região Metropolitana de São Paulo, ficando reorganizada como unidade regional do território estadual*”.

5. É comum, no contexto urbano brasileiro, a integração funcional entre dois ou mais municípios que se situam numa determinada região. A rede de equipamentos e infra-estruturas de uso coletivo está subordinada a uma determinada hierarquia. Há cada vez mais pessoas que moram num município e trabalham em outro, e vice-versa – isso vale para as denominadas microrregiões quanto para regiões metropolitanas.

Essa observação leva a repensar a necessidade de recomposição do sistema de planejamento urbano, levando-se em conta esse quadro real, que exige a retomada do planejamento urbano e regional, como uma etapa necessária para dar maior consistência aos próprios planos urbanos municipais.

A tendência induzida pelo viés municipalista exacerbado dos legisladores constituintes de 1988 contribuiu, sem dúvida, para difundir a ilusão de que tudo será resolvido nesse âmbito municipal, deixando para trás um vazio institucional no qual os planos e projetos urbanos e regionais, de caráter microrregionais, regionais e metropolitanos se fazem ausentes. Auspiciosamente, a partir de 2000, há sinais de recolocação da questão de desenvolvimento urbano do País, através de recente estudo coordenado pelo IPEA, IBGE, Unicamp e Seade, divulgado em 2001, sobre a “caracterização e tendências da rede urbana do Brasil”. Tal documento nos informa que o “o último estudo abrangente sobre esse tema data de 1984, tendo sido realizado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU)”⁶, confirmando, portanto, a pouca relevância a uma questão fundamental para a superação das precárias condições de vida e os baixos padrões de urbanização da nossa rede urbana.

A aprovação do Estatuto da Cidade (2001) significou um certo impulso na recolocação do tema, mas ainda seria pouco. Deve ser lembrado que essa lei tramitou por 13 anos no Congresso Nacional, até que fosse aprovada. Espera-se que o projeto de lei do Estatuto Metropolitano (2004) e o Projeto de Lei Complementar Estadual nº 6 (2005) sejam apreciados, aprovados e implementados o mais breve possível.

A exigência de planos diretores para cidades acima de 20 mil habitantes, prevista nas Constituições Federal (1988) e Estadual (1989), é reafirmada e explicitada, mais recentemente, no Estatuto da Cidade, em 2001. Essa exigência “singela” esconde a ausência de marcos regulatórios para uma complexa rede de cidades, que envolvem aglomerações urbanas de 2.000 a 20 milhões de habitantes, que se articulam dentro de um espaço econômico regional também bastante complexo. O próprio Estatuto da Cidade, que levou 13 anos para ser aprovado, não obstante conter alguns avanços quanto à introdução de novos instrumentos urbanísticos, não substitui uma lei geral ausente. Não encontramos uma lei de desenvolvimento

6. Essa avaliação, realizada entre 1999 e 2000, apresenta importante referência para a retomada da formulação de políticas públicas, em âmbito nacional, que tenha capacidade de articular o processo de transformações econômicas em curso e sua espacialização. Recoloca o tema do planejamento de âmbito regional, ou seja, a cidade como parte de um sistema urbano que se organiza em rede de cidades. Consultar: Ipea, Ibge, Unicamp/IE/Nesur, Seade – “Caracterização e tendências da rede Urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sudeste. Brasília: IPEA, 2001.

urbano no mesmo nível que existe para a área da educação – a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, de 1996, e para as bacias hidrográficas – a *Lei das Águas*, de 1997. É evidente que a existência da lei em si não garante o bom funcionamento institucional, porém uma lei bem estruturada pode contribuir muito para um melhor ordenamento institucional, ao contrário de leis fragmentadas ou mal-elaboradas.

O paradoxo maior é que, se nos últimos 30 ou 40 anos nos tornamos uma sociedade predominantemente urbana, com uma rede de cidades bastante complexa e com alta concentração de população em centros metropolitanos, então por que não fomos capazes de criar marcos legais que contribuíssem para a estruturação do sistema de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento urbano? Com certeza, os nossos políticos e legisladores têm uma grande responsabilidade nesse quadro incompleto.

Caberia levantar uma hipótese, que não pretendemos aprofundar, ou seja, aquela de que o agravamento do quadro de violência urbana e degradação ambiental urbana das nossas grandes cidades é também um produto desse quadro institucional confuso e incompleto, no qual os interesses políticos partidários têm prevalecido em detrimento de um aperfeiçoamento institucional e gerencial por parte dos gestores públicos. Outra parte poderia ser atribuída aos traços característicos de nossa cultura urbanística, marcada pela forte preponderância dos interesses dos proprietários de terra e dos incorporadores imobiliários, em detrimento dos interesses coletivos. A tudo isso poderia ser acrescentado o chamado financiamento privado de campanha, no qual os grandes contribuintes passam a ter uma espécie de direito adquirido, tornando-se “acionistas” ou “sócio do partido eleito.”

Outro aspecto central, que caberia destacar, é que o processo de transição para a democracia no País, em particular na questão do desenvolvimento urbano, apresenta um desafio que é o de combinar a melhoria da representação política com a eficiência gerencial, que a complexidade dos problemas urbanos atuais exige para o seu equacionamento. Se nos acomodarmos a este quadro atual e não resolvermos a espinha dorsal do sistema de planejamento e gestão que atenda aos diferentes tamanhos e níveis de complexidade das cidades e de nossa rede urbana, estaremos fadados a viver num círculo vicioso que a imagem

da expressão “enxugar gelo” representa muito bem.

4.1. A reestruturação político-administrativa: Subprefeitura e Conselho de Representantes, uma pendência histórica

Além do quadro institucional incompleto, no âmbito do planejamento e gestão urbana, em nível nacional, metropolitano e municipal, persistem outras pendências crônicas no âmbito organizacional, como a que afeta diretamente a organização territorial e o processo de planejamento e gestão da cidade-metropolitana de São Paulo, ou seja, a dificuldade de implantação da descentralização político-administrativa da cidade de São Paulo (município central da cidade-metropolitana e da RMSP) de modo substantivo, através de unidades de gestão ou subprefeituras, combinadas com a implementação de um sistema de representação descentralizada e, democraticamente, legitimada. Pode-se considerar que essa pendência organizacional vem sendo percebida desde a década 50, ou seja, desde a redemocratização pós-Constituição de 1946, quando a aglomeração metropolitana começava a se transformar em metrópole industrial.

Embora tenham havido avanços do ponto de vista da descentralização da máquina burocrática, desde 1965, com a implantação das denominadas Administrações Regionais, não houve evolução significativa na forma de institucionalização dos canais de participação e representação das comunidades e entidades civis que vivenciam diretamente as transformações de cada segmento territorial, que corresponde, mais ou menos, aos bairros, nessa trajetória de formação de uma cidade-metropolitana que passou dos anos 50 de 3 a 4 milhões de habitantes aos 16 a 17 milhões de habitantes, no início do século XXI.

Essa falta de melhoria no modo de organização social e política da cidadania metropolitana tem aberto espaço para um domínio político predatório da rede burocrática descentralizada, caracterizado por disputas acirradas entre os vereadores, na maioria das vezes cooptados pelo poder executivo. Os escândalos sucessivos de corrupção, em várias Administrações Regionais, retratam essa situação, na qual o munícipe não encontra forma adequada de acompanhar e fiscalizar a atuação do poder público.

Da mesma maneira que vinha sendo postergada a elaboração e aprovação de um novo plano diretor que desse conta de substituir completamente o antigo plano, o PDDI-71 e seu desdobramento, em termos de legislações urbanísticas e de organização administrativa, também vêm sendo adiadas a criação e a implementação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, conforme previstos na Lei Orgânica do Município de 1990. Provavelmente, um plano diretor metropolitano de longo prazo, articulado com o plano diretor municipal, seria pré-condição para a reformulação sistêmica do planejamento urbano, o que exigiria, certamente, uma reforma administrativa mais profunda.

No nosso entendimento, houve uma certa precipitação na transformação imediatista das antigas Administrações Regionais (AR) em Subprefeituras (2002), sem muita discussão e sem a previsão de um processo gradativo e cauteloso de implantação. Esta cautela evitaria o perigo de uma excessiva fragmentação da coordenação política do processo de gestão, como já se pode observar pelo desdobramento do plano diretor, o PDE-2002, em 31 planos de Subprefeituras, como se estas já estivessem efetivamente constituídas como tal.

Deve-se considerar que a rápida implantação das Subprefeituras foi marcada pela criação de aproximadamente 450 novos cargos de confiança, nomeados pelo executivo municipal, devendo transformar-se em moeda de troca para atrair o apoio de muitos vereadores para a aprovação do grande volume de projetos de leis, que, normalmente, o poder executivo encaminha à Câmara. Esse tipo de procedimento vai contra a necessidade de se profissionalizar e qualificar o corpo técnico municipal. Sabe-se, portanto, que foi uma aprovação burocrática, sem se atentar para a alta relevância do tema da reestruturação do sistema de gestão política e administrativa, visando à implementação da descentralização da gestão e da participação da sociedade, do ponto de vista qualitativo.

Essa descentralização da máquina pública, no âmbito da organização político-institucional, é fundamental, pelas características da formação da cidade-metropolitana de São Paulo. O município de São Paulo, que abriga mais de 10 milhões de habitantes, apresenta um sistema de representação pouco eficaz, seja pela herança do modelo de Câmara de Vereadores,

que talvez fosse apropriado à uma cidade de porte pequeno ou médio, mas não para uma megacidade como é São Paulo, seja pelo déficit organizacional acumulado, desde dos anos 50, e agravado pelos 20 anos de regime autoritário, nos quais os canais de participação estiveram fechados; mas também agravado pelos 20 anos de transição institucional incompleta.

Essa discussão sobre a importância de estruturar e descentralizar os canais de participação e representação foi inicialmente apresentada nos estudos da SAGMACS (1958) e tratada com relevância no Plano Diretor preliminar de 1961, que considerava importante a estreita relação da organização das comunidades de cada bairro e a ordenação físico-territorial da cidade-metropolitana que crescia acelerada e desestruturadamente.

A forma de organização descentralizada apresentada no anteprojeto de Plano Diretor-1960, divulgado em 1961, previa a criação de 14 Agências Municipais, que corresponderiam a “*distritos ou territórios funcionais*”, que, com o passar do tempo, chegariam a um número de 28. Continha, portanto, um triplo sentido organizacional: a) o de âmbito físico-territorial, ou da estruturação espacial; b) o do gerenciamento de serviços descentralizados da prefeitura; e c) a participação comunitária no processo de gestão político-administrativa.

Imaginava-se “*uma estrutura hierárquica de centros: urbano, distritais, de bairros; e uma estrutura de unidades territoriais: município, distritos funcionais, bairros, unidade de vizinhança.*” (Socrates: 1993, pág. 181) Essa organização de centralidades e perímetros territoriais hierarquizados seria comandada de forma descentralizada por Agências Municipais ou Subprefeituras, que contariam, na sua estrutura administrativa, com o Agente Municipal, uma espécie de gerente ou subprefeito, que seria auxiliado por dois conselhos – o Conselho Administrativo, com caráter deliberativo, que seria presidido pelo Agente ou Subprefeito e contaria com a participação de representantes das associações comerciais e das associações de moradores, e o Conselho Distrital, que contaria com chefes de seções da Agência e moradores ou profissionais estabelecidos nos bairros do território funcional. Ao lado dessa estrutura participativa viriam as áreas ou divisões técnicas, tais como obras, educação, cultura, assistência à infância e a maternidade, assistência social, etc. (Plano-1961, p. 217, apud Sócrates: 1993, p. 202)

Entretanto, a implantação das primeiras Administrações Regionais (ARs) ocorreu somente na gestão Faria Lima, em 1965, por meio de decreto do executivo e depois regulamentada pela lei 6882 de 1966.⁷ Sua principal justificativa era de caráter técnico-administrativo: “*O crescimento acelerado da cidade exigia maior agilidade na execução dos serviços e obras de interesse predominantemente local.*” (Sempla: 1999, p.8) O administrador regional era escolhido dentre os servidores públicos de carreira, tendo por objetivo coordenar os serviços de rotina de forma descentralizada.

Mais tarde, esse tema seria tratado pelo Plano Urbanístico Básico, PUB-1968, que serviu de base para as propostas do PDDI-1971, que considerava relevante não somente as ARs, mas também a divisão da cidade em Unidades Territoriais – UT(s), hierarquizada em três níveis – Região (UT-1), Sub-regiões (UT-2) e âmbito Local ou Bairro (UT-3). Na visão contida nesse plano, essas unidades territoriais eram “*antes de mais nada, (...) unidades de planejamento*” (Sócrates: 1993, p.135). Segundo Sócrates (1993), nos meios profissionais e administrativos não se deu a devida importância a essa possibilidade de tratar a questão da estruturação espacial do território urbano combinado como o processo de descentralização político-administrativo, por ocasião da implementação de um sistema de planejamento municipal desencadeado pelo PDDI-1971. É provável que essa questão da organização participativa da sociedade, no processo de estruturação e gestão do território urbano, estivesse fora de cogitação, dado o momento histórico, coincidente com o aumento da repressão política, no período que se seguiu ao Ato Institucional nº 5, o AI-5 de 1968, que suspendia as garantias constitucionais dos direitos individuais e se estenderia até o final de 1973, prolongando-se, na prática, até a morte de Vladimir Herzog, em 1975.

O fato é que, desde a forma inicial como foi implantada, na gestão Faria Lima, em 1965, as Administrações Regionais (ARs), que, juridicamente, vigoraram até 2002, quando da sua transformação nominal em Subprefeituras, sempre tiveram um papel secundário e burocrático no processo organizacional. Não foram estruturadas para atender aquela tripla função – estruturação físico-territorial, administrativo-operacional e político-participativo, idealizadas em 1960 -, e, apesar das várias modificações de caráter administrativo, ao longo do tempo,

7. As 7 primeiras ARs implantadas foram: Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Santana, Penha e Mooca, mantendo-se, ainda a Subprefeitura de Santo Amaro, que tinha sido município e foi incorporado ao Município de São Paulo em 1936. (Sempla: 1999, pág. 6)

como veremos a seguir, permaneceram estritamente vinculadas ao papel administrativo-operacional descentralizado, ou seja, cumprindo rituais burocráticos, também necessários, mas desperdiçando o seu potencial como peça-chave para a ordenação da cidade-metropolitana para uma cidadania substantiva.

Em 1972, na gestão Figueiredo Ferraz, houve algumas alterações significativas no sistema de ARs, tais com a ampliação do número de unidades e a incorporação de novas atribuições, entre elas a aprovação de projetos e a fiscalização da sua execução. O Administrador Regional passou a ser nomeado pelo prefeito, não necessitando mais ser um profissional municipal de carreira, como era exigido na sua estruturação original (Di Giuseppe: 1998, in Sempla: 1999, p.8).

O que se verificaria entre 1972 e 1990, quando da aprovação da nova Lei Orgânica do Município, foi que houve uma série de modificações parciais, pela ampliação do número de unidades e de atribuições, como veremos a seguir:

1973 – inclusão de Assessorias Técnicas e criação de Grupo de Planejamento Local e de Supervisões, além da delegação para que o Administrador fizesse seu próprio orçamento.

1977 – na gestão Setúbal, as ARs se constituem em Unidades Orçamentárias e recebem atribuições da Secretaria de Abastecimento (basicamente o controle das Feiras Livres e Ambulantes) e da Secretaria de Bem-Estar Social.

1986-8 – houve uma primeira tentativa de implantação de cinco Subprefeituras, pela gestão Jânio, em 1986, mas no ano seguinte foram transformadas em Coordenadorias e, por fim, ainda na mesma gestão, em 1988, voltou-se ao sistema anterior com a divisão da cidade em 31 ARs.

1989 – na gestão Luisa Erundina, esse número foi reduzido para 20 unidades e feita a tentativa de se implantar um planejamento descentralizado com a criação do Núcleo Regional de Planejamento, que também não vingou.

1990 – a Lei Orgânica do Município estabelece que a criação dos Conselhos de Representes das futuras subprefeituras é de competência exclusiva da Câmara Municipal (Art. 37), enquanto a implantação do sistema de Subprefeitura é da iniciativa do poder executivo municipal (Art. 69).

As gestões seguintes às de Luisa Erundina, Maluf (1993-96) e Pitta (1997-2000), não se empenharam nesse tema, que é indissociável à reforma administrativa da máquina pública municipal e da revisão e atualização do sistema de planejamento municipal. Aliás, esse parece ser um tema nunca atraí qualquer prefeito, pois a carreira e o calendário político-eleitoral sempre são prioritários.

A questão da descentralização somente seria retomada dez anos depois, quando da elaboração do Plano Diretor Estratégico –PDE-2002, no início da gestão Marta Suplicy (2001-04), porém sem fazer parte de uma reforma administrativa mais ampla, e sendo tratada com menos relevância que o tema mereceria – daí as restrições que apresentamos anteriormente.⁸ O projeto de lei das Subprefeituras (lei 13.399, de 1º/8/2002)⁹, foi aprovado sem grandes dificuldades; já a lei que regulamenta os seus Conselhos de Representantes foi aprovada pelos vereadores somente em 2004, e encontra-se aguardando a sua implementação.

No quadro geral do sistema de planejamento e gestão contido ou esboçado no PDE-2002, o Conselho de Representantes apresenta-se como um órgão secundário, sem que sejam definidos claramente quais são os seus verdadeiros papéis. Desta forma, ocupa posição secundária e confusa diante da grande quantidade de novos conselhos, associados ao PDE-2002, através de decretos do executivo municipal, como o Conselho de Política Urbana e Câmara Técnica, que, com outros conselhos existentes ou em formação, como os Conselhos Municipais de Saúde, Habitação, etc, formam uma constelação de conselhos não claramente estruturados ou implantados. Portanto, tanto a implementação das Subprefeituras quanto dos Conselhos de Representantes persistem como uma das pendências crônicas do ordenamento político-administrativo.

8. Secretário de Planejamento, Jorge Wilhelm, afirmou, em depoimento à revista de Pós-graduação da Fau-Usp, (n. 9, p. 14, 2001), que a orientação dada pela Prefeita Marta Suplicy (de que o foco de atuação da sua gestão não estaria na reforma administrativa) não levaria “a grandes modificações estruturais, mas haveria grande modificação de gestão, não partindo de grandes alterações na estrutura administrativa. “

9. Os perímetros das Subprefeituras foram estabelecidos com base na divisão distrital da cidade de 1992 (lei 11920), que conta com 96 distritos, agora agrupados em 31 subprefeituras, incorporando-se as 28 Administrações Regionais existentes e mais 3 novas que foram criadas já como subprefeitura.

Para concluir, podemos dizer que a recente criação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, através de leis e decretos municipais, deve ser entendida como parte do processo de reorganização do sistema de planejamento e gestão desencadeado a partir da elaboração do PDE-2002. Deve-se ressaltar, porém, que tal processo encontra-se em vias de institucionalização, ainda que leis e decretos existam em abundância, pois o ritmo acelerado de aprovação dessas leis deixou pouco tempo para a discussão dos detalhes de sua implementação, tanto por parte dos vereadores quanto da sociedade civil organizada. Deve-se considerar, ainda, que a relevância do tema da descentralização político-administrativa estará novamente em pauta quando da revisão do Plano Diretor Estratégico, em 2006.

Deverá , também, ser considerada a revisão do Plano Metropolitano da Grande São Paulo - PMGSP-1994-2010, que, embora tenha tratado de algumas pendências crônicas e relevantes para remontagem do sistema de planejamento da cidade-metropolitana de São Paulo, não chegou a formular uma proposta para solucioná-las.

No âmbito metropolitano, o próprio PMGSP-1994-2010 tratou de duas questões pendentes, que estão imbricadas com as pendências crônicas da esfera municipal, ou seja: 1) organização territorial e organização político-administrativo, combinadas como base de organização de dados e para a integração do planejamento urbano de âmbito metropolitano e municipal; e 2) a organização da região metropolitana como instância governamental, levando-se em consideração que o SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, que vinha sendo montado desde 1973, foi desmontado entre 1984 e 1994, sem que um novo modelo fosse formulado. Essas pendências da esfera organizacional, político-territorial, deverão ser discutidas nas duas esferas governamentais, municipal e metropolitana-estadual em 2006. Voltaremos ao tema no capítulo 6.

4.2. Os planos gerais e setoriais recentes, metropolitanos e municipais

Consideramos relevante a colocação do tema dos planos globais ou gerais, tipo planos diretores, como também dos planos setoriais, que, não obstante o desprestígio do

planejamento urbano e o quadro incompleto de sua reinstitucionalização, houve continuidade na elaboração de alguns planos ou tentativas de revisão dos planos existentes (PDDI-1970 e PDDI-1971) em círculos mais restritos. Nos anos 90, no auge do desprestígio do planejamento urbano e da idéia de flexibilização da legislação urbanística, toda vez que um novo gestor municipal assumia, além de “inventar” projetos (notadamente do tipo “marqueteiro-eleitoral”), faziam uma espécie de “garimpagem”, procurando projetos prontos ou quase prontos para a realização de obras que pudessem atender a certas expectativas do cidadão-eleitor e também das grandes empreiteiras – pois estas acabariam por assumir um papel relevante no sistema de financiamento privado das campanhas eleitorais. Ficariam famosos os processos abertos pela Promotoria Pública e veiculados pela imprensa para investigar superfaturamentos de obras ou envio de dinheiro para o exterior de forma ilegal.

Aos poucos, ficaria claro que, qual fosse a linha política dos governantes, os métodos e objetivos seriam muito similares, ou seja, o importante era “impressionar” o eleitorado, primeiro para chegar ao cargo e depois para tentar “fazer” o seu sucessor ou sua própria reeleição - dispositivo que entrou em vigor a partir de 1998. O tesoureiro de campanha e o “marqueteiro” político se tornariam as figuras-chave desse sistema político-eleitoral responsável pela repartição do poder entre as diversas agremiações partidárias. Os sucessivos escândalos envolvendo esses personagens não foram suficientes para que se implantasse uma reformulação ampla do sistema vigente desde o restabelecimento do processo democrático em 1984. O não-aprimoramento do sistema político interfere diretamente na qualidade da gestão pública.

Na área de planejamento viário e de transportes, não faltavam planos e projetos específicos, que já constavam dos antigos planos do período 1965-80, de intensificação da (re)estruturação urbana metropolitana, que entrou em desaceleração no período 1980-2000 e que, ainda hoje, não se completou, conforme vimos no capítulo 3, item 3.2. Entretanto o predomínio dessa visão setorial, que deixa de fora a atuação integrada, uma característica inerente à boa prática urbanística, tem trazido resultados ambientais desastrosos e contribuído para o incremento da degradação ambiental, fomentando a cultura do desleixo pelo bem público. Os espaços urbanos se transformam, cada vez mais, em terra de ninguém.

O que de fato nos interessa ressaltar, a partir da perspectiva que se apresentava por volta do ano 2000, quando se retomou a discussão do novo Plano Diretor da Cidade de São Paulo, é que ainda havia a persistência, ao longo de mais de 20 anos, de uma transição política e institucional, de certos vazios institucionais, ou quadro institucional incompleto em relação às questões do desenvolvimento urbano do País, que são indissociáveis ao processo econômico, aspectos a que já nos referimos antes.

O quadro institucional que havia sido organizado pelo regime militar, desde 1964, com a criação do BNH – Banco Nacional da Habitação e do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e seus desdobramentos futuros, com atuações no âmbito federal, estadual e municipal, começou a se dismantelar a partir de 1984 com a extinção desses órgãos que centralizavam todos os recursos financeiros do denominado Sistema Brasileiro de Poupança, que passariam a ser administrados pela Caixa Econômica Federal. Esses órgãos, que eram peças-chave da política habitacional e de desenvolvimento urbano, foram desativados sem, entretanto, vislumbrar-se um marco institucional claro e completo sobre o planejamento e a gestão do sistema urbano brasileiro. Do ponto de vista da reinstitucionalização do sistema de planejamento e gestão urbana, ainda hoje, 2005, nos encontramos em transição, como se a questão urbana não fosse uma questão fundamental no processo de desenvolvimento do País. Não obstante os avanços legais e formais recentes, como a criação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério da Cidade (2003), não se visualiza com clareza uma política de desenvolvimento urbano de médio e longo prazo assumida pelas diversas esferas governamentais.

Não foi por acaso que, entre 1984, ano das “Diretas Já”, e 2000, portanto durante 15 anos, na Cidade de São Paulo ocorreram várias tentativas de aprovação de um novo Plano Diretor para suceder o PDDI – 1971, cujo horizonte de planejamento se esgotara em 1990. Tentativas essas abortadas por questões conjunturais e pela falta de consenso político, deixando um conjunto de pendências em relação à reestruturação do sistema de planejamento urbano e atualização dos instrumentos legais que estruturam e orientam a atuação do setor público para direcionar o processo de desenvolvimento urbano.

Isso fez com que se perdesse em racionalidade gerencial e favorecesse a falta de transparência do gestor público. Nesse período programas e projetos são estabelecidos em conformidade com os interesses político-partidários, muitas vezes em contradição com as atuações de outras esferas governamentais, ou seja, a maior cidade do País é gerida sem planos diretores (metropolitano e municipal) atualizados e, dentro de um processo de reinstitucionalização democrática, São Paulo não contava, até então, com uma lei geral compatível com a complexidade da rede urbana e suas áreas metropolitanas. Como o prefeito, o governador e o presidente da República, na maior parte do tempo, eram de partidos diferentes, a coordenação das atuações sobre a cidade metropolitana, e, em particular, sobre a sua região central, caracterizava-se por uma completa falta de convergência de objetivos e complementaridade de atuação.

O Plano Diretor-1988 foi aprovado sem qualquer discussão pública, em contradição aos preceitos estabelecidos pelas novas Constituições Federal-1988, Estadual-1989 e a Lei Orgânica Municipal-1990 (promulgadas logo em seguida à elaboração do Plano), ficando evidente que o planejamento urbano era considerado dispensável. Era de se supor que logo deveria ser elaborado um novo plano diretor.

Atuava-se num campo minado. As tentativas de elaboração e aprovação de novos planos globais ocorreriam de forma desarticulada e fora de ordem. Desconsiderava-se que a cidade-metropolitana de São Paulo é maior que o município de São Paulo e que, necessariamente, o plano metropolitano deveria ser elaborado primeiro ou, no mínimo, elaborado em conjunto pelos órgãos de planejamento metropolitano (Emplasa) e municipal (Sempla) ou, pelo menos, tendo um plano básico, com havia sido o papel desempenhado pelo PUB-1968, no passado, que serviu de base para os planos diretores municipais e metropolitanos de São Paulo. Os “políticos-gestores” se mostravam avessos ao planejamento urbano, que era associado às práticas tecnocráticas do regime militar.

O PD-1992 que foi elaborado durante a gestão Erundina (1989-92) e apresentado no final da gestão, não logrou apoio suficiente para ser aprovado. No âmbito metropolitano-estadual, o PMGSP-1994, elaborado em 1993, foi divulgado no final de gestão do governador Antonio

Fleury Filho, porém sua institucionalização na forma de lei dependeria da existência de um novo quadro institucional que não havia sido implementado, em nenhuma esfera de governo. Na realidade, o sistema anterior (o SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano) encontrava-se em compasso de espera e logo entraria em processo de “desmache”, não havendo, portanto, como institucionalizá-lo.

O desprestígio do planejamento urbano, em geral, e dos planos globais, em particular, era grande, e na ausência de marcos institucionais que regulassem a atuação das esferas metropolitana e municipal, obrigando-as a uma atuação integrada, prevalecia uma certa ilusão municipalista e as disputas político-partidárias, ou seja, a racionalidade política, ou, mais exatamente, político-eleitoral prevaleceria sobre qualquer racionalidade técnica. Esta última continuaria, ainda por um bom tempo, sendo associada a uma prática típica do período autoritário.

O foco das atenções no governo estadual estava concentrado na recuperação financeira e na preocupação com o enxugamento e redução dos gastos com a máquina pública. Toda a estratégia governamental, ao longo de toda a década de 90, estaria vinculada a projetos e programas setoriais, mais emergenciais e de curto prazo, tais como os programas de recuperação das represas e seus mananciais. Enquanto isso, as obras de expansão da rede do metrô seguiam em ritmo mais lento, e somente no final da década teve início o projeto do Rodoanel, cujas obras do primeiro trecho foram iniciadas em 1998, como reflexo da atualização dos planos setoriais de transportes, realizados a partir de 1997, porém só transformadas em planos, formalmente constituídos, em 2000, com o PITU - 2000-20.

A reorganização do sistema de planejamento metropolitano ficaria interrompida, pelo menos por mais dez anos, desde 1994, quando foi promulgada a lei complementar nº 760, que trata das diretrizes para organização regional do Estado de São Paulo, até o ano de 2005, quando do envio do projeto de lei complementar estadual nº 6, que propõe a reorganização político-administrativa da RMSPP – Região Metropolitana de São Paulo, ou antiga GSP – Grande São Paulo, em conformidade com essa lei complementar de 1994. Ou seja, nesse campo houve pouco avanço institucional. É bom lembrar que no âmbito federal, desde 1989, iniciou-se a discussão da lei que somente seria aprovada em 2001 com o nome de Estatuto da Cidade, que

trata do planejamento urbano somente em âmbito municipal, deixando de fora a questão da organização da rede de cidades e o planejamento urbano regional.

É interessante lembrar que as transformações urbanísticas realizadas em Barcelona, entre 1980-1992, tão prestigiadas e reconhecidas internacionalmente, partiram de um plano do tipo geral ou global, o Plano Geral Metropolitano, o PGM-1976, que havia sido elaborado ainda em pleno regime franquista e sistematizado os planos e projetos que deveriam ser detalhados pela municipalidade barcelonesa. Bohigas tenta esclarecer a falsa idéia de que as transformações urbanísticas realizadas naquela cidade tenham dispensado a contribuição dos planos gerais.¹⁰

Em suma, os planos gerais definem rumos, os planos urbanísticos específicos tratam de uma escala intermediária, a escala do desenho urbano, enquanto os projetos urbanos pontuais ou projetos arquitetônicos se articulam e se subordinam às diretrizes e objetivos estabelecidos em cada etapa de planejamento. Isso é claro quando se valoriza a prática do planejamento urbano em todas as suas etapas, o que depende de um quadro institucional adequado para que isso de fato aconteça. É lamentável constatar que entre nós, desde que foi promulgada a Lei de Zoneamento de 1972, que havia previsto as chamadas zonas especiais – Z8, o planejamento urbano aqui praticado não tem sido capaz de implementar projetos e planos urbanísticos específicos que atuem na escala do desenho urbano. Aliás, essa dificuldade vem de há muito tempo – basta verificarmos que alguns trechos do tecido urbano que mantêm um padrão urbano claramente definido, em nível de desenho urbano, foram realizados por iniciativas privadas, de empresas que tiveram visão de longo prazo, como a Cia City e outros empreendimentos voltados, em geral, para camadas de maior poder aquisitivo.

Apesar da falsa idéia, muito difundida entre nós nos anos 80 e 90, de que os projetos urbanos podem atuar de forma autônoma, deve-se lembrar que os planos gerais continuam sendo importantes, por desempenhar um momento significativo, no qual a cidade ou cidade-metropolitana pensa os rumos do seu desenvolvimento urbano futuro, ou seja, de longo prazo. No momento de sua elaboração, são oferecidas oportunidades de construção de um certo consenso, sobre as condições que nos encontramos e onde pretendemos chegar. Ou, de outro modo, visualizar e discutir qual é o projeto de cidade que pretendemos construir ao

10. O arquiteto catalão Bohigas em “Plans i Projectes per a Barcelona, 1981-1982” : 1983, deixa claro a importância do Plano Geral Metropolitano, o PGM-1976, como plano global para a cidade-metropolitana de Barcelona e como ponto de partida os planos urbanísticos específicos.

longo do tempo, isto é, num horizonte mais distante. É o momento de se realizar um balanço sobre os programas, planos e projetos setoriais metropolitanos e municipais em andamento, reformulando-os ou incorporando novos projetos que, geralmente, são maturados lentamente ao longo do tempo e não formulados de última hora para constar do plano geral. Outro aspecto importante é o da oportunidade de atualização dos instrumentos urbanísticos, implicando revisão metodológica e busca de novos instrumentos mais eficientes. Momento de atualização e reestruturação do sistema de planejamento e gestão, bem como, das estruturas político-administrativas. Tais elaborações não “nascem do nada”, mas da própria cultura urbanística que cada grande cidade gera ao longo da sua própria história, da qual os planos anteriores são registros importantes dessa sua trajetória.¹¹ E, segundo Bohigas, a implementação dos planos e projetos, que direcionam concretamente as intervenções necessárias, depende mais da capacidade de políticos liderarem esse processo que dos técnicos e urbanistas propriamente.¹²

11. O Plano Agache – 1929, no Rio de Janeiro, e o Plano de Avenidas-1930, em São Paulo, continuam, ainda hoje, sendo documentos importantes e referências fundamentais para o entendimento da cultura urbanística de cada uma dessas duas metrópoles brasileiras, pelas suas análises e proposições que resultaram em imbricações com o desenvolvimento urbano que se sucedeu.

12. O arquiteto Oriol Bohigas, ao discursar em agradecimento à Medalha de Ouro do Instituto Real dos Arquitetos Britânicos, outorgada à Cidade de Barcelona, em 1999, apresenta um manifesto para a boa-feitura de cidade – “10 pontos para uma metodologia urbana”. No primeiro item destaca a importância da atuação dos prefeitos e da continuidade político-administrativa para a implementação das intervenções necessárias. (in *The Architectural Review* – Set. 1999, Londres. P. 88 a 91)

Voltando à questão da atualização dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo (que é parte de uma cidade maior, isto é, a cidade-metropolitana situada na Região Metropolitana de São Paulo), quando do início da elaboração do PDE-2002-2012, em 2001, nos deparamos com um quadro institucional fragmentado e confuso. Era evidente a ausência de um Plano Metropolitano vigente, bem como de um sistema de planejamento e gestão, neste âmbito. O denominado SPAM, que, de alguma maneira, vinha sendo construído e que atingia uma certa consistência, já em 1980, passou a ser deixado num segundo plano, desde 1984, e praticamente desconsiderado depois de 1988, em favor de projetos setoriais caso a caso, ou “fatiados”, no jargão dos legisladores brasileiros, enquanto se aguardava uma lei federal para disciplinar o planejamento urbano no Brasil. Nesse período, com a extinção da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, passou a ser visível um sistema de planejamento de transportes metropolitanos, coordenado por uma Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos (STM) e constituído por empresas que atuam nessa área, o Metrô, a CPTM e a EMTU. A Emplasa (Empresa Metropolitana de Planejamento S/A) sobreviveria como uma empresa-órfã do sistema anterior. Enfim, a não-criação de um outro sistema que estivesse à altura da demanda institucional, durante a longa fase de transição para a democracia, como percebemos hoje, deixou um vácuo difícil de ser resolvido também no âmbito municipal e local, principalmente numa aglomeração urbana com mais de 17 milhões de habitantes, já em 2000.

Apesar da ausência de um processo institucionalizado, o planejamento não deixou de ser praticado na esfera metropolitana, ainda que fragmentado ou setorialmente. E a busca de uma certa racionalidade no processo decisório não foi abolida totalmente, mas deixada num segundo ou terceiro plano, pela “ilusão municipalista” ou pela crença na supremacia do “mercado” para definir os rumos da cidade ou, ainda, pelo trauma não superado da perda de poder dos políticos para a tecnocracia que havia sido valorizada pelo antigo regime.

Nesse quadro fragmentado, caberia aos gestores do planejamento urbano municipal estarem atentos para os planos e projetos que orientam a atuação dos poderes públicos Federal e Estadual, sobre a cidade, o que, na prática, não seria muito fácil, pela inexistência de uma lei de ordenação geral. Muitas vezes, pela complexidade, pela informalidade e pelas divergências político-partidárias, ou, até, de personalidades políticas individuais, os gestores públicos atuavam sem compromisso com as diretrizes, os planos e projetos em curso nas diferentes esferas, buscando somente uma postura de competição, como se o processo eleitoral fosse um fim em si. Os novos planos realizados e não institucionalizados são de domínio de esferas mais restritas e não obriga a uma atuação integrada, ficando a critério de negociação e acordos políticos caso-a-caso.

Nesse vácuo institucional, ou seja, da ausência de um processo de planejamento e gestão legalmente estruturado, emergem ou ganham importância os consultores de políticas públicas e “marqueteiros” políticos que acabavam criando projetos e programas que desconsideravam o conhecimento técnico sistematizado, ou seja, aquilo que deveria ser patrimônio da administração pública independente do partido político ou indivíduos convocados para ocupar cargos públicos.

Como os planos e os conhecimentos técnicos não eram institucionalizados, na forma de lei, como foi o caso do PMGSP- 1994, ou eram planos tão vagos como o PDSP-1988, prevaleceriam, na prática, os planos e programas setoriais, municipais e metropolitanos e as novas leis específicas como a das Operações Urbanas, dando a impressão de que cada grupo de pessoas ou partido no governo era dono de um conjunto de projetos e programas de atuação fragmentada e que uma esfera do governo desconhecia ou fazia questão de

desconhecer os planos e projetos da outra esfera. Planos e projetos não deixaram de ser feitos, mas eram altamente politizados ou partidarizados.

O conhecimento, que deveria ser sistematizado e disponibilizado em nome do interesse público, acabava virando domínio de poucos, ou seja, das pessoas físicas ou empresas, ou instituições diretamente vinculadas ao partidos políticos, em detrimento da maioria da população, dando a impressão de que esse quadro de desorganização institucional, ou reinstitucionalização incompleta e confusa, servia aos interesses de grupos políticos que tiravam vantagens com isso, em detrimento da qualidade desejada dos serviços públicos almejados pela sociedade. Não foi por acaso que, em paralelo ao sucateamento da máquina pública, em meio a um processo de tercerização dos serviços públicos, ao invés de investir-se na profissionalização da máquina pública aumentava-se significativamente os cargos de confiança, ou seja, cargos nomeados por critérios político-partidário, criando uma ampla gama de servidores públicos flutuantes, que, na verdade, eram servidores dos partidos políticos.

A questão com que nos defrontamos é como conciliar o planejamento com rigor técnico e participação da sociedade com o processo de legitimação política. Essa conciliação não será resolvida pelo abandono do plano diretor e sua substituição por projetos urbanos desarticulados, ou seja, intervenções feitas por partes, sem compromisso com um projeto explícito de cidade. Ambos são necessários, mas insuficientes para conduzir a um processo de atualização e reconstrução da cidade em sua dimensão metropolitana atual. O vácuo deixado pelos planos gerais e pelo sistema institucionalizado de planejamento, ao qual eles devem estar vinculados, não será resolvido apenas pelo pragmatismo de atuações setoriais, como se fossem lobistas a influenciar o poder executivo. No caso de São Paulo é evidente uma forte influência das empresas que atuam sobre o sistema viário. Assistimos à implantação de obras viárias, como avenidas e túneis, sem a devida discussão técnica sobre os diversos problemas ambientais e hierarquização de prioridades nos gastos públicos. O desprezo pela paisagem urbana e a indiferença pela cidade são cada vez maiores e representa um traço perverso da cultura da negação do urbanismo. (Yves Bruand:1981)

Esse quadro institucional do planejamento e da gestão urbana vai ficando mais confuso e

fragmentado, quando interesses de diversos matizes começam a imbricar com a máquina pública, seja pela excessiva partidização – traduzida em excessivo número de cargos de confiança – seja pelo financiamento privado de campanha, gerando a figura da empresa-sócia ou acionista de determinados grupos políticos, além do baixo nível das campanhas políticas, apesar da aparente sofisticação introduzida pelos marqueteiros políticos. E tudo isso associado à desvalorização ou desprofissionalização dos servidores e dos serviços públicos. Como resultado, assistiríamos a um verdadeiro processo de destruição da paisagem urbana, através de obras que, apesar de contarem, muitas vezes, com relatórios de impacto ambiental, deixam seqüelas e prejuízos para a cidade e seus cidadãos de hoje e do futuro – Tampão do Tamanduateí, Fura-fila, e outros. O interesse econômico “fala mais alto”, e os mecanismos institucionais imperfeitos, confusos ou pouco transparentes, colaboram para aberrações urbanas produzidas com o dinheiro público. Outro traço marcante é a produção excessiva de leis, em contradição com o hábito de não cumpri-las. Coloca-se em prática aquilo que se fala em “off” – “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”¹³ ou “isso é só para inglês ver” –, parece que é sério, mas não é. Isso leva, inevitavelmente, a um ceticismo quanto ao planejamento urbano e às práticas urbanísticas.

Concluindo, os planos diretores de caráter geral ou global continuam sendo importantes como elementos estruturadores de um sistema de planejamento e gestão que transcendem a um período de governo. Estes planos são depositários do conhecimento sistematizado e acumulado pela cultura urbanística de um país, região e cidades específicas e, por isso mesmo, não devem ser entendidos como algo a ser realizado por um grupo de eleitos, mas pela sociedade em seu conjunto, mas contando com quadros técnicos especializados.

Os planos globais são importantes enquanto rumos¹⁴ do desenvolvimento urbano, e devem conter um projeto de cidade, pactuado por todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade. Os planos setoriais são necessários pela divisão do trabalho e pela especialização de determinados problemas, mas ao plano diretor geral cabe a coordenação desses planos e projetos setoriais e a inclusão ou previsão de atuações intersetoriais ou integradas, para que os objetivos não sejam desviados ou distorcidos pelos interesses especializados ou corporativos de cada setor.

13. Expressão difundida no país, à qual José Murilo de Carvalho, em seu livro *Cidadania no Brasil – o longo percurso*, faz referência ao tratar das raízes históricas e culturais do processo de formação de nossa cidadania.

14. “Os rumos da cidade”, título de livro de Cândido Malta Campos, contém essa idéia de que os planos são importantes como definição de rumo, trajetória ao longo do tempo, portanto não se deve confundir quais são os papéis reservados para os planos gerais e os planos e projetos urbanos específicos.

O Planejamento Estratégico pode ser um complemento ou um desdobramento do plano diretor geral, tendo em vista a consecução de prioridades organizadas numa certa ordem e dentro de prazos preestabelecidos. Justifica-se quando vinculado a um governo específico e dentro de um período predeterminado, mas não deve ser inventado do nada e sim nascer dos objetivos e diretrizes fixadas no plano geral de longo prazo e desenvolvido segundo as perspectivas conjunturais, que envolvem recursos humanos e materiais, além de contar com a sinergia entre os cidadãos, gestores públicos e agentes privados, como aconteceu na experiência recente em Barcelona. Aí, sim, faz sentido uma certa competição para verificar qual liderança política é capaz de alinhar um conjunto de intervenções aspiradas e compactuadas com a sociedade, num determinado período e com resultados palpáveis, através dos quais a sociedade julgará o êxito deste gestor ou líder político eleito.

Deve-se considerar a importância da continuidade político-administrativa, ou seja, a mesma linha de atuação em várias gestões seguidas - como tem sido o exemplo do êxito de Bolonha e Barcelona -, e a articulação entre as diferentes esferas de governo para objetivar transformações (re)estruturadoras ou (re)vitalizadoras que somente serão, efetivamente, comprovadas no longo prazo.

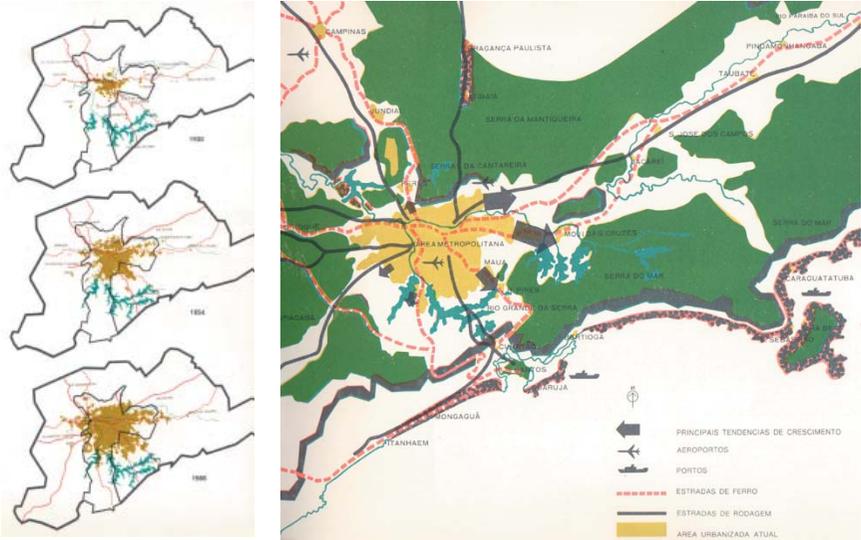
Pois esses objetivos de longo prazo dependem da existência de uma ordenação institucional do planejamento urbano que harmonize a atuação das três esferas de governo. E, também, de meios necessários para implementá-los, em termos de estrutura político-administrativa e de instrumentos urbanísticos criados para viabilizar a caminhada rumo ao projeto de cidade ou cidade desejada que só será claramente delineada a partir de um sistema de planejamento e gestão que se organiza a partir de um plano global, tipo plano diretor, e que seja, ao mesmo tempo, metropolitano e municipal.

Planos Estratégicos, como vem sendo utilizado entre nós, se aproximam muito dos antigos Planos de Ação de cada governo. As ações planejadas não podem ser “coelhos tirados da cartola do marqueteiro político”, como ocorreu em São Paulo como o “Fura-fila”, uma espécie de “aerobus” que fluturaria sobre o trânsito congestionado, inventado em campanha eleitoral,

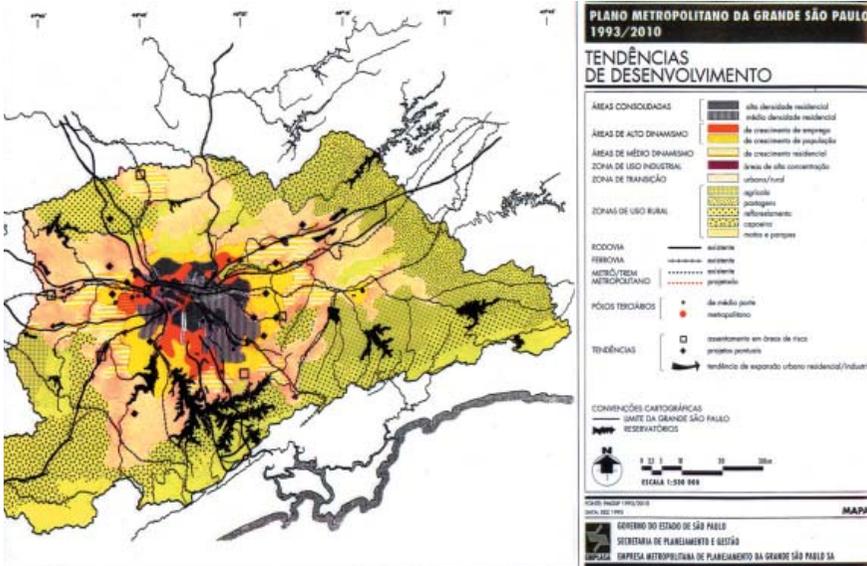
aproveitando-se do vácuo deixado pela ausência de planos legalmente institucionalizados, ou seja, previamente acordados com a sociedade, e transformados em lei a ser cumprida.

Enfim, os planos globais ou gerais funcionam como uma espécie de salvaguarda, quanto ao rumo de longo prazo, enquanto os planos estratégicos têm a potencialidade de promover uma aceleração da transformação urbana através de um conjunto de planos, programas e projetos urbanos específicos. Adquirem uma dimensão importante quando bem conduzidos por políticos-estadistas de grande envergadura e quando a sua implementação traz resultados que apontam na direção da cidade sonhada pela coletividade, mas há o risco de serem apenas planos estratégicos do ponto de vista partidário ou de projeto de poder. Daí, então, com a alternância no poder, são rapidamente abandonados a favor de outro plano dito estratégico. Estratégico para quem? – há que se perguntar.

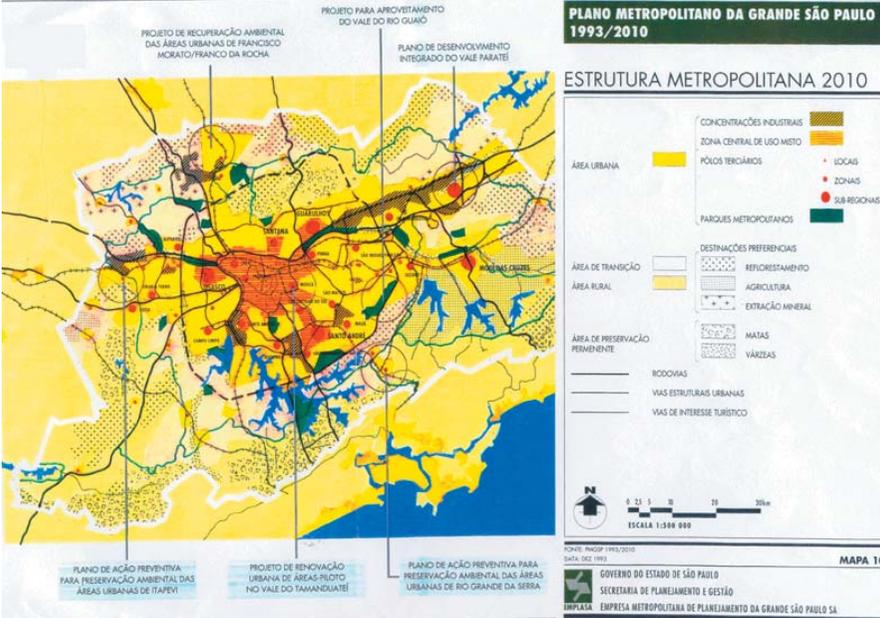
Passaremos, a examinar, a seguir, o significado e as contribuições de planos gerais e setoriais, metropolitanos e municipais, recentes, que certamente deverão servir de base para a recomposição do sistema de planejamento da cidade-metropolitana de São Paulo, no qual persiste a necessidade de um novo Plano Básico de caráter Metropolitano, que possa ser subdividido em planos municipais, sub-regionais e projetos urbanos estruturadores ou estratégicos de longo prazo.



ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO METROPOLITANO NO PUB-1968, que serviu de base para os planos PMDI-1970 e o PDDI-1971, com horizonte de 20 anos, 1990.



PMGSP -1994-2010 - Tendências de Desenvolvimento.



PMGSP -1994-2010 - Mapa 10 - Estrutura Metropolitana proposta para 2010. O anel rodoviário, futuro Rodoanel, não teve grande destaque.

ILUSTR. 4.2.2
PUB-1968 e
PMGSP-1994-2010

PMGSP-1994-2010, o plano metropolitano elaborado em 1993, pela Emplasa, não foi plenamente institucionalizado. Enfim, depois de várias tentativas de revisão do PMDI-1971, entre 1976 e 1983, em tese se passaria a ter um novo plano; entretanto, a partir de 1994, o planejamento metropolitano continuaria em compasso de espera dentro de um quadro institucional incompleto.

4.3. Plano Metropolitano da Grande São Paulo – PMGSP-1994-2010

No caso da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, com seus 39 municípios, não obstante se constituir como região administrativa estadual, não houve avanço significativo no processo de institucionalização do planejamento metropolitano, dentro do quadro da reinstitucionalização, se comparado com o estágio anterior.

O fato é que, embora não institucionalizado, o denominado PMDI-II – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, elaborado para substituir o PMDI -1970 –, foi concluído em 1983 e de forma informal passou a orientar o processo de tomada de decisão governamental, especialmente no âmbito da gestão metropolitana, enquanto no âmbito municipal somente aqueles municípios tecnicamente mais bem aparelhados, cujos técnicos tiveram contato com o planejamento metropolitano, foram capazes de articular intervenções municipais com as metropolitanas, sinalizadas ou discutidas nos planos governamentais.

Verifica-se, a partir de 1992, com a abertura econômica, uma contradição profunda entre o processo de tomada de decisão numa economia cada vez mais globalizada, de um lado, e a decantada autonomia municipal, de outro. Haveria, também, uma maior centralização das finanças públicas nas mãos do governo federal e a pretendida ação governamental municipal ficaria cada vez mais dependente do sistema de repasse de recursos federais. Apesar de constarem da agenda política do Congresso Nacional, há bastante tempo, a reforma tributária e a revisão do pacto federativo continuam pendentes.

No âmbito metropolitano, foi elaborado um novo plano, o Plano Metropolitano da Grande São Paulo - PMGSP-1994-2010, pela Emplasa, que, embora não institucionalizado na forma de lei, representa a superação ou conclusão da revisão do PMDI -1970, sem, entretanto, substituí-lo como estruturador de um novo sistema de planejamento e gestão da cidade-metropolitana de São Paulo, que continuaria sem definição. O plano se apresenta aberto, quase como um plano-estudo a fornecer uma série de análises, reflexões e formulação de cenários futuros que permitem a formulação de programas de atuação governamental diante da nova inserção do País e da metrópole paulistana, na nova ordem econômica mundial. Esse plano foi pouco

divulgado e, por representar um plano de final de gestão do governo Fleury, não foi plenamente assumido pela gestão seguinte do governo Covas, que priorizou o saneamento financeiro, na sua primeira gestão, e os planos setoriais, na sua segunda gestão, especialmente os de transporte – Plano Integrado de Transportes Urbanos, Pitu 2000-20, e Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes, PDDT-2000-20, elaborados após a atualização de pesquisa Origem-Destino de 1997.¹⁵

O PMGSP-1994-2010 foi elaborado pela Emplasa – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A, sob a presidência de Jorge Wilhelm (1991-94). Na ocasião a empresa estava subordinada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Secretaria Estadual de Economia e Planejamento). Este plano apresenta-se como sendo um plano de transição, revelando uma preocupação de não se perder o sentido de continuidade do acervo técnico e conceitual acumulados, além da idéia de planejamento global integrado, que havia sido introduzida a partir do PUB-1968 e seus desdobramentos, no PMDI-1970 e no PDDI-1971.

Pretende ser um plano aberto ou indicativo da continuidade e da formulação de políticas públicas a serem implementadas, para fazer frente ao quadro que se apresentava em 1993, como dramático pelas carências sociais não atendidas e, também, de expectativas de novas oportunidades decorrentes da nova inserção da metrópole paulistana como metrópole mundial. Apresentava-se como *“um plano para o desenvolvimento sustentável”* que deveria atuar sobre a GSP (RMSP) *“em suas quatro dimensões: o crescimento econômico, a equidade social, a preservação e melhoria da qualidade de vida e a preservação de disponibilidade de recursos naturais.”* O sustentável deveria ser entendido *“em dois níveis: o dos recursos naturais, preservando, conservando e recuperando o ambiente da Metrópole, e os recursos humanos, garantindo a capacitação físico-mental e a habilitações das pessoas para o desfrute das oportunidades.”* (PMGSP-1994, p. 11)

O plano também pode ser visto como de transição por sistematizar as informações disponíveis sobre o que vinha sendo feito em termos de institucionalização do planejamento urbano metropolitano, tratando dos antecedentes do processo de constituição da Grande São Paulo, em 1967, passando pela criação do SPAM – Sistema de Planejamento e Administração

15. Essa pesquisa vem sendo realizada pelo Metrô-SP a cada dez anos, desde 1967, e traça um quadro da mobilidade da população da Região Metropolitana de São Paulo, analisando os deslocamentos diários, combinando localização geográfica, perfil socioeconômico e a utilização dos meios de transportes.

Metropolitana, a partir de 1973, chegando ao PMDI -II –1983¹⁶, quando se iniciava o longo processo de transição institucional. Considerava-se que o PMGSP-1994 estava em conformidade com o atual marco institucional e político, regido pelas Constituições Federal, de 1988, que delegara ao Estado a atribuição de criar e legislar sobre Regiões Metropolitanas, através de leis complementares. Acreditava-se que o plano poderia logo ser aprovado, formalmente, através do Conselho de Desenvolvimento da Região que se esperava fosse constituído logo, com poderes deliberativos e normativos, como parte do processo de recomposição de entidade autárquica metropolitana, o que, de fato, não se verificou. O projeto de Lei Complementar nº 6, que objetiva a regulamentação do sistema de planejamento e gestão metropolitano, somente seria enviado à Assembléia Legislativa em 2005, onde aguarda aprovação.

16. O PMDI –II (1983), não tendo sido oficializado, criou “uma situação esdrúxula para o plano maior da Grande São Paulo, pois a versão preliminar do PMDI –II, apesar de incompleta, permanece até hoje (1993) como oficial, trazendo substanciais inconvenientes ao processo de planejamento e gestão da Região.” (PMGSP-2004, p. 20) A primeira tentativa de revisão do PMDI-1970 foi “intendida em 1975, pouco depois de instituído o sistema de gestão regional”, o SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, que foi fruto de um longo processo institucional iniciado com a Constituição Federal de 1967 e prosseguido com a Lei Complementar nº 14, de 1973, mas teve um período de atuação efetiva curto, entre 1975 e 1980. O que motivava a segunda “revisão de 1981/82, denominada PMDI – II “, era a necessidade de “consolidar criticamente o conjunto de concepções e linhas de ação para a Região” (PMGSP-2004, p.21).

Como “plano aberto” e sem contar com um sistema de planejamento metropolitano institucionalizado, certas afirmações soavam como extremamente genéricas, embora revelassem preocupações legítimas, mas não necessariamente afinadas com as diretrizes políticas do governo que se seguiria. Como por exemplo, a afirmação que continha uma expectativa de que pudesse desencadear um planejamento estratégico ou estratégias “capazes de potencializar as oportunidades de inserção da Grande São Paulo na nova ordem econômica mundial.” (PMGSP-1994, p. 54) Essa era a sua maior aposta, ou seja, a pretensão de influenciar os agentes públicos e privados que continuavam a atuar dentro de um quadro desregulado, no qual o Estado havia se retraído e o setor privado avançado com a retomada dos fluxos de capitais. Com grande disponibilidade de capital para investimentos imobiliários nas mãos do setor privado, logo faria com que esse passasse a questionar, de maneira cada vez mais incisiva, a considerada excessiva interferência do setor público. As palavras de ordem eram derregulamentar e privatizar.

O plano toca em questões-chave como a reorganização do sistema de planejamento metropolitano, no capítulo 1 – *Um plano para a Grande São Paulo*, mas não chega a formular uma proposta de organização político-administrativa. No capítulo 2 – *A grande São Paulo em 1993*, retoma o tema no subtítulo - *Unidades de gestão, administração e planejamento* - , quando afirma que “a Grande São Paulo é hoje, em tese, uma unidade administrativa de

nível multigovernamental, integrando Estado e municípios”, mas que “não logrou colocar-se ...como unidade territorial de referência e de organização”, o que “certamente, vem prejudicar a eficácia da integração intersetorial metropolitana pretendida.” (PMGSP-2004, p. 31) Consta ainda que no âmbito do planejamento não existe uma correspondência entre divisão político-administrativa e as divisões territoriais para efeito de elaboração de pesquisas e planos, existindo diversas subdivisões, tais como: “a) sub-região (grupamento de municípios metropolitanos contíguos); b) vetor (grupamento de municípios contíguos, em geral direcionados por grandes eixos viários e troncos de transporte) ...; c) zona (empregada em pesquisa Origem/Destino, em geral agregada a unidades maiores denominadas macrozonas, para fins operacionais e estatísticos); d) setor, empregado em trabalhos censitários.” (PMGSP-2004, p.31) Reconhece que “a ausência de um sistema estatístico comum permanece como um empecilho à integração das ações regionais” (idem), mas não avança em termos de proposta, ou seja, de como fazer o encaminhamento para solucionar esse problema.

O PMGSP-1994, ainda em seu capítulo 1, que trata de esclarecer o contexto no qual foi elaborado, introduz o conceito de “Complexo Metropolitano Expandido – CME – ou Macrometrópole¹⁷ de São Paulo” (PMGSP-2004, p.20) – que será aprofundado no seu Capítulo 4 -, e, a seguir deixa claro a persistência de “um quadro econômico e social crítico” como o existente no período de elaboração do PMDI-II, nos anos 1981-82, “no qual são notórias as carências de recursos para os programas e serviços sociais, embora já menos pressionado pelo crescimento populacional, hoje sensivelmente menor do que nas décadas precedentes. “(PMGSP-2004, p.22) Destaca, ainda, apesar da persistência desse quadro dramático, o avanço de determinadas políticas públicas setoriais na região metropolitana:

- a) na gestão dos transportes ferroviários de passageiros, sob o comando exclusivo do Estado, já que no passado recente ainda havia a participação da rede ferroviária federal;
- b) no avanço dos “sistemas de abastecimento de água e esgoto em bases integradas e articuladas à ação municipal”. (PMGSP-1994, p.22);
- c) no enfrentamento de questões ambientais com recursos financeiros internacionais, como a despoluição do Tietê e da bacia do Guarapiranga; e
- d) a revisão da política de proteção dos mananciais, com atualização da legislação, iniciada em 1993.

17. Esse conceito contribui para explicar o crescimento da economia do Estado, a partir de 1975, com implementação do II PND e pela política de desenvolvimento do Estado de São Paulo, na direção do interior, que foi caracterizado pelo acentuado crescimento das atividades produtivas nas regiões e cidades situadas a um raio de 120 a 150 quilômetros de São Paulo. Esse crescimento fora da RMSP, explica a desaceleração do crescimento populacional e persistência de altas taxas de desemprego, mantidas entre 15 e 20%, conforme apontavam as pesquisas da Fundação Seade, ao longo dos anos 80, sem significativa alteração até 1993, quando da elaboração do Plano, e até o presente ano de 2005.

Embora seja um plano de transição, ou “plano-ponte”, que contava com a expectativa de criação de leis complementares para a regulamentação da organização regional metropolitana, que não foram elaboradas imediatamente à sua publicação em 1994, teve o mérito de retomar a discussão do planejamento global de âmbito metropolitano, deixando um documento, não institucionalizado, mas que certamente serviu de referência para a atuação do setor público e privado, em conformidade com um dos seus objetivos gerais, ou seja, o de fornecer “*diretrizes seguras*” para a atuação de prefeituras, agentes econômicos privados e sociedade civil organizada e cidadãos (PMGSP-1994, p.22) ou, em outras palavras, fornecer subsídios para o planejamento estratégico de uma ampla gama de agentes que atuam em diferentes esferas de produção do espaço metropolitano ou da cidade-metropolitana.¹⁸

Outros objetivos específicos(PMGSP-1994, p.22), formulados no plano, deverão continuar a ser perseguidos e incorporados a um novo plano que será necessário após a recomposição institucional completa da esfera metropolitana de planejamento e gestão, tais como:

- a) melhorar as “*condições de vida da população na Região, através do aumento do acesso às oportunidades e serviços*”, ou seja, emprego e renda, acesso aos bens e serviços públicos básicos para a vida contemporânea;
- b) aumentar a “*eficiência do setor público*”, por meio de “*articulação e complementaridade das ações setoriais, adequação às demandas e padrões regionais*” – aspecto que pouco avanço teve dez anos depois, não obstante alguns sinais positivos, tópicos ou setoriais, relativos aos serviços de transporte metropolitano (metrô, ferrovia e ônibus) e no sistema descentralizado dos serviços públicos estaduais, através do Poupatempo;
- c) a “*preparação e aparelhamento da região para o desempenho das funções*” de metrópole mundial – aspecto que depende de uma política articulada entre as esferas federal, estadual e municipal, porém tal política pública não vem se apresentando claramente, conforme pode-se verificar com a persistência de forte retração do setor público no enfrentamento de questões estruturais – mantém-se lado a lado aspectos de uma sofisticada metrópole mundial com a precariedade das condições de sobrevivência das camadas populares.

18. Isso pode ser explicado pelo fato de as grandes empresas e os gestores públicos contarem sempre com assessorias técnicas bem informadas, ou seja, o processo de planejamento pode estar desorganizado institucionalmente, porém, os agentes públicos e privados buscam sempre a racionalidade no seu processo decisório.

As contradições do desenvolvimento econômico desigual vêm gerando uma metrópole mundial

com crescimento da economia informal e intensificação da segregação sócio-espacial, que continua a manter grandes parcelas da população distante dos benefícios do desenvolvimento, agora regido pela globalização, ou seja, pela intensificação das relações econômicas e fluxos de capitais em escala mundial.

A maior parte do seu *capítulo 2 – A Grande São Paulo em 1993* é dedicado ao diagnóstico e ao balanço das transformações físico-ambientais, demográficas, socioeconômicas e de infra-estruturas urbanas, no período dos anos 70 até o ano de elaboração do plano, 1993. Tais abordagens possibilitam ter uma visão ampla da estruturação econômica da Região Metropolitana da Grande São Paulo – RMGSP, em 1993, quando foi elaborado o PMGSP-1994-2010, contava com 16 milhões de habitantes, 39 municípios e era responsável por 18% do PNB.

Já no seu *capítulo 3 – Dados básicos sobre a Grande São Paulo* – houve a preocupação de organizar as informações e análises estatísticas sobre a região, com destaque para o *quadro 1 – Estudos e planos referenciais para o planejamento global*, no qual apresenta uma relação dos principais planos, estudos e diretrizes que vem norteando o planejamento metropolitano, entre 1966 e 1991, e se constituem no principal acervo da própria Emplasa, que naquele momento encontrava-se bastante desprestigiada, condição que se estenderia, pelo menos, por mais dez anos de indefinição institucional quanto ao planejamento de âmbito metropolitano.

Ainda, no mesmo capítulo 3 do plano, são apresentados 10 mapas reveladores da dimensão atual da cidade-metropolitana. Esses mapas ilustram, de forma discreta e sem destaque alguns aspectos relevantes sobre a base físico-territorial, o quadro atual da malha urbana e a caracterização do uso e ocupação do solo. Destaque especial deve ser dado ao *mapa 10 – Estrutura metropolitana 2010*.

Esse mapa é uma importante referência para se ter uma representação gráfica-síntese da (re)estruturação urbana da RMSP, em processo de consolidação, deixando clara a percepção da existência de uma megacidade, a cidade-metropolitana de São Paulo, que busca ainda hoje formas de organização territorial e político-administrativa à altura de sua complexidade. Apresenta uma rede viária estruturadora, formada por rodovias, vias radiais e anéis viários

internos, não dava grande destaque ao anel rodoviário, que mais tarde seria denominado Rodoanel, e a sua potencialidade como indutor da reorganização das atividades produtivas e da recuperação da qualidade ambiental com a retirada do tráfego pesado de passagem. Faz uma caracterização da área urbana metropolitana através de macrozonas de predominância residencial, zona central de uso misto, zonas de concentração industrial, as grandes áreas institucionais – aeroportos e cidade universitária -, e os parques metropolitanos.

Também, são identificadas as centralidades ou pólos terciários de três níveis, os locais, zonais e sub-regionais, esses dois últimos correspondendo às antigas centralidades do município de São Paulo e de âmbito da RMSP. Não faz menção ao centro metropolitano e ao centro histórico, ou área central da cidade de São Paulo – que somente aparece no *mapa 8 – Tendências de desenvolvimento*, como pólo metropolitano. Outra omissão foi o da rede ferroviária e metroviária que mais tarde, no plano PITU-2000-20, seria considerada como rede estrutural do sistema de transporte público de âmbito metropolitano.

Tal representação gráfica da estrutura urbana, para 2010, , contidas nos seus *mapas 8 e 10*, pode ser analisada comparativamente aos modelos urbanísticos formulados pelo Plano de Avenidas -1930 e o PUB-1968 / PMDI-1970 (vide Ilustr. 4.2.1, p. 145), podendo-se concluir que houve, ao longo do tempo, uma simbiose entre esses modelos propostos e a malha histórica. Esses mesmos mapas representam uma tentativa de síntese da visão pretendida nos planos de caráter global, ou seja, a síntese de uma cidade-metropolitana em processo de estruturação, que avançou muito do ponto de vista funcional, especialmente, quanto às infra-estruturas de transportes, mas mantém grandes pendências crônicas do ponto de vistas dos padrões urbanos predominantes nos bairros mais pobres e das seqüelas decorrentes dos descuidos com a paisagem urbana construída. Aspectos que necessitam ser discutidos ao se formular um novo modelo de gestão para RMSP, que não dispensará a montagem de um plano geral combinado com uma nova estrutura político-administrativa que supere a fragmentação setorial e o municipalismo exacerbados dos últimos 20 anos. Esses são desafios que estão aí colocados a partir do ano 2000, ou seja, como tratar e encontrar os instrumentos apropriados para direcionar os rumos dessa cidade-metropolitana, tendo como horizonte 2020.

A questão da polarização das atividades econômicas, culturais, administrativas e de serviços altamente especializados, responsáveis pela nova caracterização da cidade-metropolitana de São Paulo como metrópole terciária - regional, nacional e mundial -, é analisada no *Capítulo 4 – Problemática e perspectivas da Grande São Paulo*, que deixa uma contribuição teórico-conceitual importante para a compreensão da nova inserção da Região Metropolitana e da Macrometrópole na nova ordem econômica mundial. Procura destacar as potencialidades e as novas demandas de políticas públicas para o aproveitamento apropriado das oportunidades decorrentes dessa nova reinserção da economia brasileira na economia globalizada.

Como plano-estudo que se propõe, nas entrelinhas, a ser um plano do tipo aberto e flexível para atrair o setor privado como agente-parceiro do processo de planejamento, elabora e propõe a discussão, no *Capítulo 5 – Cenários*, de dois cenários futuros possíveis: a) o “conservador” ou pessimista, no qual persistem os problemas e tendências negativas herdadas da década de 80, “perdendo boa parte das oportunidades oferecidas”; e b) o “inovador” ou otimista, onde os principais problemas seriam enfrentados e resolvidos, se forem adotadas “as diretrizes desta proposta.” (PMGSP-1994, p. 12), como políticas públicas propostas para o horizonte de 2010.

Do “cenário conservador” ou pessimista, verifica-se, hoje em 2005, que persistem aspectos ligados ao quadro socioeconômico, como registro do fracasso ou ausência de políticas públicas, ou seja, a incapacidade de mudar estruturalmente o modelo concentrador de renda e gerador de exclusão social, portanto, confirmando as previsões negativas, tais como:

- a) serão “mantidos os baixos níveis de organização municipal do planejamento local”;
- b) e “continuarão existindo disparidades intra-regionais e existindo municípios menos desenvolvidos ou menos dinâmicos com maior grau de dependências do Governo Estadual e propensão ao clientelismo nas decisões locais” (PMGSP-1994, C.6, p. 154);
- c) a manutenção das “dificuldades de acesso à casa própria pela população de baixa renda”, percebidas através do acentuado “crescimento de favelas e cortiços” (PMGSP-1994, C.9, p. 156); e
- d) serão crescentes “os níveis de exclusão social, de pobreza e de violência urbana” como consequência da “acentuação das disparidades na distribuição de renda, a

queda dos níveis de emprego formal, o crescimento do setor informal e a redução dos rendimentos médios da população promoverão exclusões, disparidades e tensões sociais". (PMGSP-1994, C.15, p.149)

Aspectos esses que se relacionam com as políticas públicas de âmbito metropolitano e nacional, que acabam interferindo diretamente no processo de (re)qualificação das áreas centrais da cidade-metropolitana de São Paulo e devem ser entendidas dentro da relação sócio-espacial, com a persistência da predominância de uma sociedade urbana "dividida" ou excludente, na qual há fortes indícios de que a forma de inserção na chamada globalização econômica vem acentuando a desigualdade social, na qual o crescimento da economia informal, em especial o comércio de ambulantes nos espaços públicos, é um dos aspectos desta desigualdade, que reflete diretamente sobre as áreas centrais.

Do "cenário inovador", ou seja, aquele almejado, podemos verificar que algumas previsões se confirmaram, outras não, e outras somente parcialmente, ou em termos:

- a) foram confirmadas as previsões de que a cidade-metropolitana de São Paulo acentuaria *"sua condição de Metrópole Mundial"* e que continuaria a *"exercer papel de liderança econômica no Estado e no País"* (PMGSP-1994, I.1, p.163); que a RMSPP atingiria uma população de *"17.400.000 de habitantes"* em 2000, mantendo-se a tendência de desaceleração do seu crescimento populacional (PMGSP-1994, I.4, p.164);
- b) não foram confirmadas as previsões de que a RMSPP teria "definitivamente institucionalizada e provida de sistemas de planejamento e gestão organicamente integrados...e capazes de orientar as ações dos agentes públicos e privados, segundo a perspectiva metropolitana " (PMGSP-1994, I.5, p.164); e
- c) foram atingidas parcialmente as previsões de que a *"secretaria de Transporte Metropolitano através da CPTM, EMTU e Metrô"* consolidaria o *"sistema metropolitano de transporte de passageiros, com seus respectivos programas compatibilizados entre si e com as diretrizes do planejamento metropolitano global "* (PMGSP-1994, I.13, p.168); e que a *"educação"* seria *"reconhecida como elemento estratégico fundamental para diferenciação qualitativa na Metrópole "* (PMGSP-1994, I.15, p. 169).

Pode-se dizer que o pequeno avanço verificado e a persistência de um quadro estrutural desfavorável, nos âmbitos dos modelos econômico e institucional, explicam as dificuldades de se atingirem, plenamente, as metas do cenário desejado. Como plano aberto e não institucionalizado, não estabelece compromissos claros do que caberiam ao Estado, mais exatamente à instância governamental metropolitana, praticamente inexistente ou ausente.

Como indicadores para se atingir esse “cenário inovador”, o Plano, no seu *Capítulo 6 – Diretrizes*, estabelece uma série de recomendações, através de diretrizes, de caráter genérico e setorial, como orientadoras das políticas públicas que o Estado deveria adotar. Dentre essas, destacamos algumas e fazemos observações sobre elas:

a) Diretrizes gerais de desenvolvimento - DGD:

- *“Capacitar a GSP (RMSP) para o desenvolvimento eficaz de seu papel de principal metrópole do País e integrante da rede mundial de pólos econômicos direcionais”* (PMGSP-1994, DGD. 1, p.176). Essa é considerada como *“diretriz central”* do Plano, ou seja, o da busca da *“qualificação do processo do desenvolvimento urbano”*, que tem sido marcado pela pressa e pelos aspectos quantitativos e funcionais; e dentro desta perspectiva seria fundamental *“preservar, valorizar e difundir a identidade cultural da GSP (RMSP) e usar esta contribuição na formação do homem brasileiro contemporâneo”* (PMGSP-1994, idem, DGD. 5, p. 177).

Comentários:

- Essas duas diretrizes gerais podem ser interpretadas como pontos relevantes para o processo de requalificação das áreas centrais e bairros históricos, áreas altamente significativas do ponto de vista simbólico e da memória urbana. Áreas que muitas vezes têm sido relegadas a um segundo plano, ou são consideradas apenas como locais funcionais da mobilidade e das atividades cotidianas das populações de menor renda, portanto, localidades que os investidores privados não consideram relevantes.
- Por outro lado, a qualificação dos servidores públicos e dos serviços públicos

e a criação de locais altamente simbólicos, para abrigar a nova estrutura organizacional municipal e metropolitana, deveriam ser combinadas com as intervenções físicas (re)qualificadoras, que abrigariam também a dimensão cultural, combinadas com a representação e o fortalecimento da cidadania.

b) Diretrizes de política econômica regional - DPE:

- *“Incorporar nas políticas públicas estaduais e federais de combate ao desemprego às especificidades da GSP”* (atual RMSP) (PMGSP-1994, DPE. 8, p. 180).

Comentários:

- Há necessidade de uma atuação integrada para promover a inclusão social e a adaptação da mão-de-obra metropolitana ao novo perfil econômico da metrópole.
- O emprego e renda aparecem como problemas de fundo que afetam diretamente a qualidade do ambiente urbano, em geral, e habitacional, em particular, que não será equacionado somente através de atuação pública em âmbito municipal, ou por atuações setoriais e fragmentadas, em decorrência das divergências político-partidárias.
- Verifica-se que tem ocorrido pouco avanço, desde 1994, na forma de atuação integrada das três esferas de governo, no tocante a pretendida qualificação do habitat, seja em áreas centrais ou periféricas.

c) Diretrizes físico-territoriais (ambientais) – DFT:

- a promoção do “ordenamento do uso e ocupação do solo da Metrópole e sua estruturação urbana” com base no *mapa 10 – Estrutura metropolitana 2010* (PMGSP-1994, DFT.1 p.182);

- *“a adoção de princípios de ordenamento do uso e ocupação do solo, comuns para a RMSP como um todo, que reduza as disparidades de tratamento do território metropolitano e que favoreçam a observância de critérios técnicos”* (PMGSP-1994, DFT.2, p. 183).

Comentário:

- A aplicação prática dessas diretrizes ainda são dependentes da montagem e

institucionalização do sistema de planejamento e gestão metropolitano e com a criação de uma subdivisão territorial e político-administrativa compartilhada pelas entidades metropolitanas e municipais;

- *“Promover a expansão do centro metropolitano e a consolidação de pólos sub-regionais e zonais de comércio e serviços que favoreçam a descentralização do emprego terciário”* através de *“implementação de operações de renovação urbana”* é parte da estratégia de buscar a *“recuperação e/ou preservação de padrões urbanos”* (PMGSP-1994, DFT.5 e 7, p. 184).

Comentário:

- Isso significa que os autores desse plano reconhecem que determinadas intervenções urbanas de grande escala devem fazer parte de uma atuação integrada, envolvendo o município e a entidade metropolitana, ainda hoje, 2005, não constituída.

d) Diretrizes para lazer, cultura, esporte, turismo e patrimônio – DST:

- preocupação de *“valorizar e incentivar a preservação, reciclagem e revitalização do patrimônio”* de determinadas áreas urbanas, através da *“implantação de legislação relativa à transferência do potencial construtivo”* (PMGSP-1994, DST 5 p. 205).

Comentário:

- Essa legislação deveria ser subordinada aos planos urbanísticos específicos, ou seja, a uma atuação integrada entre políticas de preservação do patrimônio e os planos e projetos urbanos específicos, que contemplem o desenho urbano, como etapa fundamental do processo de (re)qualificação e renovação urbana (cautelosa), processo este que deve possibilitar previsibilidade na busca de uma melhor qualidade ambiental.

e) Diretrizes para Habitação – DSH:

- a preocupação em *“promover a reabilitação e requalificação dos espaços ocupados com moradias precárias (favelas, cortiços, áreas urbanas deterioradas e assentamentos periféricos de má qualidade)”*, combinando *“recursos estaduais, em*

parceria com prefeituras e entidades privadas “ para viabilizar “programas habitacionais voltados à redução do déficit qualitativo” – “reabilitação de cortiços” e “reurbanização de áreas deterioradas e reabilitação de edifícios” (PMGSP-1994, DSH 3, p. 214).

Comentário:

- Embora tenha tido avanços pequenos, essa política tem sido aplicada sem a coordenação e a amplitude necessária, demonstrando que, mais que falta de recursos financeiros, falta capacidade organizacional e gerencial para aplicar bem as verbas disponíveis da Prefeitura e do Estado, necessariamente, de forma integrada.

Observa-se que nessas diretrizes acima destacadas, sempre fica latente a ausência de uma entidade metropolitana, institucionalizada, que assuma a coordenação dessas políticas públicas que se relacionam com a cidade-metropolitana de São Paulo. Podemos reafirmar, portanto, que antes dos planos e projetos existe uma questão organizacional e institucional não resolvida, que acaba por gerar desperdício dos recursos humanos dedicados à atividade de planejamento urbano e de recursos financeiros decorrentes de atuações fragmentadas e descoordenadas, constatando-se, portanto, um quadro paradoxal de uma certa hiper-produção de planos, projetos, e legislação urbanística, com uma incapacidade de institucionalização do processo de planejamento que garanta a sua implementação.

Algumas considerações finais sobre o PMGSP-1994-2010

Como plano de transição, o PMGSP-1994 apresenta-se aberto e flexível, cumprindo, tecnicamente, quatro papéis importantes: 1) o de fazer um balanço sistemático, em 1993, do quadro institucional, administrativo, geográfico, demográfico, econômico, espacial, de infraestrutura, de capacidade financeira pública e dos serviços sociais básicos; 2) o de organizar e disponibilizar os dados básicos, que possibilitaram a formulação de cenários futuros e que poderão ser retomados e discutidos num novo plano metropolitano de caráter geral; 3) o da caracterização do espaço econômico da “macrometrópole paulistana” e da análise da polarização da cidade-metropolitana de São Paulo diante dos novos papéis decorrentes da

reordenação da economia mundial; e 4) ao estabelecer as principais diretrizes para a atuação governamental, dos agentes privados e da sociedade civil organizada, com o objetivo de construir o melhor cenário possível para a RMSP, em 2010.

Verificamos que vários aspectos do planejamento urbano de âmbito metropolitano se relacionam entre si e com o processo de requalificação das áreas centrais de São Paulo, tais como: a questão da melhoria das condições de emprego e renda, a elevação dos padrões urbanos e habitacionais das periferias e bairros pobres e as atuações relacionadas aos transportes públicos. A degradação das condições de vida de grandes parcelas da população e a persistência de um quadro dramático de exclusão social são um fator determinante para a degradação ambiental urbana, seja ligadas aos recursos naturais – cobertura vegetal, mananciais e represas -, seja relacionadas aos núcleos urbanos históricos – antigas centralidades - e aos bairros históricos diretamente afetado pelas intervenções (re)estruturadoras aceleradas, a partir de 1965.

Nos transportes metropolitanos, o PMGSP-1994 anunciava a elaboração de estudos para a implantação do rodoanel, como uma “auto-estrada especial com 171,5 quilômetros de extensão”, visando interceptar o tráfego pesado, estadual e interestadual, que penetra e atravessa a estrutura viária urbana da cidade-metropolitana, tangenciando a sua região central através das vias marginais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí. De fato, a implementação do Projeto do Rodoanel, iniciada em 1998, mereceria uma atenção especial como indutor de transformações urbanas, que deveriam ser planejadas em âmbito metropolitano e municipal.

A reorganização dos transportes de longa distância através do Rodoanel e do Ferroanel, combinada com a reestruturação do sistema integrado de transporte de passageiros – ferrovia – metrô – ônibus -, que seria explicitada mais tarde nos planos setoriais – PITU -2000-20 e PDDT-2000-20, elaborados entre 1997-2000, abre uma perspectiva para a intensificação da (re)estruturação-(re)qualificação do espaço metropolitano, na dimensão atual da macrometrópole. Tal perspectiva se abre, também, para uma atuação integrada de âmbito metropolitano-municipal, cabendo uma nova divisão de trabalho com base num sistema metropolitano de planejamento e gestão a ser montado e aperfeiçoado gradativamente. Essa

atuação integrada será fundamental para a (re)valorização ambiental das antigas centralidades e bairros históricos centrais. Será preciso correr contra o tempo perdido, em termos organizacionais. Voltaremos a esse tema no capítulo 7 - Proposições e Recomendações para Planos e Projetos Urbanos.

O PMGSP-1994 constatava a existência de um longo período de estagnação e abandono dos transportes ferroviários. Esse quadro não mudou muito até o presente, havendo, mais uma vez, necessidade de um planejamento integrado para a reordenação desse sistema, tirando partido da potencialidade de recuperação dessas áreas urbanas centrais e lindeiras às ferrovias, com seus pátios desativados e com um amplo estoque imobiliário formado por galpões e edificações industriais abandonadas ou subutilizadas. Esse será um aspecto relevante do futuro alinhamento do planejamento urbano, em escala metropolitana e municipal, pois a atuação setorial e desintegrada não favorece o aproveitamento desse potencial.

Vendo o PMGSP-1994 através da perspectiva aberta a partir do ano 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, quando se dá retomada da defesa da necessidade dos planos diretores de longo prazo, como parte do desenvolvimento de um processo de reorganização dos sistemas de planejamento urbano municipal e metropolitano, podemos dizer que o mesmo pode assumir novos papéis daqui para a frente, podendo ser importante como “plano-ponte” para um futuro plano metropolitano, de caráter geral, que contribuirá para a reconstrução de um sistema de planejamento urbano a ser institucionalizado e organicamente articulado nos âmbitos federal, estadual-metropolitano e municipal. Provavelmente, somente então, será possível criar as condições necessárias para a sistematização das bases de informações e dados territorializados e articulados com a estrutura político-administrativa, superando essa dicotomia entre gestão municipal e metropolitana, bem como a excessiva partidização política das atuações públicas com grande perda para a racionalidade e objetividade do processo.

4.4. Projeto Tietê e Programa Guarapiranga

Sem contar com uma entidade metropolitana e um sistema de planejamento e gestão,

a atuação estadual, nos anos recentes, ficaria marcada pela atuação setorial, dando continuidade a alguns grandes projetos setoriais que, em linhas gerais, seguiam a priorização estabelecida pelo PMDI-1970, que considerara estratégico os setores de transporte, saneamento básico, além da organização territorial – uso do solo e desenvolvimento urbano.

Com a retração do planejamento do tipo global e integrado proposto nos planos do início dos anos 70, certos programas e projetos ganharam uma autonomia preocupante, por serem assunto altamente especializado e de alta complexidade, mas ao mesmo tempo envolvendo questões políticas que podem se tornar objeto de disputa partidária. Muitos desses projetos foram revisados e retomados sem muita divulgação e discussão nos meios acadêmicos e técnicos. Entretanto houve, sim, uma participação de entidades civis ambientalistas, quando das denominadas audiências públicas, obrigatórias por lei. Em consequência disso, verificaria-se, também, na maioria dos casos, a implantação desses projetos setoriais de forma cada vez mais desarticulada do processo de desenvolvimento urbano, desperdiçando-se, muitas vezes, o potencial de transformação urbanístico-ambiental que a atuação integrada entre níveis de governo e entre órgãos governamentais poderia propiciar – esse tem sido o caso do Projeto do Rodoanel e dos transportes metropolitanos, em geral, desde a passagem do Metrô-SP da alçada da Prefeitura para o Estado em 1979.

Projeto Tietê

O Projeto Tietê é constituído por um grande número de programas conduzidos pela Sabesp – Saneamento Básico do Estado de São Paulo e o DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica. A concepção inicial desse projeto vem da década de 60, quando se formulou um plano ambicioso de regular os regimes das águas da bacia do rio Tietê, visando a drenagem das várzeas alagadiças, ainda remanescentes, e combater as enchentes com a melhoria da sua vazão. Mais tarde, já no início dos anos 70, seria agregado o projeto Sanegran – Saneamento da Grande São Paulo, que visava dotar a RMSP de infra-estrutura de saneamento básico. Justamente nesse período, especialmente na gestão Setúbal, houve uma atuação integrada entre órgãos estaduais e municipais quando da implantação de novas avenidas nos fundos de

vales juntos aos córregos afluentes do Tietê, como o Aricanduva, na zona leste.

Desses programas em andamento, caberia destacar dois deles, que vem sendo tratados com exclusividade pelo campo da engenharia hidráulica, mas que são de vital importância para a recuperação do quadro urbano-ambiental, a saber:

1. O Sistema Integrado de Esgotos Sanitários, que segue as diretrizes do Plano Diretor de Esgotos da RMSP, elaborado em 1989 (PMGSP-1994, p.72), previa investimentos da ordem de 4 milhões de dólares, ao longo de 15 anos, em várias fases de implantação – nas duas primeiras, programadas para 1992-94, com a meta de 70% de esgoto coletado para 50% tratado, e para 1994-96, chegando até 80% coletado para 70% tratado. O plano previa chegar a 2005 com 88% da população atendida, através da implantação de 2.000 km de rede coletora e 545 km de linhas troncos. A despoluição dos rios Tietê e Pinheiros dependeria da implantação dos interceptores e das grandes Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), que eram parte integrante do projeto e já vinham sendo implantadas. Em 1993, já contava com 100,3 km de interceptores e três grandes ETEs – Barueri, Suzano e ABC, hoje, 2005, já foram concluídas novas estações que estavam programadas para o ABC, São Miguel e Parque Novo Mundo.

Apesar desses investimentos terem tido continuidade ao longo do tempo, certamente em ritmo mais lento ao longo dos anos 80 e início dos 90, a despoluição dos rios Tietê e Pinheiros continuam, ainda, como um sonho distante. Existe o problema decorrente do aumento da emissão de esgotos clandestinos nos córregos, agora não mais associados às indústrias, mas sim aos efluentes domésticos de uma população que vive nas favelas e bairros precários junto a córregos, que integram a bacia desses dois principais rios. Portanto, o não equacionamento desse problema urbanístico-ambiental faz com que haja o risco, após implantação desse megaprojeto de saneamento, constarmos a existência de uma enorme tarefa que ficou para trás, ou seja, aquela de enfrentarmos a recuperação urbano-ambiental de forma integrada, atuação de certa forma experimentada no Programa Guarapiranga, como veremos mais adiante.

2. O Rebaixamento da Calha do Rio Tietê é um projeto que se integra ao programa de

despoluição do rio Tietê, que é o resultado de estudos de macrodrenagem realizados e revisados desde há muito tempo. Apresentava-se como desdobramentos dos estudos e projetos iniciados em 1911, passando pelas proposta de Saturnino Brito, nos anos 20. Trabalhos que inicialmente focavam a retificação do rio, drenagem das várzeas e utilização dessas para urbanização. O Plano de Avenidas-1930, conduzido por Prestes Maia, agregaria a idéia de implantação dos “*circuitos de parkways, que hoje são denominados de avenidas marginais*”, que foram “*construídas ao lado dos rios Tietê e Pinheiros.*”¹⁹ Previa-se um rio navegável. O Plano para Saneamento do Vale do rio Tietê, elaborado por Saturnino Brito, em 1923²⁰, já incorpora a idéia de se fazer barragens, como a de Ponte Nova, para controlar o regime de cheias a partir do Alto Tietê, mas, trazia também a idéia de aproveitamento com ocupação urbana das extensas várzeas a partir da criação de canais de drenagem.

O ritmo lento de implantação do Plano de Avenida, em sua globalidade, certamente contribuiu para retardar o processo de urbanização dessas extensas várzeas, que avançaria lentamente, sem a preocupação de preservação de grandes áreas para o lazer e esporte, como espontaneamente haviam sido utilizadas no passado. O Plano do DAEE, de 1966, reformularia e redimensionaria o sistema hidráulico da bacia do Tietê em seu todo. Além das barragens de Ponte Nova, outras como a de Biritiba-Mirim e Taiacupeba, seriam planejadas e gradativamente implantadas, com uma dupla finalidade – abastecimento urbano e controle das cheias desde o Alto Tietê –, para procurar solucionar o problema histórico das enchentes nas várzeas dos rios Tietê e de seus afluentes, notadamente o Tamanduateí e o Aricanduva.

Já em 1973, após concluída a retificação e implantação das vias marginais no trecho da Capital, priorizava-se a retificação e o rebaixamento da calha do Rio Tietê no trecho entre Osasco e Barueri. Pretendia-se aprofundar o leito do rio em 1,6m, nas proximidades da foz do rio Pinheiros, para ampliar a sua vazão. Como sabemos, por reportagens da época, essa priorização estava associada à persistência crônica de enchentes: “*as inundações que São Paulo sofreu na primeira quinzena de fevereiro demonstram, de forma eloqüente, a urgência com que deve ser iniciada a retificação dos rios Tietê e Tamanduateí*”²¹

19. in Revista Construção em São Paulo – nº 1342 – 29.10.1973.

20. Ver histórico dos trabalhos do engenheiro Francisco Saturnino de Brito in Leme (1999, p.454)

21. in Revista Construção em São Paulo – nº 1342 – 29.10.1973, p. 30.

Em 1976, estava de volta o tema, só que desta vez com a pretensão da “Secretaria de Obras e Meio Ambiente” em começar “a elaboração de um programa global de combate às enchentes a ser desenvolvido em conjunto pelos diversos órgãos estaduais e municipais. De acordo com o plano, as obras não se restringirão apenas à eliminação de meandros, alargamento e aumento da profundidade do canal do Tietê: ao longo do seu curso na região metropolitana de Biritiba-Mirim a Santana do Parnaíba será implantado um parque ecológico...”²³; conforme anunciava a revista Construção em São Paulo, em sua reportagem de capa, dava destaque à novidade de uma atuação integrada entre duas secretarias de Estado - Obras e Meio Ambiente, e Economia e Planejamento.²²

Nesse mesmo artigo, a revista informava que: “o plano do parque é um subproduto do projeto principal – o da retificação dos rios Tietê e Tamanduateí.”²⁴ De fato, pela segunda vez associava-se a idéia da preservação da várzea e garantir a implantação de um parque público, contrapondo-se à idéia corrente e histórica de incorporar novos terrenos das várzeas como áreas urbanizáveis. A primeira vez foi quando, em 1911, o arquiteto francês Joseph Bouvard propôs a criação do Parque D. Pedro II.

A retomada recente, pelo governo do Estado, em 1998, das obras do Rebaixamento da Calha do Rio Tietê, faz parte do prosseguimento do projeto estruturado pelo DAEE e gerenciado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto Tietê –UGP-Tietê, a partir de um novo financiamento obtido junto ao JBIC- Japan Bank International Cooperation – da ordem de 300 milhões de dólares, que requerem uma contrapartida do governo em torno de 30% . A primeira fase, de 16 km de extensão entre o Cebolão e Santana do Parnaíba, já foi concluída em 2000, com aprofundamento médio de 2,5 m, ou seja, 90 centímetros a mais do proposto em 1973; a segunda fase, prevista para ser terminada em 2005, envolve o alargamento e aprofundamento da calha, no trecho entre o Cebolão e a barragem da Penha, com extensão de 24,5 km.²⁵ A crítica feita pelos urbanistas e paisagistas de São Paulo estava, e ainda hoje está, centrada na ausência de um plano de atuação integrada, a exemplo daquilo que se esboçava em 1976.

22. in Revista Construção em São Paulo – nº 1464 – 01.03.1976, p. 20.

23. Essa atuação integrada contou com a atuação decisiva do Secretário de Obras e Meio Ambiente, Francisco de Barros e do Secretário de Economia e Planejamento, Jorge Wilhelm.

24. in Revista Construção em São Paulo – nº 1464 – 01.03.1976, p. 21.

25. in Revista Técnica 77 , agosto de 2003, p. 42.

3. Projeto Leste (1974), Parque Ecológico (1976) e Usp Leste (2002)

O planejamento desencadeado pelo PMDI-1970 e o PDDI-1971, também havia previsto a utilização de grandes áreas de várzeas, ainda disponíveis, na região norte, entre o canal do Tietê e o bairro de Santana – a denominada área da Coroa; e, mais a leste, a área situada entre a rodovia Dutra e as encostas das colinas da Penha, que tem hoje boa parte ocupada com o Parque Ecológico do Tietê. Para essas áreas pretendia-se implantar novos equipamentos públicos de grande porte e recomendava-se, para tanto, a elaboração de um plano de urbanização. Para a área da Coroa recomendava-se a implantação do Centro Administrativo Municipal – área atualmente ocupada pelo Center Norte e outros equipamentos. Por volta de 1974, a Emurb chegou a elaborar um plano urbanístico preliminar para estruturar a urbanização dessas extensas áreas, também objetivando uma atuação integrada através do denominado Projeto Leste, que fazia parte da prioridade dada à região mais populosa e com maior potencial de crescimento da cidade-metropolitana de São Paulo, quando da elaboração dos planos globais. É desta época a proposta de um centro universitário, que foi recentemente retomada com o início da implantação do Campus USP – Leste, a partir de 2002, junto ao Parque Ecológico do Tietê.

O projeto do Parque Ecológico do Tietê (1976) revelaria um dos raros momentos em que ocorre uma atuação integrada, que não pode prescindir de planos urbanísticos de longo prazo, de caráter global, setorial e específico. No caso, a implantação do Parque Ecológico do Tietê garantiu a preservação de vasta área de várzea para um parque de caráter metropolitano com amplas possibilidades de atividades de lazer, esporte e cultura. Representou, por outro lado, a tentativa de ruptura com o paradigma histórico de urbanização completa das várzeas dos rios paulistanos, que se tem traduzido em convivência conflituosa entre homem e meio, pela voracidade da transformação do solo urbano em mercadoria, resultando em prejuízos financeiros para toda a coletividade.

O Parque Ecológico do Tietê, tendo sido implantado no final dos anos 70, permaneceu por bom tempo subutilizado, em parte pela dificuldade, ainda existente, de acessibilidade e por um problema de programação de uso, que também depende de uma atuação integrada entre secretarias e órgãos municipais e metropolitanos. Mais recentemente, com a implantação do

Campus USP –Leste, a área vem ganhando novas perspectivas, com o planejamento de uma nova estação ferroviária, no ramal da CPTM, antiga ferrovia Central do Brasil, que passa por um processo de modernização. A ligação viária Jacu-Pêssego com as rodovias Ayrton Senna e Dutra e, mais a leste, a interligação dessas rodovias com o Rodoanel, garantirão a melhoria de acessibilidade desses novos equipamentos de caráter urbano metropolitano.

Aos poucos, evidencia-se, a partir do ano 2000, uma certa retomada do planejamento urbano, através da elaboração de planos gerais como o PDE-2002 ou projetos setoriais de grande porte, que já faziam parte, em linhas gerais, dos planos elaborados nos anos de 1970, tal como o denominado Projeto Tietê e seus desdobramentos. Apresenta-se, portanto, uma nova oportunidade para a reflexão sobre a necessidade de uma atuação integrada e coordenada, para evitar a excessiva setorização e fragmentação das atuações do setor público. Verifica-se, portanto, a importância da reavaliação dos planos e projetos propostos anteriores, além de confirmar a relevância dos planos de longo prazo enquanto “definição de rumos”. Aspectos que reforçam, ainda mais, a necessidade urgente de recomposição do sistema de planejamento urbano organicamente articulado nas três esferas de governo.

O Programa Guarapiranga: recuperação ambiental e urbana

A defesa da idéia de um Estado mínimo, no caso das nossas grandes cidades, com grandes problemas urbanos a serem resolvidos, parece ser um contra-senso ou uma idéia fora de lugar. O agravamento das condições econômicas e o aumento das habitações precárias, resultantes de ocupações irregulares de áreas públicas ou privadas e pela expansão dos chamados loteamentos clandestinos, nos anos 80 e 90, em boa parte se deve a essa omissão ou ausência do Estado. O mesmo Estado que foi capaz de implementar políticas públicas para promover a desconcentração industrial não foi capaz de enfrentar o déficit social dos anos 70, que veio se somar aos déficits das décadas seguintes, resultantes de um crescimento populacional devido à inércia migratória. A mão-de-obra vinda de diferentes áreas de pobreza ou de carência de trabalho e renda continuaria a chegar à metrópole paulistana, mas não encontraria os mesmo níveis de oferta de emprego das décadas passadas. Acabaria

engrossando a economia informal e o aumento significativo de favelas e bairros precários.

O programa de saneamento ambiental e recuperação urbana da Bacia do Guarapiranga, que abriga importante represa para abastecimento de significativa parcela da população da cidade-metropolitana de São Paulo, foi motivado após o agravamento da perda de qualidade da água, entre 1977 e 1989, “ameaçando o abastecimento público”²⁶ e atingindo o seu ponto mais crítico nos anos 1990-91.

Essa situação de contaminação dos mananciais que alimentam a represa se deu devido à ocupação irregular das áreas que, teoricamente, estavam protegidas pela Lei de Proteção dos Mananciais, criada em 1975, mas que nem o Estado nem os municípios a fizeram cumprir, gerando um quadro de fato consumado, que exigia uma solução de curto prazo, em caráter emergencial.

Em 1991, iniciou-se a montagem do programa que tinha “como objetivo central a recuperação da qualidade das águas do manancial para abastecimento público”²⁷, cujos trabalhos iniciais foram “conduzidos pela Sabesp – Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, com a participação da então Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério da Ação Social, hoje extinta, e com apoio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.”²⁸ Em seguida, a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras criou a “Unidade de Gerenciamento do Programa - UGP”, para coordená-lo. A assinatura do contrato entre o Governo do Estado e o BIRD ocorreu em 1992, com a previsão de um investimento de 262 milhões de dólares a serem aplicados em 5 anos, entre 1993 e 1997. A arquiteta Elisabete França, que respondia pela coordenação das ações de responsabilidade da Prefeitura do Município de São Paulo, destaca o caráter inovador do modelo gerencial adotado pela UGP- do Programa Guarapiranga, envolvendo Secretarias (Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, e Meio Ambiente) e empresas estaduais (Sabesp e CDHU), além das prefeituras de São Paulo, Embu, Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu. O que resultou na montagem de um modelo da atuação integrada, envolvendo as questões relacionadas ao saneamento básico, recursos hídricos, habitação e recuperação ambiental.

26. in *Guarapiranga – Recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*, PMSP: 2000, p.27.

27. in *Ibid.*, p.27.

28. in *Ibid.*, p.28 e 29. Entretanto, falta, ainda hoje (2005), a avaliação da sustentabilidade do Programa.

Organograma da Unidade de Gerenciamento do Programa

Outro aspecto destacado por França refere-se ao fato de haver um “objetivo central, claro e sintético: *recuperar, a curto prazo, a qualidade das águas do manancial*”, cujo resultado prático, a qualidade da água, poderia ser “facilmente mensurável”²⁹, confirmando ou não os resultados alcançados.

Para tornar mais eficaz a parte operacional do Programa, ele foi subdividido em 5 subprogramas:

1. Serviços de Água e Esgotos: ampliação do sistema de coleta e afastamento de esgotos, atendendo a mais de 80% da população, e melhorias operacionais nos sistemas de coletas existentes;
2. Coleta e disposição final do lixo: adequação de controle ambiental de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos, e aquisição de equipamentos de limpeza de áreas públicas para as Prefeituras dos municípios participantes, com exceção da de São Paulo;
3. Recuperação urbana: urbanização de núcleos de favelas, remoção e reassentamentos de famílias residentes em favelas, áreas de riscos ou sem condições de esgotamento sanitário, e adequação de infra-estrutura viária e de drenagem em áreas urbanas degradadas;
4. Proteção ambiental: repovoamento vegetal das margens da represa e das faixas de domínio público, recuperação de matas ciliares e arborização urbana, e implantação de seis parques;
5. Gestão da Bacia: elaboração de estudos visando à organização da Bacia, incluindo um Plano Diretor para o desenvolvimento e a proteção ambiental do seu território, educação ambiental e capacitação técnica para gestão, e reforço à fiscalização integrada e da criação de um sistema de informações gerenciais sobre a Bacia.³⁰

29. in *Guarapiranga – Recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*, PMSP: 2000, p.29.

30. in *Ibid.*, p. 30.

Outra questão relevante, segundo França, foi a adoção de duas estratégias integradas, ou seja: a) aquela “*relacionada à gestão da Bacia*”; e b) aquela da “*melhoria imediata de qualidade*

*de vida da população residente em áreas com infra-estrutura precária.*⁴³⁰ Haveria, entretanto, dúvidas quanto à sustentabilidade da intervenção ao longo do tempo, ficando evidente a necessidade da manutenção dos compromissos assumidos pelos agentes públicos municipais, principalmente quanto à aplicação dos itens previstos no subprograma 5 – Gestão da Bacia, cuja avaliação ainda deverá ser feita.

Traçando um paralelo entre essas áreas urbanas, periféricas e precárias, com as áreas e bairros centrais e históricos, em processo de estagnação e degradação ambiental, as origens e as causas desses problemas guardam muito em comum, ou seja, a persistência, por várias décadas, de um modelo social e econômico excludente ou de alta concentração da renda. Do ponto de vista operacional e de gestão do programa, há um avanço metodológico, que coloca em destaque a importância da prática de uma atuação governamental integrada, tanto em áreas urbanas periféricas quanto centrais, em processo de (re)qualificação. A dúvida que permanece, porém, diz respeito aos limites desse tipo de intervenção, que considera a “urbanização de favelas ou bairros precários” como um modelo a ser generalizado, mirando-se no exemplo do Favela-bairro do Rio de Janeiro e no próprio Programa Guarapiranga, que devem merecer um reflexão mais cuidadosa.

Há um risco de se considerar as subabitações e os precários padrões urbanos como um fato consumado, ou seja, há o risco de perpetuação desse modelo de extrema desigualdade social. Na ausência de um projeto de País, que passa por um projeto de Cidade, não cairemos num processo contínuo de soluções paliativas, que perpetuam a eterna “Casa Grande e Senzala”? Quando observamos as cidades brasileiras, com raras exceções, assistimos a um quadro semelhante: ao lado de pedaços de cidade formadas por bairros ricos, há sempre um bolsão de área urbana miserável. E, não obstante o quadro de aumento da violência urbana, vamos nos acostumando a essa paisagem contraditória e insustentável.

Remover favelas, criar imensos conjuntos habitacionais longe dos locais de trabalho, tudo isso sabemos que são equívocos que devem ser corrigidos, mas simplesmente partir para a situação oposta, ou seja, da urbanização de favelas e a regularização fundiária, também não seria a solução desejável a longo prazo. Podemos entender essas soluções como medida

de caráter emergencial, para minimizar os efeitos negativos da longa ausência do poder público em relação às populações mais pobres que vivem em nossas grandes cidades. Nesse sentido, cumprem um importante papel, mas não elimina a necessidade de um rumo mais estrutural, que parta de um projeto de construção de País mais justo e equilibrado, quanto aos aspectos sociais, econômicos e ambientais. E isso devemos cobrar dos partidos e lideranças políticas que nos representam. Aí, então, acertado o rumo, haverá uma gigantesca tarefa para urbanistas, ambientalistas, engenheiros, entre outros profissionais, na (re)construção de uma cidade mais interessante para todos. Portanto, o (re)construir e o (re)qualificar deve ser parte de um projeto de País e um projeto de Cidade.

4.5. O potencial dos planos e projetos de transporte

A partir da realização da pesquisa Origem e Destino (O/D), realizada em 1997, foram elaborados dois planos de transportes, na esfera estadual, ou seja: o Plano Diretor de Desenvolvimento de Transporte - PDDT- 2000-20, que trata dos transportes do Estado como um todo; e o Plano Integrado de Transportes Urbanos - PITU-2000-20, que trata do planejamento de transporte na região metropolitana. Ambos procuram visualizar qual seria o cenário desejável para 2020, portanto preocupado com o planejamento estratégico de longo prazo.

Ambos os planos, em função do cenário a ser atingido em 2020, relacionam uma série de projetos que já vinham sendo implementados sob a coordenação do governo estadual. Devido à relevância desses projetos, de caráter (re)estruturador urbano-ambiental, para a viabilização de planos urbanísticos que objetivem a (re)qualificação de áreas históricas e estratégicas no âmbito da cidade-metropolitana de São Paulo, é preciso examiná-los com uma atenção especial, para podermos avaliar as suas potencialidades como geradores de planos e projetos urbanos específicos.

Rodoanel e Ferroanel

A idéia de um anel rodoviário existe há pelo menos vinte anos, ou indiretamente, não claramente explicitado, desde o PUB-1968 e mais precisamente desde o Plano de Vias Expressas de 1969, que havia se preocupado em criar uma malha de verdadeiras rodovias urbanas, à maneira da norte-americana, facilitando o deslocamento em escala metropolitana e se sobrepondo à malha radioconcêntrica do Plano de Avenidas. Na versão revisada, o PMGSP-1994-2010 proporia a complementação de um anel viário/rodoviário, percorrendo as bordas da cidade-metropolitana de São Paulo e interligando as rodovias que chegam à Capital, facilitando o acesso do ABC Paulista ao Aeroporto de Cumbica-Guarulhos, ou seja interno à mancha urbana atual.

Porém, o projeto que vem sendo desenvolvido e executado pelo Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A, desde 1998, tem seu traçado mais aberto, desviando o tráfego pesado de passagem para a borda mais distante, mais periférica à mancha urbana metropolitana. Embora já tenha sido executado o trecho-oeste de 32 km, 1998-2002, e encontrando-se em fase de projeto os trechos Norte e Sul, como todo grande projeto, tem encontrado prós e contras. A resistência maior tem sido a dos ambientalistas que questionam a passagem dessa rodovia perimetral pela Serra da Cantareira e próximo aos mananciais de Mairiporã, que abastecem Região Metropolitana.

Esse questionamento fez com que, recentemente, o governador Geraldo Alckmin, mudasse a sua prioridade inicial do trecho norte para o trecho sul, que deverá atravessar a região das represas Guarapiranga e Billings. Tal mudança deverá acarretar maior atraso na retardam obra do Rodoanel, em sua totalidade.³¹

Essa obra deveria contar com recursos federais e municipais, além dos estaduais, mas na verdade, vem sendo realizada, quase exclusivamente, com recursos do Estado. As disputas sobre a prioridade e o traçado do Rodoanel tem se caracterizando pelo quadro de baixa

31. A implantação do Rodoanel, no cronograma do PDDT -2000-20, já apresenta um significativo atraso, que pode ser atribuído, em parte, à demora do licenciamento ambiental, ao recuo estratégico com mudança de prioridade do Trecho Norte a favor do Trecho Sul e a falta de aporte de recursos federais e municipais. A previsão de construção do Rodoanel deveria estar concluída em 2005, de acordo com o cronograma inicial apresentado :

- Trecho Oeste: Extensão: 31,7 km
Investimento: R\$ 876 milhões
Término da obra: outubro/ 2001
(inaugurado em 2002 ?)
- Trecho Sul: Extensão: 52,3 km
Investimento: R\$ 1,5 bilhão
Término da obra: setembro/2003 (em novembro de 2005 não havia sido iniciado)
- Trecho Norte: Extensão: 42,5 km
Investimento: R\$ 1,5 bilhão
Término da obra: dezembro/2003 (foi adiado a favor do Trecho Sul)
- Trecho Leste: Extensão: 43,2 km
Investimento: R\$ 1,2 bilhão
Término da obra: setembro/2005
(ainda não foi iniciado o projeto)

(Relatório PDDT – Secretaria de Transportes – Dersa – Governo do Estado de São Paulo – Consultoria Técnica Logit – Dersa: 2000, p. 177)

institucionalização do processo de planejamento urbano metropolitano, como resultado de um “padrão” que se estabeleceu no período 1980-2000 e que ainda persiste, em 2005. Como já mencionamos, na ausência de um sistema claro e plenamente institucionalizado, predomina a “politização” ou “partidarização” dos projetos de grande impacto, dificultando um encaminhamento mais racional e objetivo.

O principal argumento a favor da priorização dessa obra, que foi incorporado ao PDDT-2000-20 da Secretaria Estadual de Transporte, diz respeito à deseconomia gerada pela travessia da região metropolitana *“que é hoje uma enorme barreira física para qualquer esforço maior de fluidez dos transportes de carga”*³². Também devemos considerar o custo em horas de congestionamento, decorrente da maciça presença de caminhões de carga, que atravessam por São Paulo, sobrecarregando o sistema viário intra-urbano. Esse tráfego pesado interfere negativamente, reduzindo a potencialidade de crescimento das atividades urbanas, contribuindo para piorar a qualidade de vida da cidade-metropolitana.

Fora a questão do impacto ambiental, certamente relevante, há que se articular as potencialidades que o Rodoanel representa para as novas localizações de atividades e fluxos metropolitanos, os quais dependem de um planejamento integrado de uso e ocupação do solo em cada trecho que essa rodovia atravessa. Esse projeto metropolitano, que deve ser considerado como estratégico e prioritário, necessariamente exige um entendimento entre a esfera estadual e municipal, além de depender de recursos federais.

Portanto, uma atuação coordenada e integrada será fundamental para que possamos aproveitar as oportunidades que se apresentam a partir desse projeto, as quais exemplificamos a seguir:

- 1) a redução de fluxos de caminhões com cargas pesadas dentro da malha viária intra-urbana, implicando benefícios para a qualidade de vida do cidadão metropolitano;
- 2) essa melhoria no tráfego, que deverá contar com a ampliação e melhoria do sistema de transporte público de passageiros, aumentará as possibilidades de fomento das atividades terciárias, especialmente aquelas ligadas ao lazer e ao turismo cultural;
- 3) o impacto nas antigas centralidades e na região central também será grande,

32. Informações do PDDT-2000-20– Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes - Relatório Executivo Logística Informática e Transporte Ltda , s/d. Esse plano também tem sido chamado pelos técnicos da Secretaria Estadual dos Transportes como PDDT-VIVO – 2000-2020, querendo passar a idéia que seria um plano de atualização permanente.

especialmente no eixo de transporte formado junto ao rio Tamanduateí, que funciona como uma ligação diametral, interligando as rodovias Anchieta e Imigrantes com as rodovias articuladas pela marginal Tietê.

O Ferroanel, que, também, é um projeto incorporado ao PDDT-2000-20, já conta com boa parte de linha férrea existente, a sudeste e noroeste, restando apenas para serem implantados 100 quilômetros no trecho Norte e 50 quilômetros no trecho Sul. Esse projeto terá impacto na reordenação do transporte de carga, que terá um grande volume desviado para essa malha ferroviária perimentral à área densamente urbanizada e facilitará a liberação da malha ferroviária intra-urbana para o transporte urbano metropolitano, com a transformação dos antigos subúrbios em metrô de superfície. *“Atualmente, as cargas transportadas por via ferroviária têm que cruzar a capital, utilizando trilhos pertencentes à CPTM. E, como o transporte de passageiro está sendo aperfeiçoado, os trens, que antes passavam a cada 15 minutos, agora passam a cada 12 e, daqui a pouco, a cada 8 minutos.”*³³ Hoje os trens de carga somente transitam de madrugada.

Tanto o Rodoanel quanto o Ferroanel só possuem potencialidade de geração de novos empregos se forem aproveitadas as novas potencialidades para agregar, nas suas proximidades, atividades industriais não poluidoras e centros de apoio logístico de transporte intermodal, como de algum tempo pode ser observado, no arco perimentral, à sudeste, formado entre Suzano e Ribeirão Pires, onde já existe, há muito tempo, junto à rodovia Índio Tibiriçá e o ramal ferroviário paralelo, alguns estabelecimentos industriais e grandes áreas utilizadas como depósito de contêineres, operando a intermediação entre as cargas transportadas entre vale do Paraíba até o Porto de Santos.

Apesar da presença de mananciais, mata nativa, existe a possibilidade de um aproveitamento criterioso de novas áreas para atividades produtivas, o que poderia colocar uma nova perspectiva de geração de empregos para a região leste de São Paulo, que, após a melhoria dos transportes de carga e passageiros, teria maior facilidade de deslocamento no sentido da nova borda metropolitana a sudeste. Claro que, para que isso ocorra de maneira previsível e controlada, é fundamental a ação integrada naquele setor da cidade-metropolitana de São

33. O Ferroanel até 2005 não havia sido iniciado, não havendo portanto uma previsão clara para término das intervenções programadas: a construção de 150 km de ferrovia (tramo norte, 100 km e tramo sul, 50 km); e adequação de trechos ferroviários – construção de nova linha expressa, retificação de alguns trechos, novos desvios e sistema de licenciamento -, perfazendo 1.400 km, com investimentos de R\$ 975 milhões. (Relatório PDDT – Dersa: 2000, p. 193 e 195)

Paulo.

Esse novo surto de desenvolvimento, com aumento de emprego formal e melhoria da renda da população, além de proporcionar o desenvolvimento por sub-regiões metropolitanas, valorizando suas subcentralidades, possibilitaria um impacto positivo sob a redução do subemprego e da informalidade, diminuindo, portanto, a pressão sobre os subcentros formados por antigas centralidades e bairros estrategicamente posicionados em relação aos transportes metropolitanos. Indiretamente, haveria benefícios para subcentros regionais municipais, como os de Pinheiros, Lapa, Penha e Santo Amaro, além de forte impacto sobre a região central da cidade.

Claro que tudo isso existe enquanto potencialidade, porém, para que seja efetivada, há que se superar essa fase atual de planejamento estratégico parcial, setorial e desarticulado. Além de preparar tecnicamente as municipalidades locais para participar ativamente desse processo. Resta saber se poderemos contar com liderança políticas, em nível compatível com o tamanho do desafio da cidade-metropolitana de 2020, a exemplo do que ocorreu em Barcelona, entre 1980 e 2000.

O Sistema de transporte integrado e modernização da ferrovia

Os planos e projetos de transportes no âmbito metropolitano (PITU -2000-20, Metrô-SP, e outros), embora centrados na solução dos problemas da RMSP de São Paulo, têm forte impacto sobre a dimensão do território macrometropolitano, bem como sobre as estruturas intra-urbanas, das quais as áreas centrais, centro principal e subcentros são partes integrantes.

Há, portanto, relevância em considerarmos as potencialidades de aceleração das transformações físico-ambientais das cidades e suas partes, em decorrência desta escala de intervenção, abrindo perspectiva para a articulação entre o processo de requalificação das referidas áreas centrais, como procuraremos reafirmar mais adiante, através da formulação de um plano estratégico para a área central de São Paulo. O papel que o Metrô-SP vem desempenhando como indutor de transformações urbanas e da ampliação da mobilidade metropolitana, desde a segunda metade dos anos 70, passa, gradativamente, a contar com

a ferrovia, em processo de modernização desde a sua estadualização através da criação da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, no início dos anos 80.

A montagem do Plano Integrado de Transporte Urbano – PITU – 2000-20, confirmaria que a atividade de planejamento urbano metropolitano dava os primeiros sinais de retomada, após longo período de hibernação. O governo estadual que vem sendo administrado por três gestões seguidas pelo mesmo partido político (PSDB), que com a reeleição do governador Alckmin, em 2002, garantiria 12 anos de gestão continuada, fato raro no município de São Paulo. A primeira gestão Mario Covas (1995-98) foi essencialmente voltada para o saneamento financeiro e a promoção de um verdadeiro desmanche nas estatais, em favor da tercerização e da redução da participação do Estado como protagonista de políticas públicas. Promoveria, também, a desmontagem do sistema de planejamento e gestão, em nível metropolitano, que havia sido montado nos 20 anos de regime militar, sem entretanto colocar outro no lugar.³⁴ Apesar disso tudo, verificar-se-ia a retomada gradativa de um planejamento, do tipo estratégico, gerado por prioridades emergenciais, como no caso do Programa Guarapiranga e, mais recentemente, através da retomada dos planos, projetos e investimentos em transporte metroviário e ferroviário, como espinha dorsal do sistema de transporte urbano metropolitano.

O antigo SPAM – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano, que contava com a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, foi gradativamente reduzido à área de transporte de passageiros, com a criação da Secretaria de transporte Metropolitano (STM), que passou a coordenar o Metrô, CPTM e EMTU, além da Emplasa. Portanto, o sistema de planejamento metropolitano se transformaria, na prática, em sistema de planejamento de transporte metropolitano, e o PITU-2000-20, elaborado sob a coordenação da STM, refletiria esse novo desenho institucional, que ainda representa um quadro de uma transição incompleta.

O Plano, PITU-2000-20 realiza uma radiografia do sistema de transporte, em 1997, com base nos dados coletados e analisados a partir da pesquisa Origem-Destino desse mesmo ano.³⁵ A partir dessa análise das viagens cotidianas na RMSP, foram observadas as tendências na distribuição espacial das atividades econômicas e na mobilidade da população, retratando a situação do sistema de transporte urbano na RMSP, em 1997, da seguinte forma:

34. Como vimos antes, entre 1984 e 1994 houve uma grande indefinição no sistema de planejamento, que aguardava a reinstitucionalização do País. Entretanto, mesmo depois das Constituições Federal (1988) e Estadual (1989), persistiria uma indefinição institucional até os dias atuais..

35. A pesquisa O/D vem sendo realizada desde 1967, sob coordenação da Cia do Metropolitano de São Paulo, regularmente a cada 10 anos -, o que tem sido fundamental para a atualização periódica da revisão da sua rede básica e para definir as novas linhas prioritárias.

- a) houve o aumento significativo de veículos individuais em circulação e, ao mesmo tempo, queda de mobilidade em decorrência do aumento dos congestionamentos;
- b) houve o crescimento significativo do transporte por lotação, por *Peruas e Vans*, que passou de 20.000, em 1987, para 200.000 passageiros/ dia, em 1997; e
- c) as viagens por táxi, representavam apenas 1,02 % do total, algo muito baixo para uma metrópole mundial;

A pesquisa tenta explicar que a “preferência” pelo transporte individual se dá por ser duas vezes mais barato e 1,3 vez mais rápido que o transporte coletivo e chega à conclusão, bastante óbvia, de que a permissividade do modelo vigente penaliza a população de baixa renda, por ser mais caro e mais lento. Toca nos assuntos-problema de forma muito diplomática, ou seja, uma vez que a degradação do sistema de transporte coletivo teria causas mais objetivas e claras, que dizem respeito mais diretamente as duas esferas administrativas municipais e metropolitanas, como por exemplo:

- 1) a idéia implícita, naquele período analisado (1987-97), de que o transporte público pode ser regulado pelo mercado, com a mínima interferência do setor público;
- 2) o abandono ou ausência do poder público municipal na regulação dos sistemas, permitindo uma expansão desordenada dos “perueiros”, que passaram a realizar uma concorrência predatória com os ônibus; e
- 3) a atuação descoordenada entre as esferas metropolitana e municipal, entre sistema sobre trilhos – metrô e ferrovia - , ônibus metropolitano, ônibus municipais, lotação, e táxis.

Podemos concluir que essa preferência pelo transporte individual, que vem gerando congestionamentos cada vez maiores, portanto, maior lentidão no trânsito, antes de ser uma escolha individual com forte componente subjetivo, também possui um forte peso da desorganização ou baixa eficiência do sistema de transporte coletivo, ou seja, de responsabilidade dos gestores públicos.

Ao analisarmos o quadro apresentado neste Plano, *RMSP-1997 – Distribuição das Viagens nas*

Diferentes Modalidades de Transporte, observa-se alguns dados reveladores do sistema em operação naquele momento:

- 1) no total de viagens diárias, um pouco mais de 30 milhões de viagens, havia um equilíbrio de 1/3, algo próximo de 10 milhões de viagens para cada tipo básico de modalidade: transporte individual, transporte coletivo e deslocamentos a pé;
- 2) o ônibus, apesar da queda na qualidade desse serviço e do incremento do automóvel, representava 75% do total de viagens em transporte coletivo;
- 3) o trem transportava 6,18%, e o metrô, 16,19%, perfazendo um total de 22,47% do transporte coletivo;
- 4) o táxi representava apenas 1,02% do total do transporte coletivo; e
- 5) os chamados perueiros, lotação, representavam 1,9%, do transporte coletivo.

A existência de mais de 10 milhões de deslocamentos a pé parece indicar mais o empobrecimento ou redução da renda da população do que a explicação de que as pessoas estejam morando ou estudando mais próximo de sua residência. Independente dessa explicação de âmbito geral, esse dado revela a importância de se melhorar as condições físicas e ambientais dos percursos dos pedestres, geralmente associados ao transporte coletivo, e, que na maioria das atuações públicas, esse aspecto tem sido tratado com pouca relevância. Aspecto que na cidade do Rio de Janeiro o *Programa Rio-Cidade* colocou em prática, combinando com a idéia de requalificação urbana, com a melhoria das áreas de domínio do pedestre. Tal programação sintetiza a importância de levar o urbanismo à rua, ou seja à escala do pedestre.

Outro dado que chama a atenção é o da baixa utilização do táxi como modalidade de transporte público e que poderia e deveria ser uma opção ao transporte individual. Como esse assunto tem pertencido à esfera municipal, não sendo da alçada estadual, o PITU não deu o devido destaque a esse aspecto. Devemos realçar, no entanto, a necessidade de um plano específico visando a racionalizar o uso do automóvel individual com o aproveitamento mais intensivo da modalidade táxi – geralmente os táxis em São Paulo permanecem mais tempo parados em seus pontos do que se deslocando em viagens com passageiros. O próprio processo de (re)qualificação urbana da região central ganharia muito com isso. Aqui,

mais uma vez, se verifica a ausência de uma atuação integrada, que exige coordenação das esferas públicas municipal e metropolitana, pois a chamada lei do mercado não se traduz em racionalidade, e nem salvaguarda o interesse público.

Com base em análise comparativa entre os dados da pesquisa de 1987 e de 1997, o PITU constatou as seguintes tendências futuras em relação ao desenvolvimento urbano, com destaque para os aspectos positivos:

- a) o crescimento demográfico se estabiliza próximo a zero;
- b) está em curso a melhora dos padrões de infra-estrutura e serviços públicos;
- c) os centros históricos e as áreas remanescentes das indústrias se reurbanizam e se qualificam;
- d) os pólos regionais se ampliam e se diversificam em suas funções : Guarulhos, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo;
- e) amplia-se a disseminação de atividades terciárias;
- f) as funções complementares da macrometrópole são exercidas e redistribuídas no espaço metropolitano: indústria – pelo ABC, Guarulhos, Campinas, Vale do Paraíba e Sorocaba; lazer e exportação – Baixada Santista; e serviços especializados e de gerenciamento do capital – concentrados no Município de São Paulo.

Evidentemente, essas tendências futuras representam potencialidades apontadas pela dinâmica de um amplo mercado econômico que vem se configurando, no território da macrometrópole paulistana, mas não revelam todos os lados da questão, se pretendemos um desenvolvimento urbano equilibrado e mais justo. A desorganização institucional, representada pela baixa capacidade de atuação efetiva do poder público frente aos problemas e déficits sociais acumulados, deverá ter um peso decisivo, ou seja, só a melhoria da mobilidade e da geração de empregos nos setores mais modernos não equacionam a precariedade dos padrões urbanos e habitacionais das populações mais pobres, persistindo um problema estrutural, exaustivamente estudado pela sociologia urbana, da exclusão social e de um crescimento extremamente desigual, que geram um quadro de tensão e violência urbana crescentes. Assim, a tendência de crescimento desigual, reproduzindo territórios urbanos partidos ou segregados, não deve ser considerada como irrelevante, ao olharmos somente

para as novas oportunidades geradas pela reorganização econômica mundial ou globalização, ou seja, os velhos problemas persistem e aguardam solução, que dependem muito da capacidade de liderança dos gestores públicos.

É interessante examinarmos os três cenários futuros possíveis, apresentados pelo PITU, para 2020:

Cenários 2020	Demografia e Economia	Política Urbana
1. Pleno desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabilização do crescimento demográfico ▪ Superação dos entraves da economia brasileira ▪ Aumento da produtividade do trabalho ▪ Crescimento da renda <i>per capita</i> em 3% ao ano 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provisão de infra-estrutura em ritmo compatível ▪ Distribuição equilibrada de infra-estrutura urbana no espaço ▪ Redução dos processos de degradação de áreas centrais e periféricas ▪ Recuperação do centro histórico
2. Crescimento moderado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabilização do crescimento Demográfico ▪ Modelo de acumulação extensiva não superado ▪ Distribuição de renda melhora 1% ao ano 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situação intermediária entre o padrão do cenário 1 e o padrão atual de urbanização
3. Estagnação econômica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabilização do crescimento Demográfico ▪ Preservação do Modelo de acumulação extensiva ▪ Distribuição sem modificação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantém padrão atual de urbanização

Fonte: Pitu-2000-20

Como sabemos, ao longo da década de 90, o PIB do País cresceu em média 2 % ao ano, o que, segundo os especialistas, é muito pouco. Precisaríamos crescer na ordem de 5 a 6 % ao ano, para fornecer os empregos necessários para absorver aqueles que ingressam anualmente na idade produtiva e aqueles que se encontram desempregados, que na RMSF tem se mantido na ordem de 15 a 20%, com base nos dados do Seade. Portanto, o cenário 1, de pleno

desenvolvimento, pressupõe triplicarmos a média histórica do PIB anual das últimas décadas, e manter essa regularidade até o horizonte de 2020. Infelizmente, os entraves para esse padrão de desenvolvimento vêm se mantendo inalterados, não obstante a estabilização da moeda desde 1994 e a conjuntura mundial favorável desde 2000.

Portanto, como esse quadro não foi alterado significativamente, verificamos que o cenário que vem se configurando, já em 2005, está mais entre o 2 e 3, ou seja, o moderado e o de estagnação. Por trás da construção desses cenários futuros, podemos aferir que existe implícito, no PITU, a tendência de se acreditar que se o Estado se ativer à criação de infra-estruturas básicas, como transportes, ou seja, fazendo a sua parte, o chamado “mercado”, essa figura abstrata cultuada pelas políticas de cunho neoliberal resolveria o resto. De certa forma, apostava-se naquele momento que a retomada do crescimento econômico levaria ao pleno desenvolvimento. Entretanto, os déficits acumulados, traduzidos na precariedade das condições urbano-ambientais das periferias e dos bolsões de miséria, dispersos em meio a áreas de prosperidade, traduzem-se em padrões extremamente desiguais de apropriação dos benefícios do desenvolvimento.

Esse problema, estrutural, para ser equacionado na sua verdadeira dimensão, exigirá uma atuação mais decisiva das políticas públicas, em geral, que vão do modelo econômico aos padrões urbano-ambientais que viabilizem a redução drástica dessas desigualdades de níveis de renda e de padrão urbano.

O PITU-2000-20, em seu âmbito específico de plano de transporte, prevê a necessidade de reformulação do modelo de transporte baseado, preferencialmente, no transporte individual, caso contrário não há como reverter a tendência atual, que no horizonte de 2020 deverá reduzir em 15% a velocidade média no horário de pico, no centro expandido de São Paulo. Conclui, portanto, que se deva investir maciçamente no transporte público, além de outras medidas complementares, tais como: melhoria da gestão das infra-estruturas de transportes; gestão adequada do trânsito, com controle e desestímulo ao uso do automóvel; política de preços que regulem as tarifas de estacionamentos, pedágios e outras medidas.

O PITU pretende ser um plano diretor, estratégico e flexível, que visa a uma atuação integrada para ordenar as atuações públicas, com o objetivo de melhorar a qualidade dos transportes públicos da RMS, considerando articulações com o território configurado pela metrópole expandida, que exige uma complementaridade de ações entre as duas secretarias, Transportes do Estado - ST, responsável pelo PDDT-2000-20, e STM, que coordena os projetos de transportes urbanos metropolitanos. No âmbito da RMS, exige-se uma atuação integrada e complementar dos órgãos municipais e estaduais, mais uma vez fica evidente a necessidade de montagem de um sistema metropolitano de planejamento e gestão.

O caráter flexível e estratégico do plano torna-se evidente e, como plano diretor de transporte, procura dar consistência sistêmica, que o método caso a caso, como vinham sendo conduzidos os projetos de transporte, não permitia. O caso recente da execução do trecho periférico da Linha 5 (Lilás) – Capão Redondo- Largo 13 (1998-2000), bem como a modernização da ferrovia junto ao rio Pinheiros, Linha C (1996-98), antes da implantação da Linha 4, que foi sendo adiada, criou um certo descompasso na coordenação da CPTM e do Metrô, percebido e criticado pelo baixo volume de passageiros transportados tanto na Linha C, quanto no trecho periférico da Linha 5. Segundo explicações dadas à imprensa pelo governo do Estado, não houve um erro estratégico de planejamento, mas apenas problemas relacionados ao atraso do fechamento de contrato de financiamento com o Banco Mundial, o BIRD, que acabou por inverter a ordem de prioridade, ou seja, a necessidade de implantar em primeiro lugar a Linha 4.

Outro problema relevante foi o desencontro entre a atuação municipal e metropolitana, evidenciado pela elaboração de um plano de VLP – Veículo Leve sobre Pneus, na gestão Pitta (1997-2000), cuja primeira linha programada, o Fura-fila, rebatizado de Paulistão, na gestão Marta Suplicy (2001-04), transformou-se em carro-chefe da campanha eleitoral de Celso Pitta, em 1996. Tal plano foi elaborado, notadamente como prioridade eleitoreira, no mesmo momento que a Secretaria de Transporte Metropolitano elaborava o PITU. Esse desencontro e falta de coordenação, ou preponderância da gestão política sobre a técnica, vem custando muito caro aos cofres públicos. O plano do VLP foi incorporado ao PITU, fazendo parte dos investimentos previstos até 2020, mas terá que ser, necessariamente, revisto, sob à luz da racionalidade técnica e de um sistema de planejamento e gestão metropolitano e municipal que

deverá ser reestruturado.

Fica a lição de que obras de um porte significativo de transporte de massa, de âmbito metropolitano, não deveriam ser tratadas como trunfo partidário, ou somente como plano estratégico de programa de governo, mas, antes de mais nada, devem ser debatidas por técnicos e especialistas e se integram aos planos urbanísticos, freqüentemente ausentes, que certamente aproveitariam melhor o potencial de cada projeto setorial como indutores de transformações urbanas que deveriam levar a um desenho urbano (re)qualificador do ambiente urbano e do significado simbólico e cultural de determinados lugares urbanos, especialmente as áreas centrais históricas, ou antigas centralidades, e bairros juntos aos eixos ferroviários.

Integração Centro

Abre-se uma perspectiva de uma atuação mais satisfatória para o projeto urbano, com os novos projetos metroviários e ferroviários em fase de implantação: a integração-centro, como parte da modernização da ferrovia envolvendo as estações intermodais da Barra Funda, Luz e Brás; a Linha 4 – Estação Luz – Vila Sônia, em fase de implantação, que deverá articular-se com o *Projeto Integração-Centro* (Metrô-CPTM) e com as transformações urbanas da área da Luz e Santa Ifigênia, na região central, e, também, com a (re)qualificação urbana da área do Subcentro de Pinheiros; e a Linha 5, no trecho entre a Estação Santa Cruz do metrô à Estação Largo 13, em Santo Amaro, além de outras potencialidades.

Enquanto não se recompor o quadro institucional do planejamento urbano e de gestão metropolitana, criando a entidade metropolitana e o conselho metropolitano – em conformidade com o projeto de Lei Complementar nº 6 -, que deverá coordenar essas atuações inter-secretariais e inter-governamentais, a atuação integrada continuará a ser um fato raro, como exceção e não como regra geral. Sem esse avanço institucional, correremos o risco de continuarmos a assistir à implantação descoordenada de projetos setoriais de transporte de modo fragmentado, significando um desperdício de potencial transformador e de recursos financeiros.

A perspectiva que se abre com a revisão, prevista em 2006, do Plano Diretor Estratégico, o PDE-2002-12, com a participação das instâncias metropolitanas e municipais, exigirá um trabalho de síntese e de simplificação legislativa, a favor de um processo institucional mais claro e simples que possa facilitar e ampliar a capacidade de atuação dos poderes públicos sobre a cidade-metropolitana de São Paulo. Talvez, a partir daí em diante, possamos de fato institucionalizar um processo de planejamento urbano que consiga levar à implementação de fato de planos e projetos urbanísticos específicos, permitindo que o urbanismo se faça presente.

Consideramos, portanto, esse avanço possível, como início da superação dos principais entraves para a atuação urbanística, que vá do planejamento urbanístico aos projetos urbanos, de forma estruturada e institucionalizada, abrindo espaço para a criação de uma cultura urbana e urbanística, ainda inexistente, ou seja, aquela na qual o desenho urbano se faça presente como método e como etapa relevante do processo de (re)estruturação e (re)qualificação da cidade-metropolitana que deverá levá-la a um quadro urbano-ambiental bem melhor.

4. 6. Planos Municipais: PDE- 2002-12 e os PREs - 2004

A elaboração de planos metropolitanos setoriais, entre 1997 e 2000, concluídos a partir de 2000 e com horizonte em 2020 (PITU e PDDT), foi acompanhada da retomada gradativa de grandes obras de âmbito metropolitano e contribuiu para realimentar a discussão sobre o plano diretor municipal, que após várias tentativas, entre 1980 e 2000, continuava-se à espera de um novo plano geral, ainda que persistia o clima de descrédito desse tipo de plano. Houve, por fim, o compromisso da nova gestão, Marta Suplicy, com seu secretário de planejamento Jorge Wilhelm, em levar adiante tal tarefa.

Plano Diretor Estratégico de São Paulo - PDE-2002-12

No âmbito municipal, o recém-aprovado Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE-2002-12, e seu complemento – os 31 Planos Estratégicos Regionais – PREs -2004, embora tenha contido um grande número de audiências públicas, como prevê o Estatuto da Cidade -2001, não apresenta uma articulação satisfatória com o planejamento metropolitano, a cargo da esfera estadual, fato que se explica, em parte, pela inexistência de um sistema de planejamento metropolitano plenamente instituído, em função do próprio quadro institucional fragmentado pouco claro do planejamento do sistema urbano nacional, que, desde a promulgação da Constituição de 1988, caminha lentamente.

Porém, deve-se reconhecer como fato positivo o plano ter sido iniciado, “concluído” e aprovado dentro de uma única gestão, além de deixar prevista sua revisão em 2006, o que indica que, assim como a implantação das Subprefeituras e Conselhos de Representantes, os novos institutos legais se encontram em processo de maturação e consolidação, em meio a um grande ciclo legislativo, cumulativo e contraditório, produzido por sucessivas administrações de partidos políticos diferentes, e diante de uma Câmara Municipal cada vez menos operante frente às demandas também cada vez mais complexas e diante da sua cooptação pelo executivo.

A própria fixação de um horizonte de apenas 10 anos, 2012, juntamente com a previsão de revisão do Plano para 2006, revelaria, de um lado, cautela e, por outro, a presença de seqüelas da descrença, quase generalizada no meio político e profissional, em planos de caráter global. Há, também, a preocupação em se estabelecer prioridade às ações consideradas estratégicas, que foram incluídas no Plano como atuações de curto prazo, 4 anos, 2002-06, que, ao mesmo tempo, garanta certa flexibilidade na escolha de futuras ações consideradas prioritárias nos governos seguintes. *“Que futuros governos locais possam propor novas ações estratégicas, porém mantendo as diretrizes de longo prazo”*³⁶, conforme são as expectativas dos autores do plano.

O Plano foi elaborado em dois tempos: primeiro foi montado pela Sempla o plano básico, o PDE-2002, e, em seguida, o seu desdobramento e complementos, ou seja, o Plano de Transporte, o Plano de Habitação e o novo Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, além dos 31 Planos Regionais Estratégicos, os PREs das Subprefeituras, ex-Regionais, concluídos e

36. in PDE-2002-12, PMSP, 2004, p. 77. Publicação que explica o processo de elaboração do novo plano diretor, com comentários sobre partes da lei. O plano diretor no seu todo é constituído pelas Leis 13.430/2002 (definições básicas do novo plano diretor) e 13.885/2004 (Parte I - normas complementares, Parte II - Planos Estratégicos Regionais -PREs e Parte III - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo ou novo zoneamento), além de tabelas e mapas, que não foram divulgados na sua íntegra, o que certamente dificultará sua revisão prevista para 2006.

aprovados como um grande “pacote” de leis em 2004. Esses últimos incorporaram os planos ou políticas públicas de transporte, habitação e zoneamento, e foram divulgados em 31 livretos, no final de 2004, porém sem conter o texto da lei na íntegra.

O mesmo se sucedeu com a publicação do texto do PDE-2002, publicado em 2004, caracterizando-se mais como uma publicação de prestação de conta de final de governo, que um documento efetivamente finalizado, aspecto que ficará claro na medida que se verificam contradições internas, evidenciando a necessidade de uma revisão mais estrutural em 2006.

Deve-se considerar que a existência de muitas contradições e certas incongruências do plano e do sistema de planejamento em processo de implementação é fruto, em grande parte, do longo período de atuação fragmentada do executivo municipal e de uma crescente desorganização deste sistema, como já verificamos antes, que tais aspectos já estavam presentes nas várias tentativas de elaboração de um novo plano diretor para substituir o plano anterior, o PDDI – 1971, e no próprio Plano Diretor – 1988, aprovado, sem qualquer discussão, por decurso de prazo.

Não obstante a persistência de um quadro institucional confuso e contraditório, devemos examinar alguns aspectos que consideramos relevantes para a implementação de um sistema de planejamento urbano, institucionalizado e articulado com a esfera metropolitana, no qual o PDE-2002, em processo de consolidação, deve ser considerado como um dos pontos de partida, desde que revisado e simplificado:

1. *o Processo de Planejamento Urbano em reestruturação*

- no seu artigo 2º, o PDE é considerado um instrumento “*global, básico e estratégico de política de desenvolvimento urbano*”, e juntamente com outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade -2001, tais como: a regulamentação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano; *planos, programas e projetos setoriais*; e *planos e projetos regionais* das subprefeituras e planos de bairros.

Comentários:

- Fica claro que os *planos, programas e projetos setoriais* devem seguir as diretrizes do plano geral.

- Os planos e projetos regionais, isto é, a cargo das subprefeituras e especialmente os Planos de Bairros, revelam a intenção de se promover a descentralização do planejamento urbano, mas sua efetivação esbarra em dois problemas básicos: a) a não-existência de um quadro institucional orgânico e articulado entre as diversas esferas político-administrativa, que lidam com a mesma cidade, ou seja, a cidade-metropolitana; e b) as subprefeituras, ex-ARs até 2001, não estão constituídas plenamente, havendo ainda dificuldade de dar conta das suas atribuições de rotina da gestão cotidiana e, ainda, serem capazes de coordenar a elaboração de planos e projetos com a autonomia pretendida, aspecto que deverá ser revisto em profundidade.
- Consideramos que o processo descentralizado de planejamento deve ser gradativo, e antes do planejamento urbano propriamente dito há a necessidade de se instituir uma forma mais racional de gestão de conservação da cidade, na qual as subprefeituras terão um papel fundamental que não dispensará a coordenação de órgãos centrais. Haverá, portanto, de se implantar uma nova base organizacional, separando o que são ações cotidianas de prestação de serviços das atividades de formulação de políticas e projetos urbanísticos de longo prazo, que necessitam ter uma coordenação centralizada e uma articulação que transcenda a uma subprefeitura isoladamente.

2. as Ações Estratégicas de Política de Urbanização e Uso do Solo

- dentre essas Ações Estratégica, previstas no Art. 78, é reservado um papel de destaque para *Operações Urbanas Consorciadas*, que deverão incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade - 2001.³⁷ São propostas novas “*Operações Urbanas Consorciadas para revitalizar a Orla Ferroviária, Água Branca, Luz e Vale do Tamanduateí*” (alínea V) e destaca a priorização da requalificação do “*centro histórico e seu entorno, destacando a Várzea do Carmo, o Parque Dom Pedro, a região do Mercado Municipal, a Rua 25 de Março e adjacências, a zona cerealista e o entorno da Estação da Luz*” (alínea VI), além de recomendar o desenvolvimento e a consolidação de “*um sistema de centros de bairro com a dinamização de serviços, cultura e infra-estrutura*” (alínea VII).

Comentário:

- São diretrizes que colocam em foco as extensas áreas que englobam o centro

37. in Título II – Das políticas públicas: diretrizes e estratégicas, Cap. III – Do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano, Seção II – Das Políticas de Desenvolvimento Urbano.

metropolitano e as áreas urbanas percorridas pela ferrovia, que vêm passando por um processo de reestruturação, combinado com uma forte degradação ambiental.³⁸

3. o Plano Urbanístico Ambiental

- que é apresentado no Título III deverá partir de dois conceitos básicos:

a) os *elementos estruturadores* (seção II), que são as redes estruturais hídricas, viárias, de transporte coletivo público e de centralidades lineares e polares; b) os *elementos integradores* (seção III) configurados pelos subsistemas habitacionais, de equipamentos sociais, dos espaços públicos, das áreas verdes e dos espaços produtivos – comércio, serviços e indústrias.

Comentários:

- Essa visão sistêmica, que considera a cidade como sendo formada por subsistemas, é bastante interessante como método racional para analisar a organização funcional da cidade, porém não é suficiente para induzir uma qualidade ambiental melhor.
- Há necessidade de se constituir uma base organizacional que contemple um sistema de planejamento racional e objetivo, com uma base territorial caracterizada, também, como ambiente e paisagem urbana, que possam ser melhorados gradativamente com atuações (re)qualificadoras coordenadas pelo poder público municipal a partir de um desenho urbano consciente e claramente assimilado e defendido pelos próprios habitantes.

4. as Áreas de Intervenção Urbana – AIUs

- em seu artigo 146³⁹, define essas áreas como “porções de território especial específico” que devem ser delimitadas como perímetros para intervenções urbanísticas específicas e priorizadas. Mais adiante, no artigo 221, explicita quais são os tipos de AIUs: 1) Operação Urbana Consorciada; 2) área de Projeto Estratégico; 3) áreas de implantação de Parques Lineares; 4) eixos e pólos de Centralidades; 5) áreas de implantação de Rede Viária Estrutural; 6) áreas de implantação de Rede de Transporte Públicos; e 7) áreas envoltórias do Rodoanel Metropolitano.

Comentários:

38. São áreas caracterizadas como “Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana” no seu Art. 155 (texto enviado à Câmara Municipal).

39. Título III – Plano Urbanístico Ambiental, Seção I – Das Definições, Cap.II – Do Uso do Solo.

- A primeira constatação é que existe uma profunda interdependência desses tipos de intervenção estratégica da esfera administrativa metropolitana, ou seja, de um programa de atuação conjunta, tanto ao nível do planejamento das intervenções quando dos recursos financeiros que, necessariamente, devem ser provenientes das três instâncias governamentais – a exemplo do que ocorreu no passado na implantação de alguns projetos CURA e mais recentemente no Programa Guarapiranga.
- A segunda constatação é que existe uma incoerência entre o explicitado no artigo 221, que define a Operação Urbana Consorciada – OUC como sendo um tipo de AIU, o que pressuporia que o perímetro de uma OUC estivesse contido em uma AIU. Porém, o que ficou caracterizado no PDE-2002 e nos PREs-2004 foi justamente o contrário, aspecto que dificultará não só o entendimento, mas a montagem de um sistema operativo-organizacional orgânico e consistente.
- Percebe-se que toda experiência com as OUs existentes necessita de uma revisão crítica para se ter claro quais serão os parâmetros das novas OUCs delineadas do PDE-2002. Pelo que consta, isso ainda não foi realizado na profundidade necessária. Na prática, as OUs se configuraram como um “zoneamento específico” ou “zoneamento de incentivos”, notadamente marcado pela venda do potencial adicional construtivo, mecanismos que necessitariam estar associados a um plano estratégico claramente delineado. Caso se configure somente como um processo de negociação entre os privilegiadamente organizados (empreendedores e investidores imobiliários), resultará numa corrida para apropriação dos melhores fatias do território de forma fragmentada e descoordenada - vide experiência negativa das Docklands de Londres, guardadas as devidas proporções, vem ocorrendo nos espaços urbanos produzidos pela Operação Urbana Faria Lima.

A Região Central e os PREs Sé e Mooca

Ao ser aprovada lei que transformou as Administrações Regionais – ARs em Subprefeituras,

em agosto de 2002, houve uma modificação não apropriada no perímetro administrativo da ex-AR-Sé, atual Subprefeitura da Sé, que até então abrigava os 10 distritos centrais e passou a contar com apenas oito distritos, tendo sido transferido para a ex-AR-Mooça, atual Subprefeitura da Mooça, os distritos Brás e Pari. Essa alteração, que nos parece ter sido fruto de uma decisão política sem qualquer fundamentação técnica que se tenha conhecimento, acaba gerando uma certa confusão tanto na análise dos dados quanto da legislação, planos e programas que estavam em vigor na denominada Região Central da Cidade. Portanto, para efeito desta pesquisa, continuaremos a considerar a região central configurada pelos 10 distritos centrais e ao examinarmos os PREs da Sé e da Mooça, destacaremos os aspectos relevantes que dizem respeito a esse perímetro anteriormente constituído.

Em paralelo às discussões e plenárias realizadas entre novembro de 2002 e junho de 2003, envolvendo as subprefeituras e representantes da sociedade civil, foi regulamentado, por decreto do executivo municipal, o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, que apreciou 31 planos das Subprefeituras e o projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo, cuja coordenação geral e formatação final coube à Secretaria de Planejamento – Sempla. Esse trâmite operacional ocorreu num prazo aproximado de trinta e cinco dias, a partir do dia 4 de agosto de 2003, quando foi encaminhado à Câmara Municipal. A Câmara “realizou oito audiências públicas por macrorregião”, entretanto, em dezembro de 2003, “o processo legislativo foi interrompido, por decisão do Poder Judiciário”, para que fossem realizadas 31 assembléias plenárias, uma para cada Subprefeitura. Em seguida, os planos retornaram à CMPU, que agregou aos dois primeiros documentos o Plano Municipal de Habitação e o Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes e os encaminhou para apreciação da Câmara Municipal, em junho de 2004, que elaborou o projeto substitutivo. O processo todo terminou com a aprovação da Lei 13.885, em 25 de agosto de 2004. (PRE-Sé: 2004, p. 9). Atendia-se a um calendário político, aprovando-se, em um só pacote, os planos complementares ao PDE-2002 – planos de habitação, viários, transporte público e os 31 PREs das Subprefeituras, deixando para 2006, quando da revisão, um melhor encaminhamento.

Essa engenharia legislativa, comandada pelo executivo, cuja estratégia principal foi desmembrar as partes do plano e produzi-lo em várias frentes simultâneas, se por um lado

teve o mérito de conseguir aprovar um plano diretor dentro da mesma gestão, por outro, deixou um quadro bastante fragmentado e confuso, que levará algum tempo para ser “digerido”. Não obstante terem sido atendidas as formalidades legais de um processo participativo, prescrito no Estatuto da Cidade-2001, ficou evidente que os mecanismos institucionalizados do processo de descentralização político-administrativo, basicamente simbolizados na Subprefeitura e no Conselho de Representantes, ainda apresentavam-se como abstrações jurídicas, mas que, na realidade, ainda não foram construídos de fato. O que se viu foi uma certa *informalidade-participativa*, que revela um alto grau de improvisação, para não dizer nada do pouco empenho dos políticos profissionais para a montagem de uma base organizacional mais sólida e duradoura para uma democracia mais substantiva. Verifica-se que o quadro institucional contaminado pelas disputas de poder, de caráter partidário, tem deixado o campo de atuação do planejamento urbano num terreno bastante difícil, frágil e instável.

Para não ficarmos somente no aspecto negativo, o do déficit organizacional político-administrativo crônico, caberia realçar alguns aspectos positivos que resultaram da fase preparatória e participativa do PRE-Sé. Entre eles caberia destacar um que retrata a importância da percepção dos habitantes e usuários do quadro ambiental, vivenciado como pedestre, quando foram apontadas pela comunidade algumas “áreas degradadas” constituídas pelas “partes de baixos de viadutos, pontes e de vias expressas, que garantem maior acessibilidade mas fragmentam o tecido urbano local, permitindo o uso inadequado para estacionamento e moradias precárias” (PRE-Sé: 2004, p.14). Essas áreas se constituem em seqüelas das intervenções viárias dos anos 60 e 70, junto à área central, e são áreas justamente sob a tutela do poder público municipal, do qual se espera uma atuação mais efetiva. Isso nos leva a uma conclusão preliminar de que a fraca capacidade de gestão da municipalidade é um fator de degradação ambiental.

Feitas essas ressalvas iniciais, passaremos a examinar as diretrizes de políticas públicas e instrumentos urbanísticos específicos propostos no PREs da Sé e da Mooca, tendo em vista as perspectivas abertas para o avanço do processo de (re)qualificação da região central da Cidade, especialmente as áreas históricas em processo de degradação.

Diretrizes do Plano Urbanístico Ambiental

Ao contrário do plano geral, o PDE, que fez uma avaliação dos antecedentes dos planos e do planejamento urbano de São Paulo, o plano urbanístico proposto no PRE-Sé não faz um histórico para situar os planos e programas específicos que poderiam ser relevantes para o presente e futuro da região, limitando-se a considerar os programas e planos em andamento e dando destaque ao Programa de Reabilitação da Área Central, o denominado Ação Centro, que contou com recente contrato de financiamento firmado entre a PMSP e o BID, entre 2003-4, que, na realidade, é o sucedâneo do ProCentro, criado em 1993, que, malgrado a fraca atuação, havia realizado um conjunto de intervenções pontuais e participado, junto com outros órgãos e entidades públicas e civis, da elaboração da Lei de Operação Urbana de 1997.

Destacamos, a seguir, alguns pontos que consideramos relevantes tendo em vista o avanço do processo de (re)qualificação da área central e bairros históricos centrais, apresentados no PRE-Sé como objetivos e diretrizes para o desenvolvimento regional (PRE-Sé -2004, p. 17 e 18):

- *estimular a instalação de atividades diversificadas de alta tecnologia, de atração nacional e internacional, reforçando o papel de centro metropolitano e de cidade mundial;*
- *fortalecer as funções turísticas de entretenimento, lazer, cultura e negócios;*
- *reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional, e atividades culturais e de lazer;*
- *incentivar a instalação de órgãos de administração pública dos três níveis de governo na área central;*
- *valorizar e incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, consolidando a identidade do centro metropolitano;*
- *Implementar as ações do “Programa Monumenta Luz” em conjunto como o Governo do Estado e com o Ministério da Cultura;*
- *promover a integração das ações e dos recursos sob a responsabilidade de diferentes órgãos da administração municipal, em prol dos objetivos e diretrizes deste Plano Regional Estratégico;*
- *intervir em áreas desocupadas ou ocupadas por usos inadequados;*

- *recuperar áreas degradadas, em especial aquelas ocupadas por habitações precárias;*
- *dar prosseguimento aos Programas de Requalificação Urbana e Funcional das regiões da Rua Treze de Maio e Avenida Paulista.*

Acrescentaríamos outros itens, como diretrizes gerais para a região central:

- Criar políticas públicas que incentivem a recuperação e a conservação de edifícios residenciais e comerciais, através de linhas de financiamentos e incentivos fiscais, que estimulem a permanência de moradores e escritórios nas áreas centrais; e
- Criar condições de acessibilidade adequada para veículos através da revisão dos calçadões centrais.⁴⁰

Desenvolvimento econômico e social

No Artigo 3º são estabelecidos os objetivos de desenvolvimento econômico e social, dos quais destacamos aqueles que consideramos importantes para dar sustentação econômica ao próprio processo de recuperação-(re)qualificação:

- *incentivar a multiplicidade de funções, por meio de instrumentos que permitam o aproveitamento do estoque imobiliário ocioso.*

Comentário:

- O primeiro passo seria fazer um inventário da situação real, para diagnosticar com maior precisão e também para servir de parâmetro para avaliação dos resultados das políticas públicas com o passar do tempo. Todos os urbanistas que vieram ao Brasil, de Agache (1927) a Moses (1950), todos chamam a atenção para a necessidade de plantas e dados cadastrais atualizados, como ponto de partida para qualquer prática urbanística.

- *estimular a alteração de uso das edificações existentes para as necessidades específicas, segundo distritos da Subprefeitura;*

- *estimular a produção de novas unidades habitacionais para diferentes faixas de renda, destinadas a diferentes composições familiares.*

Comentário:

40. Deve-se ter como ponto de partida estudo desenvolvido pela AVC e a Faculdade de Arquitetura Belas Artes, entre 1996-2000, sobre os 20 anos dos chamados Calçadões, ou seja, a pedestrianização ampla da área central, implantada entre 1974 e 1976.

- talvez mais importante que introduzir novas habitações, será criar condições de permanência das existentes, em boas condições de habitabilidade, gerando um habitat equilibrado, isto é, com equipamentos de apoio, com boas condições de segurança e conservação dos espaços públicos.

A política habitacional do PRE-Sé está centrada na ampliação da oferta de Habitação de Interesse Social – HIS:

- *Ampliar a oferta de habitação de interesse social;*
- *Viabilizar parcerias com entidades de classe para incremento de empreendimentos residenciais destinados às faixas de renda média e baixa;*
- *Fazer gestões junto aos agentes de financiamento para criação e acesso a linhas de crédito adequadas às diversas modalidades de atendimento habitacional;*
- *Criar incentivos e linhas de crédito voltados à reabilitação de edificações, em especial para recuperação dos edifícios destinados à Habitação de Interesse Social – HIS e à Habitação de Mercado Popular – HMP.*

A questão da habitação na área central não pode ser desvinculada da recuperação do habitat. O desafio a ser enfrentado deverá resolver como manter os moradores que já estão há tempo na região central e, ao mesmo tempo, como aumentar a oferta de habitação e atrair moradores de diversos padrões socioeconômico. Será que a melhor estratégia não seria dar maior peso à chamada Habitação de Mercado Popular (HMP) e priorizar a recuperação de prédios existentes dessa faixa de renda, uma vez que existem muitos prédios em péssimo estado de conservação e necessitando, além de linhas de financiamento, também de um escritório técnico de apoio para estudar a viabilidade de reabilitação de estoque de moradias em franco processo de degradação, ou seja, uma espécie de ação preventiva? Aqui, mais uma vez, caberia lembrar a experiência do Corredor Cultural do Rio de Janeiro, que conta com um escritório técnico do programa na própria área.

Quanto à população de menor renda, entre 3 a 6 salários mínimos, em grande parte morando em cortiços, mais do que moradia, necessitam atingir um padrão mais elevado de renda. Daí ser importante a implementação da qualificação profissional e a implantação de pólos geradores de emprego. A política habitacional deve ser combinada com a geração de emprego

e renda. O processo de refazer a cidade pode e deve ser fonte de geração de renda, e nesse aspecto a Prefeitura teria muito a fazer, mobilizando e qualificando a mão-de-obra para recuperação da cidade e seus espaços públicos. Aliás, esses itens foram contemplados no artigo 4º, que trata do Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida, ao menos na forma como o texto foi enviado para a Câmara Municipal:

- *criar programas de capacitação e formação profissional, por meio de oficina-escola de paisagismo, de restauração de monumentos, de reabilitação de edificações, de padrões de manutenção de espaços públicos;*
- *criar mecanismos de geração de emprego e renda para a população de menor poder aquisitivo residente no território da Subprefeitura.*

Comentário:

- a melhoria da capacidade gerencial do poder público municipal, utilizando-se de parcerias, é uma peça fundamental para a geração de ocupação qualificada e renda.

Qualidade da Paisagem Urbana

O artigo 5º do texto enviado à Câmara Municipal, porém não publicado no livreto de divulgação do plano, definia quais são os objetivos do Desenvolvimento Urbano com Qualidade Ambiental, apresentando aspectos relevantes para a definição de uma política de recuperação da paisagem urbana. Desses, destacamos:

- *promover a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e de sua qualidade ambiental;*

Comentário:

- O que poderá ser realizado através de intervenções corretivas e pedagógicas, como por exemplo: demolições de edificações abusivas que contribuem para a degradação da paisagem.
- *permitir a identificação, leitura e apreensão da paisagem, garantindo sempre que possível, a continuidade visual dos referenciais históricos do centro da cidade;*
- *assegurar a visibilidade dos bens tombados por meio do controle de gabarito e dos anúncios de publicidade;*

- *promover a gestão integrada dos mobiliários urbanos com os demais órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos, visando à segurança e ao conforto do percurso dos pedestres e à melhor qualificação dos espaços públicos;*

Comentários:

- Existe um anteprojeto de lei, elaborado por volta de 1999, muito bem redigido, que atribuiria à EMURB o papel de órgão gestor do mobiliário e da microarquitetura. O retrato visto nas ruas centrais reflete a urgência de uma coordenação da qualidade, da quantidade e o posicionamento do mobiliário urbano, além de uma sinalização especial para a área central.
- Há necessidade de criar, também, uma coordenação de paisagismo que atue integrada à de mobiliário. Estes assuntos devem ser tratados por profissionais de alta competência e não de maneira burocrática e fragmentada como vinha sendo tratada pela administração regional que se elevou à condição de subprefeitura.
- Há que se conceituar melhor o que é uma subprefeitura numa cidade-metrópole – certamente não são pequenas prefeituras. Aqui, mais um aspecto a ser repensado quanto à forma com que a subprefeitura vem sendo implantada, pois 28 ou 31 regionais não se transformam automaticamente em subprefeituras do dia para a noite, há muito que fazer.

- *promover intensas e extensas ações para diminuir os graves problemas ambientais de drenagem, poluição atmosférica, poluição do solo, sonora e de desconforto térmico, adotando planos e programas de gestão ambiental.*

Comentário:

- Essa é uma questão-chave nos futuros planos urbanísticos estratégicos e de bairros, estes entendidos como setor urbano ou conjunto de setores, que configuram partes de um distrito. Os problemas urbanos exigem ações integradas, que devem ser expressadas na forma de desenho urbano, daí a importância de projetos urbanos, que necessitam, como ponto de partida, de bases cadastrais atualizadas. Parece elementar, mas a prática urbanística paulistana vem trabalhando, historicamente, no sentido da negação do urbanismo. O político parece não levar estas questões muito a sério. Como existem muitas maneiras de

entender o urbanismo, pode-se apelar para práticas virtuais ou altamente flexíveis, onde tudo é uma questão de fantasiar a realidade. Desta forma, poderíamos pensar que governar uma cidade é fazer marketing, além de abrir avenidas e uni-las por viadutos, que fragmentam e destroem o espaço urbano. Os políticos pragmáticos raciocinam: para que perder tempo com bases cadastrais atualizadas e precisas?

Transporte e mobilidade

Ao tratar da rede viária estrutural e coletora, o plano dá destaque à circulação de pedestres, historicamente pouco valorizada, dada a ênfase dispensada ao sistema de tráfego voltado preferencialmente para o usuário do automóvel:

- *Facilitar a articulação para os pedestres entre os níveis da Avenida 9 de Julho com a Avenida Paulista em função dos equipamentos dos setores de saúde, educação e cultura existentes na região;*
- *Facilitar a circulação de pedestres entre as áreas de grandes desníveis, considerando, dentre outras, a ligação do Pátio do Colégio com o Parque Dom Pedro II;*
- *Garantir a articulação para o pedestre, entre as áreas rompidas pelo sistema viário leste/oeste, no trecho compreendido entre a Praça Roosevelt e o Glicério.*

Essas diretrizes e recomendações deveriam ser incorporadas a uma prática efetiva de urbanismo, através dos planos específicos. O estímulo à implantação de garagens subterrâneas deveria ser precedido de estudos técnicos mais precisos e fazer parte de um plano estratégico e integrado para a área central em seu conjunto.

- *estimular a implantação de garagens subterrâneas na área interna à contra-rótula e, principalmente, nas proximidades dos “calçadões”.*

Comentários:

- Inventariar a situação atual parece ser o primeiro procedimento, pois iremos verificar algumas situações de ociosidade, como é o caso da garagem da Emurb sob a Praça Roosevelt, e situações estranhas, como a utilização de parte do platô do Pátio do Colégio como estacionamento na área interna do Colégio.

- Ao mesmo tempo, existe um terreno, pertencente ao Jockey Club de São Paulo, no Largo de São Francisco, que é subutilizado como estacionamento de superfície, mas que deveria fazer parte de um processo de recomposição urbanística do Largo e seu entorno, e ainda comportaria uma garagem subterrânea.
- A implantação de garagens, ocupação de lotes vagos, recomposição de espaços públicos e outros aspectos relevantes deveriam ser tratados em um programa mais abrangente, que substitua a atual Operação Urbana Centro e possa ser traduzido em um plano urbanístico estratégico que defina rumos a longo prazo.
- A estratégia de trazer secretarias municipais e estaduais para a área central poderia ser melhor desenvolvida através de plano diretor de organização dos espaços da administração pública, pois não faz sentido o poder público, ou seja, as secretarias e órgãos que cuidam da cidade viverem eternamente mudando de endereço, em prédios alugados.
- É preciso enfrentar o problema das sedes-próprias, ao mesmo tempo que se recupera e (re)qualifica a cidade. Portanto, a retomada do projeto elaborado para a área do Parque Dom Pedro II e entorno (1991-92) deve ser uma hipótese a se considerar.

A rede de transporte público coletivo terá importante papel no processo de (re)qualificação dos espaços urbanos na região central da cidade. O padrão de serviço do metrô, aos poucos, já dá sinal que começa a ser levado para as outras modalidades, como os trens da CPTM e os ônibus metropolitanos e municipais, com seus terminais de integração e melhoria das estações de embarque e desembarque. Essa tendência deverá ser acentuada e, caso seja complementada pela melhoria dos padrões urbanos das vias e passeios públicos, isto é, com a valorização dos percursos dos pedestres, teremos resultados ainda melhores. Vejamos algumas diretrizes do PRE-Sé, que vai nessa direção:

- promover gestões junto ao Metrô para, à época da implantação da Linha 4, realizar aproveitamento urbanístico de áreas remanescentes de desapropriação, ofertando espaços de uso coletivo equipados para o convívio;

Comentário:

- Estes entendimentos devem ser iniciados já na fase de projeto. No passado, na

gestão Setúbal (1975-79) o Metrô, a Cogep e a Emurb, tiveram uma atuação conjunta, mesmo assim havia grandes diferenças de visões, ou seja, essa é uma questão cultural que só se estabelecerá no longo prazo.

- promover a readequação da Avenida Rio Branco e da Avenida São João, compreendendo a melhoria das condições físicas operacionais de tráfego e a qualificação do transporte coletivo, sinalização, acessibilidade do pedestre, adequação do mobiliário urbano, visando oferecer melhores condições de desenvolvimento das atividades terciárias lindeiras.

Comentário:

- A avenida Ipiranga deveria ter um tratamento especial de recuperação da civilidade de seus canteiros centrais, transformados por uma visão exclusiva de engenharia de tráfego, que eliminou as ilhas arborizadas na altura da praça da República ou implantou muretas anti-pedestres. Este assunto deveria ser tratado de forma sistêmica e não trecho por trecho ou via por via, como se fosse uma queda de braço entre paisagistas e operadores de tráfego. O projeto Rio-Cidade pode fornecer alguns subsídios.

- Reformular o traçado do corredor da Avenida 9 de Julho, por meio de projeto urbanístico e paisagístico envolvendo a reordenação da sinalização horizontal e vertical, a distribuição de mobiliários urbanos e o conforto e segurança para o percurso do pedestre.

Comentário:

- A requalificação da avenida 9 de julho deverá ser planejada em sincronia com a Linha 4 e 5 do Metrô. É necessário dimensionar o futuro volume de passageiros, após a entrada em operação destas novas linhas. Há um equívoco ou distorção no planejamento em separado de sistemas de transporte que são complementares, o que poderá resultar em prejuízos desnecessários. O Fura-fila deverá se tornar um exemplo clássico do desencontro das duas esferas públicas nesse âmbito.

Zoneamento

O novo zoneamento, aparentemente mais simples, em linhas gerais, torna-se altamente complexo em seu entendimento, pois, além do zoneamento básico, incide um conjunto de zonas especiais, leis específicas, como as Operações Urbanas existentes, e novas,

denominadas Operações Urbanas Consorciadas, em conformidade com o Estatuto da Cidade -2001, sendo que essas deverão, ainda, ser regulamentadas por leis específicas. Temos, em síntese, o seguinte quadro:

Zonas Básicas:

ZER – Zonas Exclusivamente Residenciais, que engloba as antigas Z1 ou bairros-jardins;

ZPI – Zonas Predominantemente Industrial – antiga Z6-029, havia sido considerada ZIR – Zona industrial em reestruturação, no próprio PDE, passa a ser zona mista com perímetro ZM3a/06, no PRE-Sé;

ZM – Zona Mista com a seguinte variação (art.19):

ZCPb/01 a ZCPb/06 – zona centralidade polar (Centro Histórico, Paulista, Consolação, Augusta e 9 de Julho);

ZCPa/01 a ZCPa/03 – zona centralidade polar (área de influência do Programa Monumenta);

ZM 3a e ZM 3b – zonas mistas de alta densidade (Vila Buarque, Higienópolis, Santa Cecília, Liberdade e Acimação);

ZM1-01 – zona mista de baixa densidade (controle de transição de bairro-jardim, com controle de gabarito)

ZM1-02 – zona mista de baixa densidade (controle de gabarito na Bela Vista)

Zonas Especiais:

ZEPEC – Zonas Especiais de Preservação Ambiental (escassamente inventariadas)

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social (amplamente inventariadas e demarcadas)

Operações Urbanas Existentes:

Operação Urbana Água Branca (desde 1995);

Operação Urbana Centro (desde 1997).

Operações Urbanas Consorciadas Propostas e que aguardam lei específica:

Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul;

Operação Urbana Celso Garcia (PRE-Mooça)

Comentário:

As operações urbanas existentes deverão ser revistas e, juntamente, com as novas serem incorporadas a uma estratégia de planejamento metropolitano. Desenvolveremos essa idéia no capítulo 7, quando trataremos de proposições e recomendações para a montagem de um plano estratégico para a Área Central.

Áreas de Intervenção e Projetos Estratégicos

No PRE-Sé, além desse conjunto de instrumentos do tipo zoneamento básico, especial e específico, que acaba reafirmando a tendência anterior de flexibilização dos instrumentos reguladores, abrindo possibilidade, nas zonas de operações urbanas, da elaboração de uma lei negociada com os agentes e instituições privadas, que se sobrepõe ao zoneamento básico, existem mais dois tipos de instrumentos, que dependem mais diretamente das iniciativas do setor público – as Áreas de Intervenção Urbana – AIUs e os Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana – PEIU.

As AIUs e os PEIUs são caracterizados por um perímetro delimitado e um programa de atuação. Alguns desses já se encontram em andamento, ou seja, aqueles PEIUs elaborados como projetos estratégicos – 2006, em um horizonte de curto prazo, projetos formulados no início da gestão Marta Suplicy (2001-2004) e outros elaborados ao longo da gestão e incluídos no PREs em 2004.

As AIUs, definidas através da delimitação de um perímetro de intervenção e da fixação de objetivos e diretrizes urbanísticas, apresentam um campo mais promissor, não obstante o quadro confuso ainda existente. Há necessidade de concluir o processo de revisão e consolidação do Plano, em curso, para que se tenha uma perspectiva clara de intervenção coordenada por planos urbanísticos específicos que contenham um projeto em nível de desenho urbano. Não devemos, entretanto, alimentar muita expectativa, pois no passado, no período 1965-80, esses projetos não descolaram da prancheta para a realidade.

Algumas dessas áreas apresentam um programa pouco claro ou amadurecido, como são os casos das AIU-01 – Vila Buarque (vide Art. 35) e o AIU-02 – Glicério, que tenta se articular com o projeto do PRIH – Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat da área de HIS do Glicério com o Parque Dom Pedro II, e com o Programa de Reabilitação da Área Central (Ação Centro – PMSP/BID), além de um conjunto de ações pontuais ou lineares em edifícios e ruas em torno do Mercado Municipal. O que acaba revelando o quadro precário e improvisado da prática urbanística, que procura pular etapas, atuando através de projetos pontuais sem estarem amarrados a um plano urbanístico claramente delineado. A AIU-02 – Glicério – Parque Dom Pedro II – Sé deverá ser revista e melhor articulada, compondo na verdade um conjunto de AIUs menores, a serem melhor explicitadas. Da mesma forma, recuperar os projetos urbanos delineados ou elaborados preliminarmente: Projeto Cura Brás-Bresser (1975-80), Projeto Sé-Parque Dom Pedro II – Brás (1981) e Projeto do Parque Dom Pedro e entorno (1992).

Outras, como a AIU-03 – Santa Ifigênia, apresentam um programa mais desenvolvido e como um projeto oportuno, portanto estratégico e prioritário, que *“tem por objetivo a reurbanização de Santa Ifigênia, por meio de projeto de desenho urbano”* (Art.35 ou p.40 do PRE-Sé). Nessa área já vem ocorrendo um conjunto de projetos setoriais de transporte – Integração Centro e Linha 4 do Metrô, da esfera metropolitana-estadual, além do Programa Monumenta, com a participação do Ministério da Cultura, o Estado e do Município, que tem por objetivo uma atuação focada em bens culturais importantes da região da Luz, visando institucionalizar um processo de preservação do patrimônio cultural de forma contínua ao longo do tempo. Aliás, o Programa conta com parte de recursos financeiros e acompanhamento técnico da Unesco, e visa produzir um efeito multiplicador, ou seja, instituir um processo sistematizado de preservação do patrimônio arquitetônico e cultural.

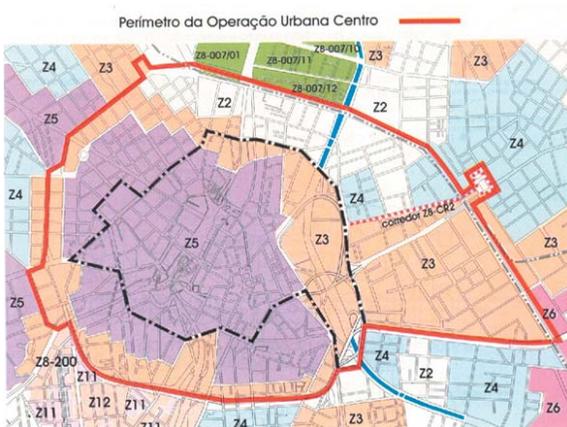
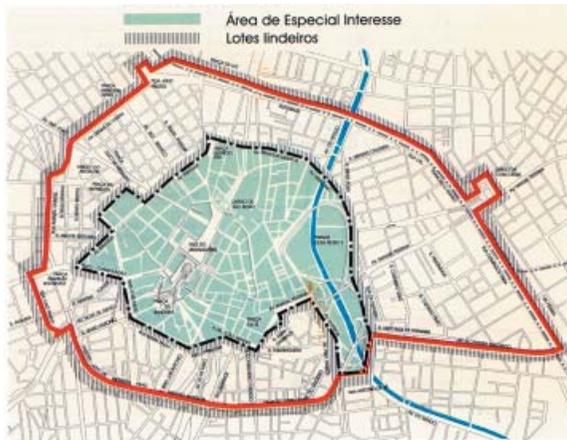
O AIU-04 que pretende reabilitar o Pari e o Brás, “por meio da criação de um parque público na área lindeira à nova ligação viária entre a Rua Bresser e a Rua João Teodoro, desde o Largo da Concórdia até a Rua Djalma Dutra” (Art. 35 ou p.41 do PRE-Sé), ou seja, procura uma atuação integrada a partir de uma intervenção viária. Apesar de objetiva e clara, a abrangência da área de intervenção é muito limitada para desencadear um plano urbanístico que dê conta

da reabilitação desses dois bairros históricos. Caberia apontar aqui uma contradição, ou seja, a AIU fazer parte do Plano Regional da Subprefeitura da Sé, mas se localizar no território da Subprefeitura da Mooca. Contradição que já havíamos nos referido antes, quando da transferência dos distritos do Pari e Brás para perímetro político-administrativo da antiga ARs Mooca, atual Subprefeitura, sem qualquer justificativa técnica.

Dos PEIUs propostos existem diferentes estágios de amadurecimento de propostas desde projetos, como o PEIU-01 que engloba o *Programa Monumenta* que, na verdade, reuniu um conjunto de intervenções de reabilitação arquitetônica que o Departamento do Patrimônio Histórico Municipal (DPH) já tinha proposto há pelo menos dez anos, e somente recentemente conseguiu obter os recursos financeiros necessários, através do programa idealizado pela Unesco. Nesse mesmo projeto procura-se incluir um Plano de Reabilitação Integrada do Habitat, ou seja, um programa habitacional esboçado no Plano de Habitação, o que significa ter havido um empenho para atuações integradas que poderão, como o passar do tempo, ser traduzidas em práticas urbanísticas efetivas.

Outros como, o PEIU-03 – parque linear junto à ferrovia no Bom Retiro – e o PEIU-04 – Praça da Bandeira –, que está focado na melhoria das áreas de pedestres, entre Ladeira da Memória e a Câmara Municipal, combinado com a construção de um piscinão programado para área do atual Terminal Bandeira, apresentam-se como propostas pontuais, relevantes, porém não são, ainda, caracterizadas como estratégicas, prioritárias e integradas a um processo urbanístico de (re)qualificação mais consciente.

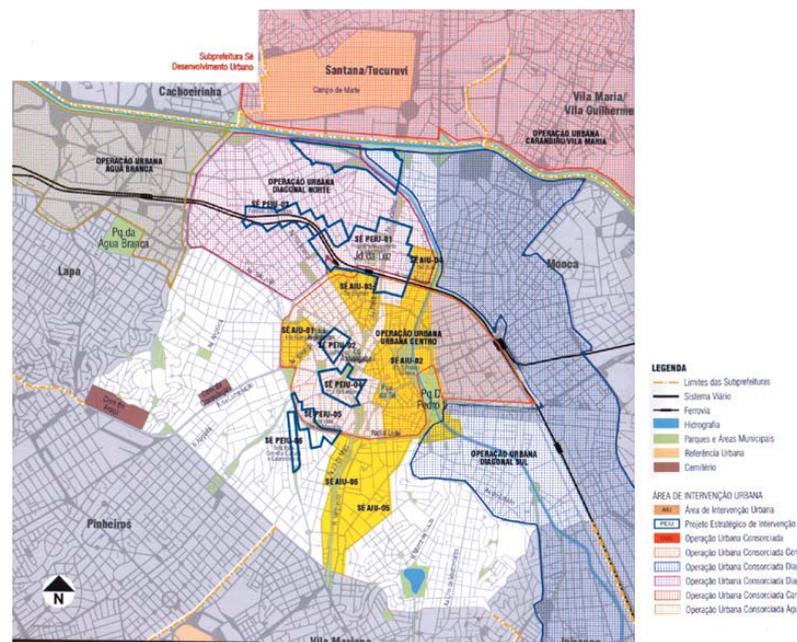
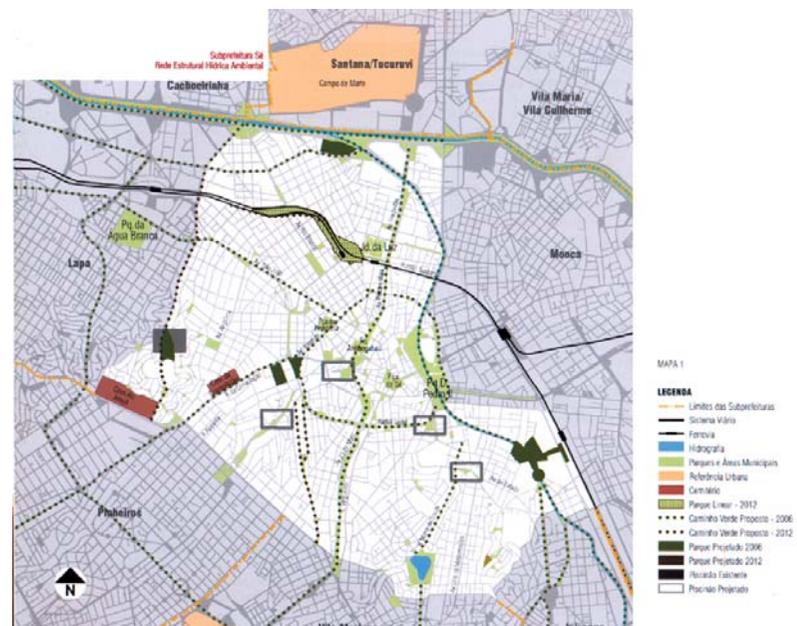
Como vimos ao longo da nossa pesquisa, acompanhando a discussão e o processo de elaboração de um novo plano diretor para São Paulo, desde 1999, podemos afirmar que apesar da riqueza de proposições do PRes Sé e Mooca, haverá de ser feita uma revisão estrutural profunda no PDE-2002-2010 e nos seus desdobramentos, objetivando a depurar e aperfeiçoar o conjunto de instrumentos legais neles propostos, para que possamos contar com um processo institucionalizado de planejamento urbano o mais claro, transparente e objetivo possível. A necessidade de um realinhamento dos planos e dos sistemas de gestão entre as esferas municipal e metropolitana, torna-se mais que evidente.



Legislação Especial Operação Urbana Centro: em vigor, desde 1997, mas que deverá ser revista, em 2006.

Plano Diretor Estratégico - 2002-12 :
Operações Urbanas e Projetos Estratégicos/ Propostos ou em andamento.
Revisão prevista para 2006.

ILUSTR. 4.3.2
PLANOS E
OPERAÇÕES URBANAS
Em fase de atualização
Situação em 2004



ILUSTR. 4.6.1
PRE-SÉ-2004:
OPERAÇÕES URBANAS,
AIUs e PEIUs

PRE-Sé-2004-12, revisão em 2006

Quadro institucional e administrativo terá que ser atualizado e compatibilizado com o planejamento metropolitano.

4.7. Programas habitacionais: em busca de uma atuação integrada

Os programas habitacionais mais recentes, que atualmente atuam sobre a região central da Cidade, são basicamente três: 1) Programa de Arrendamento Residencial –PAR, que é uma linha de financiamento, a juros baixo, coordenado pela Caixa Econômica Federal; 2) Programa de Atuação em Cortiço – PAC, coordenado pela Cia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, do governo estadual; e 3) Programa Morar no Centro da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, do Município de São Paulo.

As esferas estaduais e municipais desenvolvem programas voltados preferencialmente a populações de baixa renda, entre 1 e 6 salários mínimos. A região central, principalmente os bairros que possuem alta concentração de cortiços e moradias precárias, vem recebendo a maior atenção desses programas desde o ano 2000. O PAR, programa de financiamento federal, embora exista há quase dez anos, somente bem recentemente vem sendo utilizado pela Prefeitura.

O programa de Atuação em Cortiços – PAC

O PAC, do CDHU, idealizado no início da primeira gestão Covas no governo estadual (1995-98), utiliza-se dos recursos disponíveis para investimento em habitação popular, em bairros centrais⁴¹, porém somente recentemente, a partir da reestruturação do Programa, em 1998, com as negociações com o BID, passou-se a direcionar investimentos para a produção de moradias voltadas, especialmente, para a população moradora de cortiços dos bairros centrais. Embora tenha sido instituído legalmente, por decreto estadual, em 1998, e já ter realizado algumas experiências-piloto, somente foi *“efetivamente implantado em junho de 2002, com a assinatura do Contrato de Empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor total de 70 milhões de dólares”*. (CDHU: 2002, p. 4)

41. A maior parte destes recursos, utilizados pelo CDHU, continua sendo empregada em conjuntos habitacionais, localizados na periferia da RMSP.

Esse programa tem como meta a construção de 5.000 moradias, em um prazo de 4 anos, entre 2002 e 2005, e já é possível verificar alguns desses empreendimentos sendo realizados, em

lotes vagos ou demolidos, nos bairros centrais, como Brás e Pari. Geralmente, são prédios de 10 a 14 pavimentos, com apartamentos com área aproximada entre 35 e 45 m². O programa conta com um levantamento cadastral e uma pesquisa socioeconômica realizada em parceria com a Fundação Seade, que tem uma abrangência de 13 distritos centrais, que envolve 44 km², onde residem 516.000 habitantes, sendo 391.800 na área de intervenção propriamente dita.

A Seade dividiu a área de intervenção em 9 Setores Básicos de Intervenção (SBI) e suas respectivas áreas de influência, tendo resultado, num universo pesquisado de 61.006 endereços, a presença de 1.648 edificações encortiçadas, distribuídas conforme a tabela abaixo:

SETORES BÁSICOS DE INTERVENÇÃO - PAC

Setor	Pop. Total	Nº de Cortiços	Nº de Domicílios	Nº de Moradores
B. Funda / B.Retiro	29.283	146	1.414	3.624
Bela Vista	37.499	323	3.158	7.896
Belém	23.769	177	1.504	3.321
Brás	14.893	128	1.327	2.798
Cambuci	19.280	163	1.111	2.960
Liberdade	41.309	331	2.999	7.292
Mooca	48.050	111	751	2.096
Pari	12.447	146	1.023	2.776
Santa Cecília	32.899	123	1.437	3.214
Totais	259.429	1.648	14.724	35.977

Fonte: IBGE/ Seade – 2000

Estes 9 Setores correspondem às áreas mais degradadas dos bairros centrais, cuja perda de população, entre 1991 e 2000, tem sido significativa. Há alguns com perdas que variam de 19 a 32%, como os distritos do Pari (32%), Brás (27%), Barra Funda/ Bom Retiro (26%), Belém (23%), Cambuci (23%) e Liberdade (19%), e, outros, com perdas menos acentuadas: Mooca (12%), Bela Vista (12%) e Santa Cecília (17%). Nestes três últimos é visível a implantação de novos edifícios de apartamentos, voltados para classe média, que podem ter tido um peso decisivo na queda menos acentuada da população.⁴²

42. Além dessa população encortiçada, existem aproximadamente 10.000 pessoas em situação de rua – moradores de rua – sendo que mais de 80% no centro e bairros centrais. Estima-se que mais da metade utiliza os albergues. Há diversas associações não-governamentais que fornecem algum tipo de apoio a esses moradores, mas não há um planejamento adequado da rede de albergues e um programa que equacione o problema.

A pesquisa e análise realizadas nesses 10 distritos, que possuem um maior número de habitantes morando em cortiços, ou seja 35.977 moradores, que correspondem a 13,8% da população dos 9 setores priorizados, contribuem para se tenha uma base objetiva de dados para subsidiar as atuações municipais e estaduais. As 5.000 habitações, previstas no programa, darão para abrigar algo em torno de 20.000 pessoas ou o equivalente a 55% dessa demanda.

O PAC atua, concretamente, de forma difusa e não integrado a planos urbanísticos de (re)qualificação desses bairros históricos centrais, caracterizando-se com uma visão estritamente setorial, isto é, a produção habitacional, vista como um empreendimento imobiliário circunscrito ao lote, na mesma lógica de atuação do setor imobiliário, sem levar em conta o redesenho urbano e a recomposição do tecido urbano de bairros históricos. Não há discussão quanto aos padrões tipológicos e quanto ao ambiente urbano resultante da combinação das antigas edificações com as novas. Aspecto que nas pesquisas acadêmicas têm avançado muito, no campo da experimentação pontual que busca critérios para uma atuação mais adequada, áreas históricas, mas parece que não existe comunicação entre esse dois mundos – o da empresa pública e o da universidade. A CDHU tem procurado atuar dentro de uma lógica de mercado, ou seja, de produzir o máximo pelo menor custo, garantindo um bom lucro para atrair os empreiteiros, acostumados com a antiga escala de produção dos grandes conjuntos habitacionais do passado e com a produção para as camadas de renda média e alta, consideradas as melhores fatias do mercado.

A inexistência de planos urbanísticos amadurecidos e criteriosamente elaborados vem se caracterizando como um déficit crônico, ou seja, uma ausência de prática efetiva, que acaba por estabelecer um processo híbrido de degradação-reconstrução, sem a garantia da (re)qualificação urbana como resultado. Com o mesmo volume de recursos financeiros e humanos, mas com mais coordenação e integração dos órgãos públicos envolvidos, que são fatores exigidos na montagem de planos urbanísticos específicos, certamente teríamos um resultado melhor.

Programa Morar no Centro

O Programa Morar no Centro da PMSP apresenta-se como um conjunto de programas habitacionais voltados para os distritos centrais, cujo ponto de partida foi o Programa Reconstruir o Centro, do início da Gestão Marta Suplicy (2001-2004), que estabeleceu um conjunto de diretrizes gerais para pautar a atuação integrada dos diversos órgãos e secretarias municipais na região central da Cidade, das quais Morar no Centro era uma das ênfases dessa política. O objetivo era “contribuir para o repovoamento da área central , viabilizar moradia para a população de baixa renda no centro e nos bairros vizinhos, reabilitar edifícios desocupados para uso habitacional e melhorar a qualidade de vida dos moradores do centro. “ (apud Amadio: 2004, p.428, in AR-Sé/ Procentro, PMSP, 2001, p.29)

Para gerir o programa, a SEHAB montou uma Unidade de Gestão, constituída por integrantes da Superintendência de Habitação Popular – HABI e COHAB-SP, que contou com convênio de cooperação técnica com a França – “fundamental para a concepção e formatação de diversos programas ..., especialmente a Locação Social e os PRIH. “ (SEHAB/ PMSP: 2004, p. 71) -, além de convênio com a *Agenzia Territoriale per la Casa* de Turim, Itália.

A abrangência territorial do Programa Morar no Centro segue, em linhas gerais, o mesmo do PAC-CDHU, ou seja, engloba os 13 distritos centrais, sendo os 10 distritos centrais da ex-AR-Sé e mais Belém e Mooca, a leste, e Barra Funda, a oeste. Os dados demográficos dos últimos Censos confirmam a crescente redução populacional desses distritos, conforme demonstram o quadro abaixo:

Demografia – 13 distritos centrais

Território	1980	1991	2000	1980/91	1991/2000
13 distritos	751.874	651.185	526.600	- 1,30%	-2,33%
Município	8.493.226	9.646.185	10.405.867	1,16%	0,85%

Fonte dos dados básicos FIBGE, com adaptação da Emplasa para os distritos de 1991

A redução de habitantes dessas áreas urbanas centrais deve-se a diversos fatores, que certamente deverão merecer mais atenção quando da elaboração de futuros planos e projetos urbanos específicos. Por ora, devemos considerar, a título de reflexão e como hipótese, três fatores principais:

- 1) diminuição do número de membros por família;
- 2) evasão da área por perda de qualidade da habitabilidade do bairro e por ascensão social;
- 3) ausência de programas e planos urbanísticos que façam frente à degradação ambiental desses bairros e atraia novos moradores, pois até 2005 ainda são incipientes ou em fase inicial de implantação de programas habitacionais e outras intervenções setoriais para que se tenha alguma reversão desse quadro.

Porém, deve-se, também, considerar que o quadro de degradação ambiental desses bairros tem como pano de fundo as mudanças estruturais nos novos padrões de emprego e renda, associadas ao quadro socioeconômico excludente da metrópole pós-industrial, que vem se configurando desde o início dos anos 80.

Como vimos antes, na proposição da Área de Intervenção Urbana - AIU-02 - Glicério, fica evidente a intenção de se integrar as ações que vêm sendo implementadas no Programa Ação Centro, que conta com recursos do BID – da ordem de 100,4 milhões de dólares –, e de contrapartida, da PMSP – de cerca de 67 milhões de dólares –, além do Programa Morar no Centro, que tem aporte financeiro mais modesto – sendo 19 milhões de dólares do BID e 9,6 milhões de dólares da PMSP –, isto é, quase seis vezes menor. Entretanto, essa forma de atuação integrada apresenta-se mais como intenção, sem ficar claro, ainda, como fazer e com qual estrutura administrativa avançar na direção almejada. Deve-se reconhecer, no entanto, que essa busca de atuação integrada no centro e bairros centrais pode ser um primeiro passo para um processo a ser institucionalizado.

Para que tenhamos um panorama aproximado dos subprogramas e atuações específicas que constam do Morar no Centro, apresentamos uma síntese, a seguir, das modalidades de atendimento habitacional :

- a) *Locação Social*, em prédios reformados ou novos;
- b) *Programa de Arrendamento Residencial* – PAR, com recursos repassados pela Caixa Econômica Federal - voltado para a população de 3 a 6 SM, com 180 meses de arrendamento, no valor mensal de 0,7% do valor da unidade e com opção de compra após esse período;

- c) *Bolsa Aluguel*, aluguel subsidiado para famílias de 1 a 10 SM; Moradia Transitória, locação de imóveis ou hotéis por um ano, renovável por mais um;
- d) *Programa de Intervenção em Cortiço*, visando a reforma ou melhorias das instalações; e
- e) *PRIHs – Planos de Reabilitação Integrada do Habitat* para ZEIS.

A essas modalidades dos programas foram propostos vários tipos de planos e projetos de intervenções físicas, a saber:

1. Proposta de atuação integrada através do *PRIH – Plano de Reabilitação Integrada do Habitat*, tendo sido propostos inicialmente para duas áreas piloto - *PRIH-Luz* e *PRIH-Glicério* -, sendo que o primeiro foi tocado com prioridade e tendo sido realizados os trabalhos iniciais de levantamentos e contatos com os moradores, através da implantação do *escritório-antena*, espécie de laboratório de campo, e dado início à elaboração de propostas de intervenção física. O segundo teve iniciado, somente, os contatos preliminares, da denominada “etapa metodológica” (SEHAB/PMSP: 2004, p.12).
2. *Projetos Especiais: reabilitação do Edifício São Vito*, iniciada com a desapropriação e retirada dos moradores, em seguida, interrompida; e *Requalificação da Foz do Tamanduatei – Conjunto Habitacional Parque do Gato*, obra de reassentamento de moradores da extinta Favela do Gato, obra executada entre 2002 e 2004. Observa-se que tanto na atuação pontual do Edifício São Vito, quanto no projeto do Conjunto Habitacional, pretendia-se dar a conotação de que se tratava de um conjunto de intervenções articuladas, mas que, efetivamente, não se apresentavam claramente delineadas por um projeto urbanístico-ambiental previamente elaborado e discutido como os agentes públicos e privados envolvidos.
3. Reforma e Reconversão de Edifícios para habitação, incluindo o edifício do antigo Hotel São Paulo, situado na esquina da rua São Francisco com início da Av. 23 de Maio, que nos parece um localização e um edifício pouco apropriado para moradia.
4. *Edifícios de Apartamentos, para locação social*, tais como: o Bresser XIV - Edifício de 12 pavimentos e 120 unidades; o Metrô Belém – Edifício em 3 blocos, com 200 unidades; e o Olaria (construído e ocupado) – Edifício em 3 blocos articulados com alturas variáveis, com 5, 7 e 9 pavimentos, que contém 137 unidades. Esse último, localizado

no Pari, foi de fato construído e apresenta interessante concepção volumétrica e boa inserção urbana, porém já se verificam problemas de conservação e gestão do próprio condomínio, o que exige o acompanhamento de assistentes sociais, visando dar sustentabilidade ao longo do tempo, ou seja, será preciso avaliar como essa população vai conseguir, progressivamente, melhorar a sua renda para manter e zelar pelo próprio imóvel. E como será o comportamento de uma população arrendatária e mesclada com uma outra que deverá, progressivamente, tornar-se proprietária dos imóveis.

5. *Projetos através de concurso público*: foram realizados dois concursos para ocupar terrenos municipais dos projetos habitacionais – um na rua da Assembléia, junto ao Viaduto Maria Paula e outro em terreno situado na rua Cônego Vicente Marinho, na Barra Funda. Entre os três primeiros colocados, nos pareceu que o 3º lugar, do escritório Viglecca Associados, a nosso ver, é o mais interessante. Resta saber porque não se iniciou a construção de tais projetos. Esses concursos podem ser relevantes para uma produção experimental, em busca de novas referências de espaços habitacionais, que necessitam ser devidamente implantados e avaliados pelo poder público ou órgão promotor, para que tenha um processo de aprimoramento continuado, tanto do ponto de vista da solução espacial quanto do sistema de gestão ao longo do tempo. Mais uma vez devemos destacar a importância de continuidade político-administrativa para a criação de uma cultura urbanística de realização.

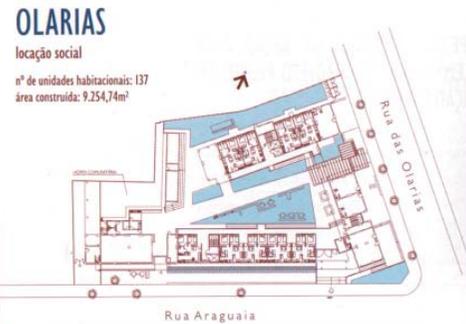
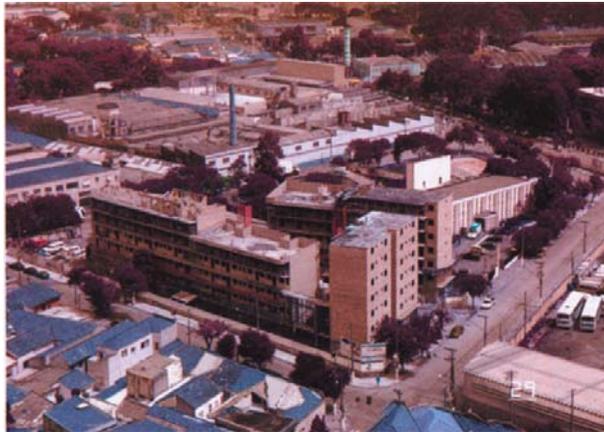
Portanto, temos até aqui somente um balanço preliminar das experiências iniciais do Programa Morar no Centro, divulgadas pela SEHAB/PMSP, em 2004. Nesta publicação são apresentados os seus principais objetivos : *a) melhorar as condições de vida dos moradores do centro; b) viabilizar moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região; e c) evitar o processo de expulsão da população mais pobre, que muitas vezes ocorre em políticas de reabilitação de centros urbanos.*

A partir desses objetivos enunciados e do exame daquilo que foi iniciado e realizado, pode-se aferir que a política urbana implícita no Programa é centrada na idéia de resolver o problema da moradia precária desde o próprio local onde se encontra, ou seja, atender a uma demanda por Habitação de Interesse Social – HIS, que foi exaustivamente inventariada e sinalizada

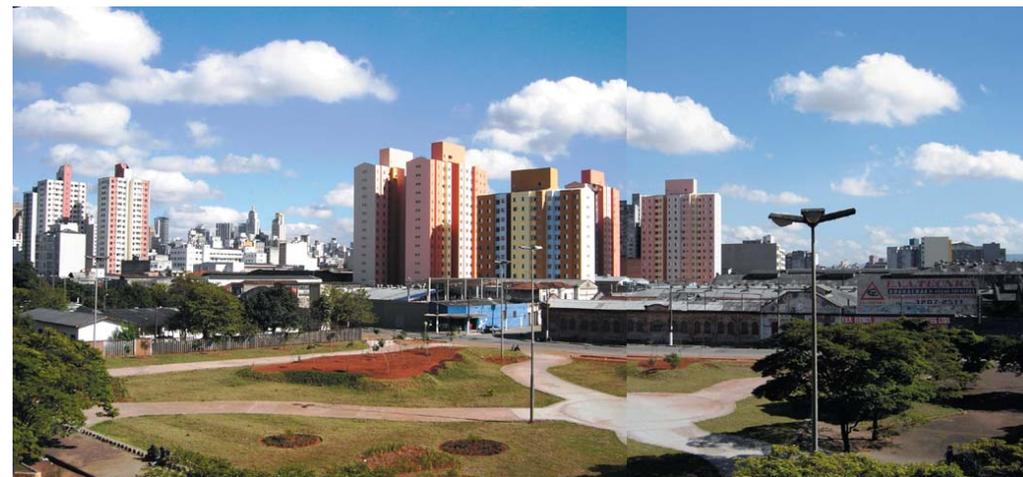
nos PREs como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Não obstante a seriedade de propósitos, evidencia-se aqui uma visão dogmática e idealizada, uma vez que não comparece ou, quando comparece, é dado pouco destaque à idéia de reabilitação do habitat desses bairros centrais para padrões diversificados de níveis de renda, especialmente os segmentos de renda média, que há muito tempo habitam esses bairros e que resistem ou insistem em permanecer em suas moradias, as quais necessitariam, também, de programas especiais para a sua reforma e melhoria. O mesmo poderíamos dizer em relação à produção de novas moradias na faixa chamada Habitação de Mercado Popular – HMP, de 6 a 16 salários mínimos, que foi, também, tratado com pouca ênfase. E claro que, para que isso aconteça de forma sistemática e coordenada, há a necessidade de planos urbanísticos presentes, como fator determinante de uma atuação de fato integrada. Persiste, ainda, uma espécie de tabu cultural, ou seja, a cultura da negação do urbanismo, como assinalou Ives Bruand tempos atrás.

Na suas principais diretrizes gerais, o Programa apresentava interessante sinalização de rumos a serem perseguidos, mas que nem sempre as atuações concretas lograram seguir, como já apontamos antes, apesar da sua necessidade latente: *a) priorizar a reforma de prédios vazios; b) combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda; e c) buscar a diversidade social nos bairros centrais.*

Porém, o principal desafio para a sua implementação será integrar essa atuação, até aqui “semi-integrada”, ou integrada parcialmente entre alguns órgãos municipais, na etapa até então já desenvolvida, a uma atuação articulada e integrada, mais ampla do ponto de vista institucional, e mais efetiva do ponto de vista do desenho urbano, que seja a síntese dos múltiplos programas, articulados em nível metropolitano e municipal. Esse poderá ser o verdadeiro fiador do processo, que necessariamente será de longo prazo. Talvez esse tipo de atuação somente seja possível após se completar a reestruturação institucional dos sistemas de planejamento e gestão metropolitano e municipal e de uma reestruturação administrativa com a criação de instâncias governamentais mais adequadas e facilitadoras dessa imensidão de ações e atuações públicas demandadas de há muito tempo. Como os problemas acumulados e pendentes do processo de degradação urbana não poderão esperar, o ideal é que esses processos sigam simultaneamente.



Programa Morar no Centro: projetos, concursos, obras 2002-4



Novos Edifícios Residenciais de 14 pavimentos, no Brás
Programa PAC-CDHU, 2005, desarticulado de planos e projetos urbanísticos.

ILUSTR. 4.7.1
PROGRAMAS HABITACIONAIS:
Morar no Centro - Sehab/PMSP
PAC - CDHU

Quadro 4.1 - CIDADE METROPOLITANA DE SÃO PAULO – INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

ÂMBITOS ADMINISTRATIVOS	LEIS E PLANOS ANTERIORES	LEIS E PLANOS VIGENTES	PENDÊNCIAS (ou em elaboração)	OBSERVAÇÕES
FEDERAL	(Const. Federal - 1967) Lei Complementar 14 (1973): criação da Região Metropolitana de São Paulo -RMSP	(Const. Federal - 1988) ESTATUTO DA CIDADE (2001) - Âmbito Municipal	Projeto de Lei Nº 3.460 (2004) ESTATUTO METROPOLITANO ou Lei do Planejamento Regional e Metropolitano	- em discussão no Congresso Nacional
ESTADUAL (metropolitano)	PMDI – 1970 SPAM – Sistema de Planejamento e Adm. Metropolitano	PMGSP -1994-2010 (não instituído por lei)	Projeto de Lei Complementar nº 6 (2005), Reorganização da Região Metrop. de São Paulo - RMSP	- em discussão na Assembléia Estadual
MUNICIPAL	PDDI -1971 PD-1988	PDE- 2002 PREs - 2004	Leis Específicas das Novas Operações Urbanas	- Revisão prevista para 2006
REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (Federal, Estadual, Municipal)	Estrutura Implantada a partir do GEGRAN-1967 e da Lei Complementar 14 de 1973 SPAM – Sistema de Planejamento e Adm. Metropolitano	PDE – 2002 Subprefeitura e Conselho de Representantes - Sistema de Planejamento	Reforma Administrativa mais Ampla Revisão do Sistema de Planejamento Metropolitano e Municipal	- quadro incompleto: as Subprefeituras e seus Conselhos de Representantes foram parcialmente instituídos - Revisão em 2006

5. O PLANEJAMENTO E AS OPERAÇÕES URBANAS

5. O planejamento e as operações urbanas

“Os projetos de renovação permitirão que o poder público usufrua da valorização proporcionada pelo empreendimento, além de polarizar a utilização mais adequada para o local. Permitirá também beneficiar maior parcela da população, inclusive aquela desalojada pelas desapropriações, abrigando-a nessas áreas de grande acessibilidade.” Caderno EMURB de Urbanismo – Número Especial Renovação Urbana, entre 1971-73)

Ao examinarmos os instrumentos específicos, tais como planos urbanísticos por perímetros delimitados e que contemplem uma atuação em âmbito do desenho urbano, no caso paulistano, constataremos a ausência de referências de uma cultura de realizações. Tal aspecto, se confrontado com a experiência internacional, realizada nos anos 80 e 90, deixa claro a ausência desse tipo de atuação, que exige ação coordenada entre diferentes níveis de planejamento, que viabilize a prática urbanística efetiva.

A prática urbanística internacional passou por profunda revisão nos últimos 30 anos, cujo ponto de partida foi a revisão crítica das práticas dos anos 50 e 60, que fizeram parte do processo de reconstrução das cidades européias no segundo pós-guerra e da renovação urbana de bairros centrais das cidades norte-americanas. No primeiro caso havia a urgência da implantação de novos bairros, construídos rapidamente, e no segundo caso, o avanço dos distritos de negócios sobre os bairros centrais, coordenado pelo governo central, que levaria ao processo de renovação urbana via “arrasa-quarteirões” e “gentrificação”, ou seja, com a expulsão dos moradores para áreas mais afastadas do centro.

O período entre 1960 e 1975 caracteriza-se pelo questionamento dessa prática urbanística, através da avaliação dos resultados efetivos e da constatação de que não havia correspondência entre o ambiente urbano construído pelos planejadores urbanos e os discursos, ou seja, entre as intenções pretendidas e os espaços urbanos resultantes.

A prática urbanística paulistana, que vinha atravessando um período de intensificação de

intervenções urbanas, desde 1965, de caráter estruturador (Plano de Avenidas-1930) e (re)estruturador (Metrô, Vias expressa, etc), já partir de 1974-5 começava a receber os primeiros sinais desse questionamento, não por via teórica, ainda, mas pela crescente difusão da idéia de “*revitalização*” que se sobreporia ou se comporia com a denominada “*renovação urbana*”, que freqüentemente era tratada como *reurbanização*. Essa consciência crítica, decorrente de uma revisão teórica mais aprofundada, somente viria fazer eco nos meios acadêmicos no início dos anos 80, quando começavam a chegar publicações, principalmente européias, de autores como Aldo Rossi e Aymonino, ou norte-americanas com Jane Jacobs. Estes autores estavam sintonizados como os críticos provenientes de outros campos profissionais – sociologia urbana e psicologia social e ambiental -, desenvolvem uma teoria que parte do questionamento da prática urbanística racionalista que negava a “cidade existente”, produzindo bairros novos, que priorizavam a produção em série de habitações, que se constituíam em áreas segregadas e desarticuladas da cidade historicamente produzida. A partir dessa revisão crítica, no caso europeu, começa-se a olhar para as “cidades existentes”, que tinham a maior parte do seu tecido urbano formado no período pré-industrial, cujas áreas centrais passaram a ser reavaliadas ou reconsideradas como altamente relevantes para o processo de reconstrução e atualização urbanística.

Na cidade-metropolitana de São Paulo, o ano de 1975, que marca o início da gestão Setúbal, é altamente significativo, por vários aspectos: pela valorização da questão da preservação do patrimônio arquitetônico e entrada em operação da primeira linha de metrô, a linha Norte-Sul, desencadeando e intensificando a prática de “*reurbanização*” ou reforma dos espaços urbanos centrais, especialmente junto às estações de metrô no Centro da cidade. Ao mesmo tempo que as grandes obras de infra-estrutura de transportes seguiam em frente, após um curto período de desaceleração e ajuste ao novo quadro econômico decorrente do impacto da crise do petróleo de 1973, durante a gestão Colasuonno (1973-75), o foco das atenções se voltaria para a área central.

Nesse momento de finalização das estações metroviárias da linha Norte-Sul e início das obras da linha Leste-Oeste, teve grande destaque a atuação da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, que juntamente com a Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento

e o Metrô-SP tiveram atuação integrada, conforme se preconizava nos planos globais, decorrentes do PUB-1968, que traziam como prescrição o “*desenvolvimento urbano integrado*” (PMDI-1970 e o PDDI-1971). Essa integração pretendida entre órgãos da esfera municipal e instâncias administrativas metropolitana-estadual e federal foi, de fato, bastante estimulada e implementada durante a gestão Setúbal (1975-79).

A atuação da Emurb, desde a sua criação, em 1971, e até os dias atuais, tem sido altamente variável em função do perfil de cada prefeito, refletindo sua visão de prática urbanística. O antigo Departamento de Urbanismo, criado em 1947, por paradoxal que possa parecer, sempre defendeu uma visão de planejamento regulador, procurando se distanciar da visão do urbanismo reformador de Prestes Maia, que a partir de um plano viário estruturador, desencadeava as intervenções de (re)estruturação urbana e renovação imobiliária, através de um projeto urbano de caráter estético viário. Esse urbanismo reformador, exerceu sua hegemonia entre 1930 e 1945, porém, sempre conviveu com a vertente do planejamento regulador, que visa, prioritariamente, controlar e regular os processos, por meio de planos reguladores e zoneamento, cujo principal representante foi o engenheiro-arquiteto Anhaia Melo. Essas duas vertentes sempre se rivalizaram, não só no plano das idéias, como na ocupação dos cargos públicos. Esse antagonismo, que, por um lado, dava impulso ao debate das idéias, por outro, fez com que se introduzisse na máquina pública uma postura excludente, quando, na verdade, o processo urbano desorganizado e pouco regulado da aglomeração metropolitana de São Paulo necessitaria de uma atuação que incluísse as duas visões de forma complementar e não excludente. Podendo-se dizer que a vertente do planejamento regulador ganharia força, paulatinamente, a partir da criação do próprio Departamento de Urbanismo e da criação da comissão do plano diretor, em 1947, atingindo a hegemonia sobre a vertente anterior em 1972, com a promulgação da primeira lei geral de zoneamento.¹

Enfim, essa peculiaridade do urbanismo paulistano explica, em grande parte, as dificuldades de implementação de uma atuação que vai do planejamento geral regulador ao projeto urbano, traduzido em planos urbanísticos específicos. A criação da Cogep², 1972, - que mais tarde, 1983, seria transformada em Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento -, para implementar e coordenar o processo de planejamento urbano institucionalizado pelo PDDI-

1. Essa visão sintética sobre a dualidade do urbanismo reformador e o regulador tem por base os estudos realizados por vários pesquisadores, entre os quais podemos destacar: Meyer (1991), Toledo (1996), Campos Neto (1999) e Leme (2000).

2. A Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento sucedeu, em 1972, a GEP- Grupo Executivo de Planejamento, que fora criado em 1967, para dar início a montagem da nova estratégia de planejamento urbano, em âmbito municipal, porém articulado com a esfera metropolitana. Sua primeira missão foi elaborar o Plano Urbanístico Básico – PUB- 1968, que desencadearia o processo de planejamento com horizonte em 1990. Para aprofundar o conhecimento sobre o urbanismo reformador e regulador, nos anos 40 e 50, consultar Regina Meyer (Doutorado, 1991) e Maria Cristina Leme (Tese de Livre-Docência, 2000).

1971, representaria simbolicamente a afirmação contundente dessa vertente do planejamento regulador, “via zoneamento”, com seus índices e taxa de ocupação do solo urbano, deixando para trás a visão mais pragmática e intervencionista através de projetos de remodelação urbana da tradição europeia, ou mais especificamente *haussmanniana*.

A elaboração de projetos urbanos, então denominados – urbanização, reurbanização e renovação urbana –, ficaria à cargo da Emurb, que fora criada em 1971. Com o passar do tempo, não obstante a existência de uma empresa de urbanização como a Emurb, ficaria evidente a ausência de uma secretaria de urbanismo ou um departamento específico voltado para a coordenação de planos e projetos urbanos, a exemplo do que acontece na cidade do Rio de Janeiro. Na ausência dessa instância institucional, as expectativas desse tipo de atuação recairiam sobre a Emurb, que fora criada em moldes de empresa mista, com predominância do capital público, para atuar como uma empresa de urbanização, para dar maior agilidade e objetividade a uma atuação mais direta do poder público municipal. Justamente por ter sido criada nos moldes de uma empresa privada, visando uma atuação mais dinâmica e menos presa às instâncias burocráticas tradicionais, ela seria utilizada conforme os interesses e prioridades de cada prefeito, não estando estruturada para dar conta de planos urbanísticos de longo prazo que exigem continuidade administrativa.

Geralmente, as atuações da Emurb estiveram muito mais associadas à complementaridade dos projetos setoriais, notadamente aqueles ligados à infra-estrutura de transportes, que correspondiam à priorização estratégica, do período 1965-80. Após 1980, manteve-se, ao longo de muitas gestões, a mesma lógica de atuação, por inércia ou para atender às expectativas das grandes empreiteiras de obras públicas, especialmente nas gestões Reynaldo de Barros, Jânio Quadros e Paulo Maluf, como vimos anteriormente no capítulo 3.

Embora a atuação da Emurb mereça estudo específico, mais completo e aprofundado, não podemos deixar de examinar alguns episódios que são emblemáticos e ilustrativos das tentativas do poder público em atuar através da escala do desenho urbano. De fato, não obstante a Emurb ter sido utilizada para atuações do tipo “urbanização” e “reurbanização”, ela foi responsável, na prática, pela introdução dos temas da *Renovação Urbana*, da *Revitalização*

e das denominadas *Operações Urbanas*, como formas específicas da prática urbanística desenvolvida pela municipalidade paulistana a partir de 1972 . Ainda que estas se apresentem como tentativas ou implementações parciais, acabam por expor os limites e as características específicas da prática urbanística paulistana.

5.1. Expectativa de caminhar do planejamento ao projeto urbano

Como já comentamos no capítulo 3, as propostas iniciais da Emurb, entre 1972-74, não tiveram o êxito esperado. Os projetos de renovação urbana em áreas delimitadas para desapropriação junto às estações metroviárias de Santana, Vergueiro e Conceição, que foram anunciadas com destaque na imprensa durante a curta gestão do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, não tiveram a recepção esperada. A começar pelo Projeto Santana, o primeiro a ser anunciado, que teve reação desfavorável dos proprietários de imóveis da área diretamente afetada. Esses não só não aderiram ao plano como entraram na justiça para impedir a pretendida desapropriação e reedificação de várias quadras, com uma nova tipologia arquitetônica, que substituiria os sobrados e edificações baixas por blocos de apartamentos mais altos e numa linguagem mais moderna. Em troca do imóvel desapropriado, o proprietário-morador deveria receber um apartamento, em valor proporcional ao do imóvel antigo, sem considerar a valorização imobiliária que já havia sido desencadeada com as obras do metrô.

A polêmica judiciária se arrastaria por um tempo. Do lado dos proprietários, alegava-se a inconstitucionalidade da desapropriação para fins de urbanização de uma área que já era urbanizada. Com sucessivas vitórias judiciais dos advogados dos proprietários, restou à Emurb concentrar esforços para a reedificação apenas da quadra 46, que havia sido desapropriada para utilização como canteiro-de-obra do Metrô-SP e que acabaria obtendo uma decisão favorável em 1978. Por se tratar de área remanescente da intervenção principal foi considerada de interesse público. O relatório da Emurb, no final da gestão Setúbal, em 1979, referia-se ao Projeto Santana da seguinte forma: *“A reurbanização de Santana abrange uma área de 14,7 ha, no entorno da Estação do Metrô, destacando-se nesta operação o Programa da Quadra 46, recentemente concluído. Compreendem a elaboração do projeto e a execução*

*das obras de três edifícios, sendo dois residenciais de 22 andares e um para comércio e serviços de 7 andares, seus complementos – áreas ajardinadas e estacionamento – além de uma creche para uso público.*³

Esse tropeço inicial marcaria definitivamente a atuação da Emurb, frustrando as expectativas de arquitetos e urbanistas quanto à implantação de experiências de Renovação Urbana.

A Emurb havia lançado, entre 1971 e 1973, uma publicação intitulada “Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial: Renovação Urbana”, quando seu presidente à época era o arquiteto Alberto Botti, que comparece com alguns depoimentos. O objetivo dessa publicação era esclarecer qual o papel e as razões da atuação da empresa naquele momento inicial. Dava destaque aos três projetos de Reurbanização: Vergueiro, Santana e Conceição, colocados nessa ordem.

O texto de abertura – “Reurbanização: São Paulo buscando as soluções para o problema urbano” – procurava defender a importância da atuação do poder público “para orientar diretamente o processo de renovação urbana, através de um conjunto de Intervenções destinado a modificar as características de ocupação e uso do solo e reestruturar áreas deterioradas ou com utilização inadequada.”⁴ Acreditava-se na importância desse tipo de intervenção coordenadora do desenho urbano – termo que seria mais usual a partir dos anos 80 –, pois a combinação de um crescimento urbano espontâneo “num país de notáveis contrastes regionais e sociais, como o Brasil tende a se tornar verdadeiramente caótico.”⁵

Essa publicação destacava dois tipos de problemas decorrentes do crescimento acelerado e desordenado da Cidade, que representavam os principais desafios da Emurb: a) existência de uma periferia que crescia sem infra-estrutura e equipamentos públicos, de forma dispersa e com baixa densidade; e b) uma região central, mais bem equipada, mas que sentia o impacto de um intenso processo de reedificação, resultando em áreas mais densamente ocupadas, em processo de verticalização. A esses dois problemas viria se somar o crescente problema do trânsito e transporte público decorrentes da expansão da periferia de baixa densidade, onde reside a mão-de-obra trabalhadora que precisa se deslocar para a região central que

3. Relatório Emurb – 1975-79, 1979, p.14.

4. “Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial : Renovação Urbana”, s/d, p. 2.

5. Ibid. s/d, p. 2.

mantinha a concentração dos empregos do terciário. Portanto, era necessário que a atuação (re)estruturadora, planejada na época, fosse implementada através de obras de infra-estrutura que permitiriam a utilização mais adequada do uso e da ocupação do solo urbano por meio de projetos de urbanização e reurbanização, a cargo da Emurb.

Destacavam-se, como fatos relevantes para atuação da Emurb, as chamadas “seqüelas” ou áreas residuais dos projetos viários, *“especialmente no caso de grandes avenidas que atravessam zonas densamente construídas – tem-se como resultado pequenas faixas de terrenos inaproveitáveis, remanescentes de expropriações: fundos de prédios faceando a via pública, situações essas que levam anos para se recompor.”*⁶

Outro argumento a favor da necessidade de intervenção direta do poder público era justificado pela *“valorização dos terrenos adjacentes”* às obras públicas, *“principalmente o metrô e as obras viárias”* resultantes de vultosos investimentos, dos quais *“se beneficiam apenas alguns proprietários individuais.”*⁷ Na visão externada pela Emurb era justo que o poder público se beneficiasse dessa valorização imobiliária. Daí, decorre a idéia de atuar de forma associada à iniciativa privada.

Enfim, o texto procurava defender a idéia de uma atuação do setor público através da prática urbanística que fosse além do projeto setorial e funcional associado à implantação de infra-estrutura de transporte, que era a grande prioridade daquele período. Havia, também, a tentativa de convencimento da opinião pública da necessidade desse tipo de atuação, tentando superar a reação negativa dos proprietários de Santana, buscando, ao mesmo tempo, abrir espaço para esse tipo de atuação comum em cidades de países onde a prática urbanística é assimilada pela sociedade, enquanto que na “cultura urbanística” paulistana persistia a resistência ao estabelecimento de regras urbanísticas que interferiam nos interesses dos proprietários e empreendedores privados.

Diante de costumes tão enraizados e uma cultura sedimentada na “negação do urbanismo”, a argumentação racional se perderia no vazio, como ficaria demonstrado pelos rumos que os gestores públicos dariam à Emurb, da gestão Colasuonno em diante, ficando claro o recuo

6. ” Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial : Renovação Urbana”, s/d, p. 4.

7. Ibid., s/d, p. 4.

dessa pretendida atuação envolvendo às áreas públicas e privadas do solo urbano. A partir de então, ficaria implícito que todos estavam de acordo quanto à atuação sobre espaços de domínio público, mas quando envolvesse espaços de domínio privado a empresa pública não seria bem recebida na sua tentativa de direcionar a reedificação imobiliária, menos ainda, quanto à sua participação na apropriação da valorização imobiliária. Assim, as inovações pretendidas pela Emurb não seriam facilmente aceitas pela “cultura da negação do urbanismo”, na qual sempre prevaleceram os interesses privados.

A renovação urbana, segundo a ótica da Emurb da época, tratava-se de *“uma ação objetivando a modificação das características de ocupação e uso e reestruturação de áreas deterioradas ou com utilização inadequada.”*⁸ Essa última expressão – utilização inadequada - era difícil de ser assimilada, uma vez que os projetos de renovação urbana eram feitos em caráter de urgência, nos escritórios da burocracia estatal, sem qualquer diálogo com a população local. O que seria motivo suficiente para a desconfiança e a não-adesão dos proprietários. Outro agravante era o grande volume de desapropriações, tardiamente pagas e com valores abaixo do preço de mercado, gerando dramas familiares, que pelo grande volume de obras públicas afetariam parcelas significativas da população. Parece que esses aspectos não eram levados em consideração.

A expectativa da Emurb, era a de que *“os projetos de renovação permitirão que o poder público usufrua da valorização proporcionada pelo empreendimento,”* que contaria com empreendedores privados, em parceria com o setor público. Essa proposta de divisão do lucro da valorização imobiliária, certamente deve ter ajudado a afastar muitos investidores, apesar do interesse despertado no primeiro momento. Na lógica do tradicional empreendedor imobiliário, que visa sempre à maximização dos seus lucros, reparti-lo com o setor público não parecia algo muito atraente.

Às dificuldades encontradas em Santana se repetiria, de forma menos dramática, nos Projetos Vergueiro e Conceição, que tiveram menor resistência por parte dos proprietários e contaram com algumas adesões dos empreendedores imobiliários.

8. Ibid., s/d, p. 4.

No caso do Projeto Vergueiro, com o passar do tempo, ficou evidente a fraca adesão do empreendedor imobiliário, pois ainda hoje é possível verificar que as áreas destinadas aos empreendimentos privados continuam desocupadas, enquanto que as áreas reservadas para equipamentos e empresas públicas (Centro Cultural São Paulo e Centro Operacional do Metrô) foram edificadas. Verifica-se, também, que nas proximidades da Estação Ana Rosa do Metrô, foi mais intensa a atuação do setor privado fora das áreas previstas no plano, ou seja, nos terrenos não desapropriados ou afetados mais diretamente pelas intervenções públicas, mas sim em áreas negociadas diretamente com os proprietários, sem a participação da Emurb. Portanto, na forma tradicional de atuação do setor privado, evitando a participação em parceria com o setor público, recusando-se a pretendida repartição da valorização imobiliária promovida pelos investimentos em infra-estrutura de transporte.

Ainda hoje, 2005, é possível a verificação de persistência de “cicatrizes” ou “seqüelas” na paisagem urbana não resolvida nesse trecho delimitado pelo Projeto Vergueiro, que vai desde a Estação São Joaquim até a Estação Vila Mariana, envolvendo as estações intermediárias Vergueiro, Paraíso e Ana Rosa, ficando evidenciadas as dificuldades da Emurb em conseguir reunir proprietários e empreendedores imobiliários para redesenhar trechos da paisagem urbana paulistana.

Mais tarde, as áreas de renovação urbana do entorno da Estação Conceição, que tiveram alguns empreendimentos habitacionais, em parceria com a iniciativa privada, tiveram a maior parte de suas áreas adquiridas por grupo empresariais de peso, que construíram suas sedes próprias, como o Centro Administrativo do Grupo Itaú e o Centro Empresarial do Aço. Aqui temos um exemplo relativamente bem sucedido da idéia de induzir a renovação urbana junto às estações metroviárias intensificando o uso do solo, criando novas centralidades.

A pretendida atuação da Emurb, como inicialmente idealizada, dependeria de uma política pública mais clara e também da presença de uma secretaria de urbanismo que desse suporte a uma política de aquisição de áreas, de forma sistêmica e com uma visão de longo prazo, o que não foi cogitado naquela época e, certamente, seria mais difícil de ser implementada a partir do quadro de crise econômica, transição institucional e desprestígio do planejamento urbano, que envolveria a cidade-metropolitana de São Paulo nas décadas de 80 e 90.

5. 2. Projeto Cura Brás-Bresser ou o projeto urbano que não houve

Durante a gestão Setúbal (1975-79), a atuação da Emurb teve seu foco desviado para a reurbanização-revitalização dos espaços públicos associados às estações metroviárias da área central, como Liberdade, Sé e São Bento, além das intervenções do Pátio do Colégio e dos Calçadões, uma vez que os projetos de reurbanização-renovação urbana programados anteriormente para algumas estações de metrô continuavam com dificuldades de adesão do setor privado.

Além dessa mobilização da Emurb e Metrô para entregar as novas estações centrais e os espaços urbanos remodelados, havia outra linha de atuação que visava colocar em prática outro tipo de atuação integrada, que dizia respeito aos projetos do Programa Cura – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, que era um programa idealizado pelo governo federal, contando com recursos do BNH. Tal programa objetivava dotar de infraestrutura básica bairros precários que estavam nas proximidades das novas infra-estruturas de transportes – basicamente, vias semi-expressas e metrô.

Essas atuações complementares do programa de (re)estruturação metropolitana, explicitadas nos planos gerais e setoriais, combinavam diversas ações setoriais visando a dotar esses bairros de saneamento básico, equipamentos públicos e, em determinadas áreas, de programas habitacionais, especialmente nas extremidades das linhas de metrô – Jabaquara, linha Norte-Sul, e Itaquera, no extremo leste da linha Leste-Oeste. Tentava-se, sob a coordenação de órgãos federais, uma atuação integrada, em conformidade com a idéia de desenvolvimento urbano integrado preconizada pelos PMDI-1970 e pelo PDDI-1971.

Uma nova oportunidade de atuação se apresentava à Emurb quando do planejamento e projeto da linha Leste-Oeste, que atravessaria os bairros antigos e em processo de degradação, na região leste da Cidade, entre o Brás e o Tatuapé. A nova linha de metrô atravessaria áreas de ocupação urbana associadas à ferrovia, às instalações industriais do primeiro ciclo de industrialização de São Paulo e aos bairros operários e de classe média, de ocupação predominantemente horizontal e mais compacta.

O planejamento da adequação da estrutura urbana teve início em 1975. O trecho, em elevado, atravessaria o Parque D. Pedro II até a Estação Roosevelt, e daí em diante seguiria, em nível, no leito ferroviário (antiga E.F. Central do Brasil), tal estratégia possibilitaria a redução dos custos da obra, mas, por outro lado, a integração das novas estações com o tecido urbano e com o sistema de ônibus da região, exigiriam mais investimentos em equipamentos e reurbanização do entorno das estações.

Na ocasião, decidiu-se, com base na experiência da linha Norte-Sul, que deveriam ser feitas desapropriações maiores, evitando-se deixar para trás fragmentos de quadras parcialmente demolidas. A estratégia era promover desapropriações maiores do que o estritamente necessário para a implantação da linha de metrô, visando à obtenção de mais áreas para o futuro projeto de reurbanização e renovação urbana, sob o controle de um desenho urbano que dependeria de uma atuação conjunta entre Metrô, Cogep e Emurb. Pretendia-se, com isso, evitar as dificuldades encontradas em Santana, promovendo uma grande desapropriação no Brás.

Na fase de planejamento foram estabelecidos perímetros de uma zona especial, a ZML – Zona Metrô Leste, com o objetivo de se obter um controle maior das áreas com maior potencial de adensamento e valorização imobiliária. Portanto, esses perímetros deveriam ser objeto de planos urbanísticos específicos ou, simplesmente, planos de reurbanização. A ZML foi instituída por lei, em 1975, com um prazo de três anos para a elaboração de um plano. Entretanto, não estava claramente explicitado que tipo de plano seria. Após o caso de Santana, havia uma tendência da Emurb, não elaborar um projeto urbano completo, mas cuidar apenas da reurbanização, que era entendida como parcelamento, adequação viária e o estabelecimento de critérios básicos de reedificação, que seria promovida pela iniciativa privada. Esse conceito que se aplicava às áreas urbanas periféricas, precariamente urbanizadas, encontrava dificuldades para dar conta do significado de uma atuação em áreas antigas, como fora o caso da própria área de Santana, e também passaria a ser o caso do Projeto Cura Brás-Bresser, que exigiria um plano urbanístico mais ambicioso e complexo. Portanto, invés de um plano de renovação urbana, a Emurb se limitaria a readequação viária e fundiária das quadras desapropriadas. E apesar de ter sido anunciado que *“as intervenções, a cargo da Emurb*

– *Empresa Municipal de Urbanização, se iniciam em março de 1979, ao mesmo tempo em que entra em operação comercial o trecho Sé-Brás do metrô*⁹, era evidente que não havia sido elaborado qualquer plano urbanístico que sinalizasse o que se pretendia para as áreas já desapropriadas, tanto que o prazo para elaboração do plano específico foi prorrogado para mais 3 anos.

Vejamos a cronologia de um plano urbanístico, insinuado, mas não efetivado como projeto urbano que exigiria uma atuação integrada e um desenho urbano claramente definido:

1975 – a Lei 8328 criava a ZML – Zona Metrô Leste, com prazo de 3 anos para elaboração do plano de reurbanização e execução de obras a cargo da Emurb;

1978 – a lei 8848 reduzia o perímetro inicial da ZML e a subdividia em ZML-I (trecho Brás-Carrão) e ZML-II (trecho Penha-Itaquera) e prorroga por mais 3 anos o prazo para elaboração de planos específicos de (re)urbanização, que deveriam ser coordenados pela Cogep, hoje Sempla, com a participação da Emurb, Metrô,

Secretaria de Vias Públicas e Secretaria Municipal de Transportes;

1979 – parte da ZML-I é objeto de estudo para implantação do Projeto Cura Brás-Bresser , sendo que a área de 10 ha, desapropriada pelo Metrô, foi transferida para a Emurb. Previa-se o surgimento de um “novo bairro” com “edifícios habitacionais construídos pelo INOCOOP e pela iniciativa privada, haverá também lugar para construção de edifícios comerciais e de escritórios “ , além da reurbanização dos espaços públicos degradados – Largo da Concórdia, Praça Agente Cícero -, e da implantação de equipamentos sociais e culturais – creche, escola de educação infantil e centro cultural na rua Domingos Paiva¹⁰;

9. Vide a publicação “*Leste-Oeste: em busca de uma solução integrada.*” Metrô-SP/PMSP: 1979, p.115.

10. Ibid., p.115-19.

1979 – a Lei 8.968 definiu os novos traçados viários e várias desafetações e permutas. Além disso, foi realizado o compromisso de venda das áreas destinadas reurbanização, entre Metrô-SP e Emurb;

1980 – a Lei 9.094 estabelecia as diretrizes para a urbanização de parte da ZML-I, ou seja, de dois perímetros do entorno das estações Brás e Bresser, que englobavam somente as áreas já desapropriadas, definindo as atuações específicas do Metrô-SP (estações, terminais de ônibus e áreas de embarque e desembarques para táxis e autos particulares), da Prefeitura ou secretarias específicas (sistema viário, jardins e equipamentos públicos) e da Emurb (definição das áreas de reedificação). Observa-se um retorno à atuação compartimentada dos órgãos públicos, cada qual com a sua tarefa específica. Devemos lembrar que em 1979, no final da gestão Setúbal, o Metrô-SP passou da esfera municipal à estadual, o que certamente dificultaria ainda mais a atuação integrada;

1981 – a Lei 9.231 aprovava o “Plano de Reurbanização da zona Sé-Brás” a ser executado pela Emurb, atendendo ao prazo limite de 3 anos da lei 8.848 de 1978, ampliava o perímetro, englobando o parque D. Pedro II e áreas públicas, dando ênfase à atuação através da revitalização de espaços e equipamentos públicos, como já vinha sendo realizado na área central, conforme a exposição de motivos. Por outro lado, no entanto, deixa bastante vago o que seria feito com as áreas de reurbanização Brás-Bresser, pois no seu artigo 3º definia apenas taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximos, deixando bem claro a desistência de elaborar qualquer projeto urbano que implicasse tratamento integrado e com um desenho urbano definido. Ficaria claro, implicitamente, o desinteresse da iniciativa privada em participar de reconstrução de um bairro degradado como o Brás, diferente do que ocorreu junto à Estação Conceição do metrô;

1985-88– nesse período, no final da gestão Covas, foi realizado um estudo que previa transferência da sede da Prefeitura para o Palácio das Indústrias (1985), além de um primeiro plano de reurbanização do Parque D. Pedro II, já na gestão Jânio Quadros, mas o fato mais relevante foi a implantação de edifícios exclusivamente residenciais, de 14 pavimentos, nas quadras situadas entre a rua Piratininga, Campos Sales e Caetano Pinto, pela Cohab-SP, áreas que haviam sido transferidas para a Emurb em 1979, ou seja, aquelas que deveriam ter sido destinadas a um plano urbanístico específico.

Se entre 1975-89, na gestão Setúbal, não havia ficado claro qual era o plano urbanístico, ou

plano de reurbanização pretendido, já na gestão seguinte, do prefeito Reynaldo de Barros (1981-83), que era claramente avesso ao planejamento urbano e adepto da priorização da infra-estrutura viária, passou-se a se esquivar do encaminhamento dado pela administração anterior, que considerava importante uma atuação integrada. Resultado: a exemplo do ocorrido com o projeto de Santana, o Projeto Brás-Bresser seria gradativamente esquecido ou reduzido a atuações setoriais fragmentadas, características que persistem até hoje, 2005. Assim, as leis elaboradas na gestão Reynaldo de Barros, em 1980 – lei 9.094, fixando diretrizes para a reurbanização e regularização fundiária -, e em 1981– lei 9.231, que tratava a área com regras básicas de zoneamento que chamou de plano de reurbanização, apenas por formalidade -, não deixavam dúvidas quanto ao desinteresse pela oportunidade que se apresentava para a elaboração de um plano urbanístico para reabilitar e renovar áreas históricas degradadas.

Esse encaminhamento, que havia cumprido as formalidades legais fixadas pelas diretrizes de 1975, deixaria a área como um grande ponto de interrogação, mesmo depois da inauguração da linha Leste-Oeste do metrô, atravessando a gestão Covas (1983-85) e sido dado como caso encerrado na gestão Jânio Quadros (1985-88), com a ocupação monofuncional, residencial, das quadras remanescentes das áreas desapropriadas pelo Metrô e repassadas à Emurb, sem estabelecer qualquer diálogo com o entorno e morfologia urbana pré-existente. Essa ocupação segue a lógica da produção imobiliária, do setor privado, voltada para a classe média, porém sem nenhum compromisso com a reabilitação urbanística do bairro histórico do Brás, que havia pago um preço muito alto pelas intervenções (re)estruturadoras do período 1965-80. Portanto, perdia-se uma grande oportunidade de implementação de um processo de requalificação, com perspectiva de longo prazo, e que servisse de referência para a implantação de uma nova cultura urbanística, que se contrapusesse à cultura do não-urbanismo.

5.3. Operações Urbanas, múltiplos significados

A idéia inicial da Emurb, contida no Projeto Santana, de atuar no processo de “renovação urbana espontânea”, ou seja, de reedificação promovida pelo setor imobiliário, através de

um desenho urbano direcionador desse processo, foi sendo deixada de lado diante das resistências e pelas dificuldades decorrentes de uma cultura urbanística marcada pela tradição do não-urbanismo e pela forte hegemonia dos interesses do setor imobiliário.

Por outro lado, a intenção de participar da apropriação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos em infra-estrutura de transporte, para, de certa forma, recuperar parte dos investimentos públicos, também não teve o êxito esperado. Não se contava com uma legislação como a francesa, por exemplo, que desvinculava o direito de construir do direito de propriedade do terreno, sendo que ao poder público francês era permitido vender o direito de construir por metros cúbicos, em conformidade com a legislação mais avançada sobre o direito de propriedade. Esse instrumento vinha sendo utilizado na renovação urbana do bairro de La Défense, em Paris, desde meados dos anos 60, projeto que era tido como referência para as intervenções pretendidas junto às estações de metrô.

A perspectiva de uma atuação integrada, incentivada e parcialmente praticada pelo Metrô-SP, Cogep (atual Sempla) e Emurb, na gestão Setúbal, logo seria deixada de lado. Essa atuação integrada, que pressupunha uma coordenação entre plano geral, projetos setoriais e planos urbanísticos específicos, não ocorreria conforme o desejável, principalmente pela falta de uma estrutura institucional adequada que desse respaldo aos planos urbanísticos, que garantisse uma solução coordenada e traduzida em desenho urbano, ou seja, que fosse além do estritamente funcional. Portanto, os almejados planos urbanísticos específicos não saíram dos estudos iniciais para algumas zonas especiais – Z8, como o da Bela Vista e do Bom Retiro (1973-4), e logo seriam deixados de lado ou substituídos por planos de (re)urbanização, a cargo da Emurb, envolvendo somente os espaços públicos e o reparcelamento de áreas desapropriadas para as intervenções de infra-estrutura de transporte.

A idéia de buscar o ressarcimento de parte dos investimentos públicos reapareceria mais tarde na sua nova formatação, a das chamadas Operações Urbanas, já mais adaptada à lógica de atuação do setor imobiliário, que possui uma visão objetiva e pragmática, moldada pela lógica de mercado, que na prática tem demonstrado ser mais eficaz para induzir a atuação do poder público que o contrário, como seria o mais lógico numa cidade onde a prática urbanística fosse valorizada.

As Operações Urbanas, expressas através de leis urbanísticas específicas, surgem efetivamente, isto é, como prática urbanística efetiva, no início dos anos 90, substituindo a idéia de Renovação Urbana, do início dos anos 70. Suas origens estão associadas à drástica queda da capacidade de investimento do setor público, que era reflexo da crise econômica e do endividamento público que atravessaria toda a década de 80. Teve sua formulação inicial em 1985, quando da elaboração do anteprojeto do plano diretor, na gestão Covas. O termo fora empregado para designar um conjunto de atuações integradas e concentradas, planejada pelo poder municipal, numa determinada área. E tem significado semelhante àquele utilizado já em 1979, no relatório de prestação de contas da Emurb 1975-79, que afirmava que *“as operações urbanas de reurbanização dão grande ênfase na viabilização de programas habitacionais de caráter social.”*¹¹

A falta de recursos, ou seja, setor público endividado, e a pressão do setor privado para a desregulamentação da legislação de Zoneamento de 1972, que já vinha sendo alterada caso a caso pelos vereadores – muito sensíveis aos apelos dos empreendedores imobiliários –, levaria à intensificação da flexibilização da legislação e de outros mecanismos reguladores do processo urbano. A idéia de implantação de novos instrumentos, como o denominado *“solo criado”*, através da autorização da cobrança pelo direito de construir, tema que vinha sendo discutido desde a segunda metade dos anos 70, inspirado nos casos francês e italiano, não encontraria apoio dos executivos municipais, pois tais medidas implicariam enfrentar a pressão dos interesses privados e exigiria uma revisão mais ampla da legislação urbanística, dentro de um processo de reinstitucionalização que apenas se esboçava e que seria bastante longo, especialmente no tocante à questão urbana, que se arrasta desde 1984 até hoje, 2005.

A longa transição política retardaria o processo de reinstitucionalização mais amplo, persistindo certos vazios institucionais, deixando pouca margem para uma atuação mais sistêmica, ou seja, nesse período de marcante descontinuidade político-administrativa, que foram os anos 80 e 90, cada gestor tentaria estabelecer novos instrumentos urbanísticos desarticulados de um sistema de planejamento global, que vinha sendo progressivamente desmontado e, salvas as administrações Covas (1983-85) e Erundina (1989-92), não havia disposição de recomposição do mesmo.

11. Relatório, Emurb 1975-79, 1979, p.8

As Operações Urbanas, entendidas como lei específica que oferece alterações nos índices urbanísticos em troca de remuneração ou contrapartida em obras, teve como referência as chamadas Operações Interligadas¹², aprovadas em 1986, *“que era um mecanismo instituído durante o governo Jânio Quadros e que previa a possibilidade de ultrapassar os limites estabelecidos pelo zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira.”*¹³ Os recursos obtidos seriam aplicados em habitação de interesse social (HIS) em outras áreas. Esse tipo de mecanismo seria, mais tarde, questionado pela promotora pública e não teria continuidade – *“as primeiras Operações Interligadas foram aprovadas em 1986, vigorando até 1998, quando foram julgadas inconstitucionais.”* (Amadio: 2004, p. 267) Já as Operações Urbanas incorporariam a idéia de venda do “potencial construtivo adicional” em determinadas áreas que estavam sendo programadas para investimentos públicos, em infra-estrutura de transportes, como tem sido o caso das Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, criadas em 1995 e que continuavam vigentes em 2005.

Nessas Operações Urbanas foram definidos os perímetros de área de abrangência e feitas estimativas para saber quanto à área em processo de renovação imobiliária comporta, em termos de metros quadrados a serem construídos, em função da capacidade limite da sua infra-estrutura urbana, atual e projetada. Separando-se o volume de metros quadrados que a legislação vigente permite daquilo que a lei específica permitirá construir a mais, adicional construtivo, tem-se a estimativa de quanto o poder público poderá arrecadar. Isso em termos de potencial, pois nem todas as áreas disponíveis atrairão os investidores imobiliários. Estes, por sua vez, seriam atraídos pelas vantagens de se beneficiar da valorização imobiliária dos investimentos públicos e pela possibilidade de se construir acima do que a Lei de Zoneamento de 1972 permitiria, desde que pague ao poder público pelo adicional construtivo. Cada empreendedor analisa, em função de cada empreendimento, as vantagens da realização dos investimentos, muito semelhante ao raciocínio já empregado em cada terreno da cidade. O poder público destina esses recursos obtidos a um fundo voltado para cobrir novos investimentos no próprio perímetro de cada Operação Urbana específica.

Verificou-se, na prática, o desvirtuamento da idéia original das Operações Urbanas, ou seja, a de uma ação concentrada do poder público, conforme proposta em 1985. Mais tarde

12. O principal argumento dos propositores das operações interligadas era a produção de habitação para substituir favelas em áreas estratégicas de investimentos públicos, em obras viárias, e com grande possibilidade de valorização imobiliária. “Os projetos dos empreendimentos e as licenças de aprovação ocorreram mediante as condições definidas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU” (Amadio: 2004, p. 267), da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). A primeira crítica foi quanto ao número reduzido de habitações e, a segunda, quanto à dificuldade de controle sobre o processo de negociação público-privado. De qualquer maneira, verifica-se a gestação de um novo tipo de urbanismo, o urbanismo do empreendedor imobiliário ou a renovação urbana sob o controle do interesse privado, que seria aperfeiçoado na Operação Urbana Faria Lima, a mais bem sucedida do ponto de vista dos investidores privados.

13. Lefèvre – in Clube de Idéias – 20ª reunião – Emurb: s/d.

foram “*incluídas na Lei Orgânica do Município*” (1989), e se constituiria “*no estabelecimento de uma estratégia público/privado para renovação de partes do território da cidade, onde a potencialidade de desenvolvimento poderia ser ampliada através de investimentos da municipalidade, concentrando para o local os interesses dos agentes privados.*” (Amadio: 2004, p. 267) Esse mecanismo vem acentuando a preponderância dos interesses privados na produção do espaço urbano e revelando a fraca capacidade de atuação e coordenação do processo de desenvolvimento urbano por parte do poder público, que se faz ausente na maior parte do território urbano.

Operação Urbana Centro

A Operação Urbana Centro (1997) teve sua origem associada à Operação Urbana Anhangabaú (1991), que foi formulada pela Emurb em 1989, durante a gestão Erundina (1989-92). A finalidade era atrair novos investimentos privados para a área do entorno do projeto de reurbanização do Vale do Anhangabaú (projeto 1981, obra 1988-92), que se encontrava em fase final de execução da obra. Essa lei, aprovada em 1991, vigorou somente até 1993, pois logo se percebeu que apenas incentivos para construir além do coeficiente máximo de 4 vezes a área do terreno não eram suficientes para atrair os empreendedores imobiliários e empresas que já vinham se deslocando da área central para as novas centralidades lineares e pontuais dispersas.

Já em 1993, a Emurb havia formulado uma proposta mais abrangente, tanto quanto ao perímetro, quanto aos mecanismos de incentivos para oferecer um leque maior de incentivos, ou seja, a Operação Urbana Centro, que somente seria aprovada em 1997, pois a gestão Maluf (1993-96) priorizara as Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, cujas leis específicas foram aprovadas em 1995, sendo que esta última monopolizaria as atenções dos investidores, devido ao grande volume de obras viárias e túneis programados e em execução naquele setor da cidade, desde a gestão Jânio Quadros (1985-88).

A Operação Urbana Centro, por sua vez, trazia um conjunto de novidades e vantagens para proprietários e possíveis investidores, tais como:

- a) estímulo ao remembramento de lotes, para obtenção de terrenos maiores;
- b) estímulo especial para o setor hoteleiro, com flexibilização da lei dos hotéis;
- c) facilidade para regularização de imóveis;
- d) transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outras áreas da cidade;
- e) modificação dos índices urbanísticos mediante contrapartida financeira (art. 4º);
- f) dispensa de contrapartida financeira para os primeiros 36 meses de vigência da Lei (cap.IV – Disposições Transitórias e finais); entre outras.

Entretanto, esse conjunto de incentivos legislativos, embora tenha realmente atraído alguns novos investidores privados – com a construção de alguns novos edifícios de escritórios, novos hotéis em novas edificações ou reformadas, restauração de fachadas de edifícios históricos, etc –, não foi suficiente para a reversão do quadro de degradação e esvaziamento das atividades econômicas e de habitantes da área central. A legislação específica de incentivos e as atuações pontuais das três esferas do poder público em edifícios e monumentos históricos, não seriam suficientes para deter o processo de degradação da área central, o que depende de atuação sistêmica mais ampla e de uma atuação integrada, em processo de longo prazo.

Embora, ainda, não tenha sido realizada uma avaliação mais aprofundada dos resultados efetivos da Lei de Operação Urbana Centro, após oito anos de sua implantação, fica evidente a insuficiência e os limites desse tipo de mecanismo como principal instrumento de política pública para a requalificação da área central com toda a sua complexidade. Mais que produzir novos espaços construídos, com vantagens de exceção legislativa, seria necessário inventariar a real situação dos imóveis vazios – quantos são, que tipos e limitações ou estado de obsolescência, etc -, para formular estratégias mais claras. Há que se considerar, também, a ausência de projetos urbanos e planos urbanísticos por perímetros urbanos específicos, além de um plano diretor de requalificação urbana, com o papel de coordenar e sincronizar as múltiplas atuações das diversas esferas de governo, que já se encontram em andamento.

A Operação Urbana Centro criou uma efêmera corrida para bons negócios imobiliários com

a CNLU – Comissão Normativa de Legislação Urbana, funcionando como um verdadeiro balcão de oferta de vantagens decorrente de alteração da legislação urbanística vigente, que eram negociadas caso a caso e, muitas vezes, até com interferência em outras áreas da cidade, quando ofertava a possibilidade de transferência do potencial construtivo de um imóvel histórico protegido, considerando um coeficiente de aproveitamento de 12 vezes a área do terreno, descontada a sua área construída, para qualquer outra área dentro ou fora do perímetro. Esse mecanismo gerou certas distorções em outras quadras da cidade, que contavam com imóveis que seguiram as normas do zoneamento vigente e um novo edifício que obteve essa vantagem de dobrar ou triplicar o seu coeficiente de aproveitamento.¹⁴

Novas Operações Urbanas ou Planos de Ordenamento Urbanístico?

No quadro recente da elaboração do PDE-2002-12, que inclui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, concluídos em 2004, destacam-se as grandes manchas ou perímetros urbanos, correspondentes às Operações Urbanas existentes e novas, que, na verdade, representam grandes desafios a serem enfrentados em âmbito metropolitano e municipal. São áreas urbanas em processo de transformação, que apresentam a necessidade de uma atuação urbanística coordenada nas três esferas de governo, que terá de atuar no sentido de completar o processo de (re)estruturação formulada e desencadeada no período 1965-80 e o processo de (re)qualificação iniciado a partir de 1975, ambos dependentes de um ordenamento institucional que favoreça a efetivação de uma cultura de realização no campo do urbanismo, ou seja, que vá do planejamento urbano estratégico ao desenho urbano, da escala metropolitana à local.

Embora tenha havido uma tentativa de revisão crítica das Operações Urbanas em andamento – Centro, Faria Lima e Água Branca –, pode-se dizer que os novos perímetros das novas Operações Urbanas incorporadas ao novo plano diretor apresentam-se como algo ainda bastante vago, pois terão que ser melhor explicitados através de lei específica e, também, se harmonizarem com a revisão do PDE-2002 e dos PREs-2004, previstos para 2006. A pergunta que fica é a seguinte: será que o mecanismo via lei específica e flexível é o melhor caminho?

14. Mecanismos semelhantes foram utilizados em Nova Iorque, porém como instrumentos de indução de um desenho urbano, cujos efeitos se limitavam a um perímetro mais restrito, como foi o caso de incentivos à preservação e criação de novos teatros no distrito da Broadway . Ver Barnett :1974.

Há muitas dúvidas sobre a capacidade de o poder público ter condição de conduzir o processo com base nas operações urbanas vigentes. Fica evidente que o setor privado é quem se coloca como ator principal. Nos parece que a idéia inicial do PDE-2002 era a fixação de um coeficiente de aproveitamento do solo urbano, básico, bem baixo, generalizando o pagamento para se atingir um coeficiente máximo permitido para cada zona específica. Esses recursos iriam para o Fundo de Desenvolvimento Urbano, podendo ser aplicados em qualquer área da cidade. Portanto, esse mecanismo daria ao poder público mais condições de cumprir um papel redistributivista. Do modo como ficou, ou seja numa situação dúbia ou de meio termo, parece que prevaleceu a idéia da persistência do mecanismo de operações urbanas que se sobreporá ao zoneamento básico proposto.

A caracterização de grandes perímetros que se sobrepõem ao zoneamento básico cria uma situação de instabilidade legal, uma vez que um terreno localizado numa área conta com essa dupla legislação, uma do zoneamento já definido e, outra, de uma futura lei específica a ser definida. A tendência será tratar as propostas de reedificação caso a caso, sendo que os empreendedores de maior peso terão, certamente, tratamento diferenciado, para não dizer privilegiado. Essa maleabilidade, ou alta flexibilidade, legislativa aponta na direção do desprezo por princípios republicanos mais elementares, como aquele que diz que *todo cidadão tem direito de ser tratado de forma igual perante a lei*, nos termos do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Pelo modelo adotado nas experiências em andamento da Operação Urbana Faria Lima, sabe-se que essa lei específica, na prática, significa uma flexibilização da legislação de localizações estratégicas e em vias de receber investimentos públicos – avenidas novas, metrô, etc –, porém, essa sistemática caso a caso, lote a lote, não assegura um desenho de conjunto, ou seja, não configura uma paisagem com qualidade ambiental e estética, para garantir um ganho significativo para a cidade. Também não há garantia de que a reinversão do dinheiro arrecadado com a venda do adicional construtivo seja bem aplicado para a valorização dos espaços de intensa utilização pública, vide o exemplo recente em, 2004, das construções de dois novos túneis sob a Av. Faria Lima – com gastos da ordem de 250 a 350 milhões de reais¹⁵ -, em detrimento da necessidade de recuperação da área central de Pinheiros, que

15. Valor inicial orçado e valor divulgado pela imprensa após modificações no projeto básico, durante a execução da obra.

16. É bom lembrar que em Barcelona as intervenções dos anos 80 e 90, consideradas estratégicas, viabilizariam intervenções planejadas no longo prazo, dentro de um quadro institucional claramente regulamentado.

17. Conforme exposto por Sales (2005) o conteúdo básico do PRIOU, seria o seguinte:

I – discrimina-se o perímetro de atuação;

II – identificam-se e caracterizam-se os problemas urbanos e os objetivos a serem alcançados;

III – definem-se as diretrizes de intervenção pública;

IV – estima-se o potencial de construção adicional a ser alienado;

V – determinam-se os parâmetros urbanísticos e financeiros para sua realização; e

VI – estabelecimento de um programa de prioridades que condiciona e encadeia investimento público e empreendimento privado. (Ver Sales, Pedro M. R. – Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução, in www. Vitruvius, 2005.)

O problema principal é que esses encaminhamentos normativos acabam sendo aplicados e interpretados conforme os interesses do momento e sob forte pressão ou prevalência do interesse dos empreendedores imobiliários interessados em fatias específicas do tecido urbano.

18. Idem, Sales, 2005)

já contava com estudos e proposições do concurso público de projeto de Reconversão do Largo da Batata, em 2002, o qual não recebeu nem mesmo os 60 milhões de reais, previstos inicialmente.

Outra preocupação diz respeito à contradição de uma escala de intervenção claramente metropolitana ser tratada somente em plano municipal, pois, como ficou evidente, as áreas consideradas estratégicas para operações urbanas são aquelas que estão sendo ou serão afetadas, direta ou indiretamente, por projetos setoriais de transportes de âmbito metropolitano-estadual.

Portanto, essas operações urbanas vêm sendo tratadas como uma continuidade inercial, ou seja, como mecanismos de flexibilização do zoneamento em troca da necessidade de obtenção de recursos pelo setor público, em continuidade ao quadro de escassez de recursos, bastante agudo dos anos 80 e 90. Em face do quadro institucional incompleto e falho do planejamento urbano nos três âmbitos de governo, vai-se tentando abrir brechas para atuações por leis específicas, que acabam por reforçar a persistência de um quadro legislativo fragmentado e confuso. Essas leis específicas só vêm reforçar a ausência de planos urbanísticos, em nível de desenho urbano.¹⁶

Não obstante o reconhecimento, por parte do recém criado Departamento de Projetos Urbanos da Sempla, da necessidade de um plano de ordenamento urbanístico, o denominado Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística – PRIOU¹⁷, que seria a base para elaboração de uma lei específica, sabemos, na prática, que na ocasião de elaboração da lei os denominados assuntos específicos tem sido tratados

O PRIOU é apresentado “*como um instrumento de antecipação e mediação das futuras ações dos agentes públicos e privados no âmbito especial e legal de atuação de cada operação urbana*”¹⁸. Espera-se que esse documento seja uma espécie de tratado que registraria os parâmetros básicos e as intenções iniciais, que seriam posteriormente traduzidos em leis. Entretanto, com base na forma como o secretário de Planejamento, Jorge Wilhelm, no final de 2004, apresentou as novas operações urbanas propostas – Butantã – Vila Sônia, Vila Maria –

Campo de Marte, Vila Leopoldina-Jaguarié e Diagonal Sul –, através de gigantescas maquetes, com plano de massa e sugestão daquilo que poderá acontecer na futura transformação de cada perímetro preestabelecido, parece ter a clara intenção de sugerir uma ilustração das potencialidades futuras desses segmentos do tecido urbano, não como um plano urbanístico a ser assumido pelo poder público, mas como um conjunto de sugestões oferecido para ser negociado com o setor privado, com alta flexibilidade, a exemplo da formatação das tais leis específicas.

Há uma semelhança com os planos ou projetos urbanos resultantes dos concursos de idéias, que vêm sendo realizados nos anos recentes, ou seja, vale mais como sugestão ou como estímulo aos agentes privados para que venham participar de uma grande tarefa, na qual eles serão os protagonistas, e o poder público apenas um facilitador. A viabilidade para um desenho urbano mais preciso e efetivo, no entanto, dependeria, além de um plano estratégico – que defina rumo de longo prazo, mas com certa flexibilidade –, de projetos urbanos específicos sobre as Áreas de Intervenção Urbana - AIUs, por recortes menores, nos quais as atuações que coubessem ao setor público e privado fossem claramente explicitadas. Fica evidenciada, assim, a idéia que como o poder público não tendo recursos suficientes para garantir os investimentos necessários para transformação de áreas em processo de reestruturação, resta oferecer um leque de opções para atrair o futuro empreendedor-comprador do adicional a construir, e com isso melhorar a sua capacidade de investir em infra-estrutura e espaços públicos.

Por trás, talvez, esteja a estratégia de induzir o setor privado a atuar em determinadas áreas. Desta forma, o planejamento urbano flexível, sinalizado pelo setor público, serviria para o setor privado fazer o seu planejamento de médio e longo prazo. O problema é que a flexibilização da legislação, como vem sendo praticada desde as primeiras operações urbanas, tende a atender à expectativa de maximização do lucro dos investidores imobiliários, ou seja, construindo-se bem acima de um índice que representaria a verdadeira necessidade de um padrão de desenho urbano mais equilibrado, resultando em fragmentos de renovação imobiliária que se encerram em si mesmos, com afirmação e satisfação do interesse de cada empreendedor, sem deixar como resultado um ambiente urbano efetivamente de melhor qualidade.

O PRIOU não garante um desenho urbano por se tratar de uma área muito ampla, devendo ser entendido como um plano estratégico de reestruturação e requalificação urbana de âmbito metropolitano, a ser subdividido em áreas menores ou AIUs – Áreas de Intervenção Urbana que, de fato, teriam planos urbanísticos específicos a serem desenvolvidos por um departamento de projetos urbanos de uma secretaria de urbanismo. Ou seja, ao instrumento do tipo PRIOU, por mais bem intencionado e por mais que haja coerência no discurso, falta consistência institucional que seja capaz de criar as condições de fato para uma atuação mais consistente do ponto de vista de uma nova cultura urbanística a ser implantada. Tanto a idéia do PRIOU quanto as tentativas de desenhar a cidade a partir de concurso de idéias, por mais criativas e bem-intencionadas que sejam, não podem suprir uma cultura de realizações urbanísticas que pressupõe um processo institucionalizado claro e transparente, no qual a prática do urbanismo seja valorizada de fato. E, isso depende da organização interna da municipalidade e da entidade metropolitana a ser criada.

Algumas críticas recentes (Amadio:2004 e Sales: 2005) às experiências das Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca vêm revelando que por trás do discurso de uma lei urbanística específica, de difícil entendimento para setores mais amplos da sociedade há o domínio de poucos, que possuem fortes interesses ligados à acumulação privada do capital e com pouco ou nenhum interesse na (re)qualificação ambiental urbana no seu sentido mais amplo. Por outro lado, os gestores públicos vêm se mostrando coniventes ou prisioneiros desse modelo de urbanismo, no qual o setor privado é o principal protagonista, enquanto o setor público se limita ao viés arrecadatário.

Dois episódios recentes ilustram bem essa nossa preocupação:

1) O Concurso de Reconversão do Largo da Batata (2002), que pode ser considerado como um balão de ensaio para a atuação conjunta do setor público e setor privado, no qual se deu grande ênfase, no edital, aos aspectos urbanísticos da área delimitada, que abriga o encontro da Avenida Faria Lima com o centro histórico de Pinheiros, área que é parte do perímetro da Operação Urbana Faria Lima. Os projetos vencedores não atendiam à ênfase dada pelo edital quanto à importância do plano urbanístico envolvendo a área de abrangência, como ficaria

evidenciado na própria ata da comissão julgadora, ao fazer várias restrições às propostas finalistas, ficando evidente nas ressalvas feitas pela comissão julgadora, que o projeto ganhador, paradoxalmente, tinha como principal proposta não um plano urbanístico para conduzir o processo de renovação urbana, mas uma torre de escritórios que ocupava uma área a ser desapropriada pelo poder público, através de contrapartida financeira do empreendimento – talvez o desejo arrecadatório da municipalidade tenha falado mais alto. A rigor caberia à municipalidade a elaboração de um plano urbanístico, abrangente, para depois realizar concursos para viabilização projetual da partes do plano.

2) O caso do Concurso Bairro Novo, em 2004, que, de alguma forma, serviu de teste para a metodologia do PRIOU, continha uma contradição intrínseca ao se evidenciar uma forte influência do setor imobiliário no seu programa, que exigia um coeficiente médio de aproveitamento estabelecido em 3 vezes a área bruta das glebas disponíveis, algo como 3 x 900.000 m² ou 2.700.000 m² de área a ser edificada, deixando pouca margem para a proposição de áreas livres, para esporte e lazer, como indicaria a vocação histórica das áreas de várzea do rio Tietê. Evidenciava-se, mais uma vez, o interesse arrecadatório por parte do poder público municipal, uma vez que o programa induzia à edificação de significativa área municipal, hoje utilizada por equipamentos de esporte (centro de treinamento do São Paulo e do Palmeiras) e institucional.

Tanto num episódio, quanto no outro, ficaria evidente a forte presença, quase invisível, do setor privado, a ponto de podermos caracterizar as chamadas Operações Urbanas nos moldes praticados em São Paulo, desde o início dos anos 90, como um urbanismo que tem o setor privado como protagonista, enquanto o poder público se apresenta apenas como coadjuvante ou facilitador.

Essa fraca atuação do poder público, se traduz em gestões públicas que estão fortemente comprometidas com o calendário eleitoral e com um sistema de financiamento privado de campanha, aliás bastante desmoralizado por escândalos recentes – deixando muita dúvida quanto às reais intenções da máquina pública, comandada cada vez mais por interesses partidários do que por uma administração pública profissionalizada. A impressão que se tem é que, mais que a falta de recursos, falta organização e eficiência na máquina pública.

**6. INTERVENÇÕES URBANAS NA
ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO, 1970-2000**

6. Intervenções na Área Central de São Paulo, 1970-2000

O centro histórico da cidade de São Paulo, compreendido hoje pelos distritos Sé e República, desde a aceleração do crescimento urbano decorrente do impacto da economia cafeeira, por volta de 1870, vem sofrendo grandes transformações, sendo reconstruído, num processo contínuo, sobre si mesmo. Desde 1890, evidenciou-se duas grandes forças que atuavam e atuam, ainda hoje, na produção da forma urbana da cidade em sua totalidade e do centro em particular: os empreendedores privados do mercado imobiliário e a atuação do poder público nas suas três esferas – municipal, estadual e federal.

Tendo como referência inicial a caracterização feita por Simões (1994, p.31) sobre os períodos de intensificação das intervenções de caráter reestruturador e renovador dos espaços urbanos centrais, consideramos a existência de quatro períodos ou ciclos básicos que produziram significativas transformações, que alteraram as dimensões e feições do Centro principal da cidade-metropolitana de São Paulo, a saber:

- 1) o iniciado em 1890, cujo auge foi nos anos 10 e 20 do século XX, ou seja, no momento de afirmação da Cidade como *Metrópole do Café*, quando ocorreu uma profunda remodelação dos espaços centrais, do antigo burgo colonial, e teve início a expansão das atividades de centro comercial e de negócios para o chamado centro novo, entre o Vale do Anhangabaú e a Praça da República, destacando-se intervenções do tipo alargamento de vias, implantação de edifícios e espaços públicos significativos – como Teatro Municipal (1904-11) e a primeira urbanização do Anhangabaú¹;
- 2) o dos anos 30 até os anos 60, quando ocorreu a remodelação associada ao Plano de Avenidas de 1930, correspondendo ao momento de afirmação de São Paulo como *Metrópole Industrial*, primeiro em âmbito regional e, depois, nacional. A intensificação das intervenções da municipalidade, com forte apoio federal, se dá entre 1934 e 1945, quando foram implantados grandes equipamentos públicos, como a Biblioteca Mário de Andrade e o Estádio do Pacaembu, e o perímetro de irradiação ou anel viário central, além das primeiras radiais. Essas últimas foram acompanhadas por intensa renovação imobiliária, marcada pela verticalização: a cidade de feição européia passaria por uma

1. Essas transformações foram estudadas e analisadas de forma criteriosa e aprofundada por Candido Malta Campos, em *Os Rumos da Cidade*, 2002.

- simbiose com os novos aspectos característicos de cidades norte-americanas²;
- 3) o dos anos entre 1965 e 1979, marcado por um ciclo de intervenções urbanas reestruturadoras visando adaptar o Centro à nova dimensão metropolitana da aglomeração paulistana, destacando-se nesse período as intervenções viárias e metroviárias, ou seja, claramente ligadas à melhoria da infra-estrutura de transportes – era prioritário fazer a *Metrópole Nacional, industrial e terciária* funcionar. Como consequência, o Centro e os Bairros Centrais receberiam o forte impacto dessas intervenções; e
 - 4) a dos anos entre 1980 e 2000, quando se desacelera o ritmo de intervenções reestruturadoras e funcionalistas, ainda incompletas, e introduz-se o enfoque da revitalização ou requalificação, havendo a sobreposição desses dois tipos de processos, ou seja, o de (re)estruturação da cidade-metropolitana e de requalificação de seus espaços urbanos centrais, que tiveram início com a implantação dos Calçadões (1974-75) e reabilitações arquitetônicas pontuais de edifícios históricos significativos.

Essa caracterização serve para visualizarmos os longos ciclos de atuação do poder público e do setor privado sobre a forma urbana e identificarmos os períodos, geralmente curtos, de intensificação da prática intervencionista do Estado. – aquilo que Toledo (1999) caracterizou como “surto de urbanismo”. Por outro lado, é interessante notar que muitos desses ciclos, quase sempre incompletos, deixaram seqüelas ou questões pendentes que exigem complementação ou atuações corretivas, sem as quais se transformam em fonte geradora da degradação ambiental. Além desses quatro períodos, podemos avançar, como hipótese, o início de um novo ciclo a partir de 2000, no qual, após 20 anos de enfraquecimento e descontinuidade da prática urbanística efetiva por parte do poder público, há sinais de recomposição do quadro institucional, ainda incompleto e fragmentado, e a elaboração de novos planos gerais e específicos para o enfrentamento simultâneo da (re)estruturação metropolitana incompleta e a da (re)qualificação ambiental urbana.

Nessa nova etapa, certamente, terá relevância a superação da ausência de uma *cultura de realizações urbanísticas* que vá do planejamento metropolitano e municipal aos projetos

2. Benedito Lima de Toledo, em obra sobre Prestes Maia, destacou também a presença de surtos de urbanismo, ou seja, de períodos de intensificação da prática urbanística, intercalada por hiatos ou períodos de ausência dessa prática.

urbanos, articulados com planos urbanísticos específicos, que permita entrar em cena a prática do projeto urbano, mas não apenas como projetos setoriais ou reurbanizações, que dizem respeito mais ao campo da engenharia urbana do que do urbanismo propriamente dito. A seguir examinaremos as intervenções urbanas na Área Central de São Paulo, no período entre 1970 e 2000, quando ao processo de *reestruturação* viria se somar a *requalificação urbana*.

6.1. Reestruturação e requalificação, 1970-79

Durante 10 anos seguidos, entre 1965-74, houve uma intensa prática intervencionista do setor público municipal, com grande participação do governo federal, de caráter (re)estruturador. Iniciavam-se, em 1974, estudos e projetos visando adequar a circulação de veículos e pedestres na área central, quando se aproximava o momento de entrada de operação da primeira linha do metrô. A linha Norte-Sul possibilitaria a retirada de um grande volume de ônibus, cujos pontos finais ocupavam as praças e vias públicas centrais, especialmente aqueles procedentes dos bairros que seriam beneficiados com a primeira linha de metrô e que ocupavam o Vale do Anhangabaú e a Praça do Correio (Praça Pedro Lessa).

Caberia à gestão Setúbal (1975-79) dar início à implantação dos projetos de reurbanização dos espaços públicos centrais, associados às estações metroviárias, que atravessavam o chamado Centro Velho. Essas intervenções exigiram uma atuação integrada entre Metrô e Emurb, que seriam responsáveis pela configuração atual dos espaços públicos de superfície e dos subsolos da Praça da Sé, Largo São Bento, Largo da Liberdade, Largo São Francisco e do Pátio do Colégio.

A nova Praça da Sé-Estação Sé (1972-78) foi a intervenção de maior porte e impacto na área central, abrigando a maior estação metroviária da área central, no cruzamento da Linha Norte-Sul com a Leste-Oeste. Durante a obra foram removidos os terminais de ônibus da antiga Praça da Sé e Praça Clóvis Bevilácqua para o Parque Dom Pedro II³, e se realizou um grande volume de demolições, eliminando-se um quarteirão situado entre as duas praças. Entre os edifícios demolidos destaca-se o Palacete Santa Helena (1972), que, além de compor o

3. A implantação de um mega-terminal de ônibus, pavimentando e devorando as áreas verdes do Parque, acentuaria a sua degradação, que se iniciara já nos anos 60 e se aprofundara com a implantação do sistema viário junto ao rio canalizado e os novos viadutos, por volta de 1968. Na mesma época do remanejamento das linhas de ônibus, início dos anos 70, abrigaria, ainda por muitos anos, alojamento das empreiteiras das obras do metrô, até o final dos anos 80.

espaço urbano da antiga praça da Sé havia abrigado os estúdios dos pintores do chamado Grupo Santa Helena – Volpi, Bonadei, Clóvis Graciano, entre outros.

Mais tarde, em dezembro de 1975, seria demolido o Edifício Mendes Caldeira, um arranha-céu em estrutura de concreto, com 30 andares. A espetacular demolição deste edifício, através de implosão por dinamites, teve destaque nos meios de comunicação, pela demonstração dessa nova técnica, pela primeira vez utilizada no Brasil. Apesar de não se ter claramente que tipo de espaço surgiria, havia, por parte dos meios profissionais e da opinião pública, uma aceitação quase unânime quanto à prioridade da implantação do metrô e que, para tanto era necessário promover desapropriações e demolições de grande monta. Transcorria o período mais fechado do regime militar, não havendo espaço para o debate ou questionamentos quanto ao projeto urbanístico da remodelação urbana, ao qual não se deu a devida importância, pois isso seria resolvido nos moldes dos projetos de reurbanização de espaço público, como complementação da obra metroviária, a exemplo das demais estações, ou seja, numa visão estritamente técnica entre Metrô e Emurb.

O ano de 1975 seria realmente marcante e simbólico para a reconfiguração da área central, tanto pelo volume de obras quanto por representar um momento de inflexão ou da entrada em cena da idéia de revitalização ou requalificação, em contraponto à idéia predominante de reurbanização-renovação dominante até então. Nesse mesmo ano, por ocasião dos estudos e projetos da linha Leste-Oeste, surgiu um episódio altamente simbólico, ou seja, a polêmica em torno da proposta de demolição do edifício da antiga Escola Normal Caetano de Campos, na Praça da República, para facilitar a implantação da Estação República do metrô. O primeiro projeto da estação considerava necessário a sua demolição, mas a mobilização em defesa da sua preservação, através de manifestações de opiniões em jornais da época, acabaria por induzir à elaboração de um novo projeto que levaria à preservação do edifício. Esse episódio constituiu-se num marco simbólico da tomada de consciência de parcela significativa da sociedade civil, que começa a questionar a simples idéia de demolir e reconstruir como parte intrínseca da rotina de progresso urbano paulistano. Ou seja, passava-se a ver que preservar e conservar a memória arquitetônica e a paisagem urbana também seria algo relevante.

Outra intervenção que vinha sendo feita e, também, foi objeto de polêmica pública de âmbito mais técnico foi a reconstrução do Pátio do Colégio – o sítio histórico da fundação da Cidade –, que contribuiria para dar impulso à idéia de preservação e reabilitação da memória arquitetônica paulistana, presente na área central.

Pátio do Colégio: sítio histórico e reconstrução

Em meio à febre das demolições, a idéia de reconstrução do Pátio do Colégio prosperou. Idéia que havia sido lançada no início dos anos 50, nascida no clima dos preparativos para a comemoração do 4º Centenário de São Paulo e ganhou força nesse mesmo período e contexto. Entretanto, houve uma grande polêmica entre as posições do Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arquelógico, Artístico e Turístico do Estado) e da Sociedade Brasileira de Educação, que era a proponente da reconstrução. A posição do Condephaat, em 1975, deixava clara sua discordância quanto ao critério adotado de reconstruir uma réplica da terceira edificação que ali existira no passado, quando a cidade era construída em taipa de pilão e cuja feição de burgo colonial se manteve por quase trezentos anos.

O órgão estadual de defesa do patrimônio histórico argumentava que no *“Pátio do Colégio, no ponto em que existiu a terceira igreja edificada nesse promontório aproximadamente um século após a morte de Anchieta – e derruída em 1896 – está hoje em fase final de obras, por iniciativa da Sociedade Brasileira de Educação, para servir de cópia, uma nova igreja de estrutura de concreto”* e continuava afirmando que essa opção destruiria *“a possibilidade de preservar o sítio urbano original, a acrópole que milagrosamente sobreviveu no meio da cidade, bem como os remanescentes autênticos de construções veneráveis que chegaram até nossos dias.”*⁴

O fato é que o local de fundação da Cidade de São Paulo, por todo seu amplo significado histórico para a coletividade, não poderia deixar de gerar uma grande polêmica em torno de qualquer proposição de intervenção. A reconstituição histórica de todas as transformações ocorridas e a tomada de decisão para saber que tipo de intervenção melhor resguardaria a memória ali concentrada não seriam tarefas tranquilas em qualquer circunstância.

4. *“O sítio urbano original de São Paulo – O Pátio do Colégio”*, Condephaat: 1975 p.7.

O sítio original, no alto de uma colina, representava uma condição favorável para a defesa e para a estratégia de penetração e exploração do interior do continente. A esse significado soma-se o fato de ali haver sido construídas e reconstruídas várias edificações que representavam os diferentes estágios da evolução do burgo colonial que se tornaria metrópole, caracterizando-se também como significativo sítio arqueológico. A idéia da reconstrução vinha sendo acalentada desde 1954, quando, através da lei estadual 2658, de 21 de janeiro de 1954, a área foi doada à Companhia de Jesus, representada pela Sociedade Brasileira de Educação. Lei que, no seu artigo 2º, obrigava a *“construir um novo Colégio de São Paulo e Igreja anexa, tanto quanto possível nos limites das fundações iniciais e reproduzir em um perfeito renascimento o ato inicial da fundação da cidade de São Paulo.”*⁵ Por outro lado, a posição crítica do Condephaat fundamentava-se em três eixos básicos: 1) o problema legal de uma doação condicionada por cláusulas inexecutáveis; 2) a destruição de documentos originais, ou seja, a não-preservação do sítio arqueológico; 3) a procura do “autenticamente falso” – não havendo documentos confiáveis e suficientes para a reconstrução adequada.

Outro aspecto da polêmica dizia respeito à intenção, contida no projeto apresentado pela Sociedade Brasileira de Educação, de intensificar o uso do solo do sítio histórico através da inclusão de novos blocos de edificações que envolveriam o Colégio e a Igreja reconstruídos - havia a previsão de se erguer um prédio de 20 pavimentos junto à esquina da rua General Carneiro, fato que foi inviabilizado pelo Condephaat, por situar-se num raio de 300 metros do Solar da Marquesa de Santos, edifício protegido por lei de tombamento. Enfim, prevaleceu a idéia da reconstrução da terceira igreja, fato criticado pelo Condephaat, mas, por outro lado, houve ganho significativo pela não-viabilização dos edifícios modernos, tal como propostos, que envolveriam, de modo negativo, o entorno do sítio original, deixando a edificação reconstruída encaixotada, anulando o aspecto cenográfico das escalas das edificações e das visuais que reportam às qualidades do sítio histórico.

Se olharmos, hoje, distante do calor da polêmica, podemos observar que o resultado da intervenção deixou um saldo bastante positivo, graças à composição das duas forças em debate. Do ponto de vista urbano, ou seja, da leitura do sítio histórico e suas significações houve um saldo positivo, na medida que o projeto original, com seus blocos complementares, desfiguraria profundamente a paisagem urbana. Deve-se ressaltar também a importância de

5. Idem Op.Cit. p.16.

algumas demolições de edificações baixas, situadas na base da colina, que foram substituídas por um tratamento paisagístico adequado da encosta e permitiram valorizar o sítio histórico em seu conjunto. Entretanto, há melhorias que ainda podem e devem ser implementadas através da requalificação da paisagem urbana do entorno. Há casos que necessitam de demolição: o visitante, que daquele ponto pode observar a antiga várzea do Carmo e o bairro industrial do Brás tem sua visão incomodada por um edifício de garagem, com baixo padrão arquitetônico, representando um grande ruído na paisagem.⁶

Outro aspecto positivo a ser considerado é o fato de ter sido preservado o muro de taipa de pilão, abrigado e protegido, que é um depoimento do que teria sido a segunda igreja erguida pelo Padre Afonso Brás, contando com a mão-de-obra dos indígenas, permanecendo ali para observação do visitante como um documento autêntico. A sua destruição era uma das preocupações do documento do Condephaat em 1975.

À parte a polêmica em torno de reconstruir ou não, a reconstrução poderia ter sido realizada com maior rigor, tanto no aspecto da criação de uma réplica quanto aos cuidados com os vestígios arqueológicos, que poderiam ser melhor preservados e apresentados em nichos de subsolos previamente planejados. Mais que reparos do ponto de vista técnico, há de se reconhecer os ganhos efetivos do ponto de vista do cidadão comum, como referência simbólica e afetiva. Com o passar do tempo o local vem sendo procurado por escolares, turistas, especialmente estrangeiros, e paulistanos em busca de um elo longínquo com as origens urbanas de São Paulo. Entretanto, há outro aspecto simbólico negativo que vem se somar à presença indesejável do edifício-garagem, ou seja, o uso que se faz do pátio de fundos, que é utilizado diariamente como área de estacionamento de veículos. Esses aspectos negativos e o desafio da requalificação do Parque Dom Pedro II são pendências cujo enfrentamento deve ser cobrado do setor público.

Outras intervenções revitalizadoras entre 1975-79

Como vimos antes, o ano de 1975 foi altamente representativo por evidenciar um conflito latente entre a visão de modernização demolidora, fortemente presente na prática urbanística

6. Alfredo Garay, arquiteto argentino, consultor do Projeto Monumenta pelo BID, quando visitou o Pátio do Colégio, em 2002, perguntou: Quem autorizou aquele edifício-garagem? “ Vai se averiguar e descobre-se que ninguém o autorizou....” Na ocasião Garay defendia a necessidade de demolições de alguns edifícios de baixa qualidade, associada a um redesenho da morfologia urbana, com o objetivo de qualificar os espaços e melhorar a imagem urbana. (Entrevista à Revista Urbs - 28, abril-maio de 2003, p.p. 28-33)

paulistana, e a idéia de preservação-reabilitação de imóveis e espaços públicos representativos da memória urbana da Cidade, como também constatamos em três casos emblemáticos e polêmicos daquele ano – a remodelação da Praça da Sé, a preservação do Caetano de Campos e a reconstrução do Pátio do Colégio.

Além desses episódios relevantes, outras intervenções do tipo revitalização foram implementadas, como consequência da nova perspectiva aberta pela entrada em operação da primeira linha de metrô e da implantação, em ritmo mais acelerado, da linha Leste-Oeste, destacando-se as seguintes intervenções:

- a) implantação do Calçadão (1974-76), além de ampliar o número de ruas do centro velho e do centro novo para a circulação exclusivamente de pedestres, foram dados novos tratamentos de pisos, arborização, bancos e iluminação;
- b) reabilitação do Edifício Martinelli (1976-78), através de intervenção direta do poder municipal, o antigo arranha-céu, construído na década de 20, foi adequado para receber repartições públicas municipais; e
- c) restauração do Viaduto Santa Ifigênia (1978), transformado em passagem exclusiva de pedestres, com piso de mosaico de pastilha.

Além desse conjunto de intervenções revitalizadoras, coordenadas pela Emurb, cogitou-se da elaboração de um Plano Integrado para Área Central, em 1976, com a intenção de alinhar e coordenar o conjunto de intervenções planejadas para a área central. Essas intervenções estavam na ordem do dia em diversas cidades européias e norte-americanas – a própria pedestrianização havia virado um certo modismo. O Congresso sobre o Patrimônio Arquitetônico Europeu realizado em Amsterdã em 1975, dava destaque à importância dos conjuntos arquitetônicos “*que constituem nossas antigas cidades e povoações tradicionais*” e enfatizava a importância do conceito de “*conservação integrada*” na qual a inclusão das populações locais ao processo de recuperação e a valorização do patrimônio arquitetônico são partes fundamentais do processo que deve ser imbuído de “*um espírito de justiça social*”.⁷ Defendia, também, a inclusão da *conservação integrada* como um dos “pressupostos do planejamento urbano e regional”. Aliás, recomendações que a cidade de Barcelona colocaria em prática no início dos anos 80 e o Rio de Janeiro, no *Programa Corredor Cultural*, desde 1984.

7. Manifesto de Amsterdã – Carta européia do patrimônio arquitetônico. In Cury (Org.), Iphan, 2000, p.211 a 216.

No caso do centro paulistano, as propostas de revitalização, eram vistas com certa desconfiança. Nos debates profissionais e acadêmicos, levantava-se a hipótese de que a valorização dos espaços urbanos centrais levaria à elitização da área central, provocando a alta nos preços dos imóveis e expulsando os mais pobres. Essa expectativa não se confirmaria, ocorrendo um fenômeno oposto, por vezes denominado de periferização do centro, em decorrência, principalmente, do aumento da sua acessibilidade, em nível metropolitano, especialmente a partir das novas linhas metroviárias, com suas estações localizadas na Área Central.

6.2. A requalificação difusa e descontínua, 1980-2000

Após um período de intensa atividade, de obras de infra-estrutura urbana de caráter (re)estruturador ou revitalizador, com um conjunto significativo de intervenções, seguiria um longo período de poucas iniciativas, quase sempre, caracterizadas como pontuais e desarticuladas de qualquer plano de conjunto e visão de longo prazo. Cada esfera de governo atuaria através de projetos próprios, sem qualquer integração entre níveis de governo, havendo a preocupação de uma certa competição político-partidária que marcaria a atuação do poder público, nos anos 80 e 90, pela descontinuidade político-administrativa, como vimos no capítulo 3.

No âmbito municipal, as reabilitações arquitetônicas e a preocupação com o patrimônio arquitetônico continuariam a ser tratadas com certa relevância nas gestões de Reynaldo de Barros, Mário Covas e Jânio Quadros, entre 1980 e 1988, através de algumas intervenções pontuais muito aquém da demanda: reconversão das Casas das Retortas (1981-83); Concurso para Reurbanização do Vale Anhangabaú (1981); regulamentação da Z8-200 – edificações históricas protegidas na região central (1984); Lei de Tombamento Municipal e criação do Compresp – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico (1985); restauração do Teatro Municipal (1986-88); início das obras de Reurbanização do Vale do Anhangabaú (1988).

No âmbito estadual o Projeto Luz Cultural (1984), iniciado pela Secretaria Estadual de Cultura, com a criação da Oficina Cultural Oswald de Andrade, no antigo prédio da Faculdade de Odontologia da USP, marcaria o início de um tipo de intervenção que teria prosseguimento

ao longo dos anos 80 e 90, especialmente na região da Luz, caracterizado por intervenções pontuais de reconversão de edifícios históricos em equipamentos culturais – museus, teatros e centros culturais.

Tanto na atuação municipal quanto na estadual, ficaria evidente a falta de elaboração e implementação de programas e planos urbanísticos que programassem a reabilitação urbana que fosse além das intervenções pontuais, apesar de terem havido algumas sinalizações nesse sentido, como aquela contida na lei que abandonara o *Projeto Cura Brás-Bresser* e o transformara em “*Plano de Reurbanização da Zona Sé-Brás*”, em 1981. A exposição de motivo desta lei procurava desviar o foco da renovação urbana, que estivera associada à intervenção metroviária, para o foco da revitalização urbana, preocupada estritamente com os imóveis e espaços públicos, evitando o envolvimento de áreas privadas. O Parque Dom Pedro II apresentava-se como espaço-chave para a reabilitação urbanística, com grande possibilidade de articulação entre as intervenções já realizadas no centro velho e o Brás. Entretanto, esse esboço de plano, transformado em lei, ficaria limitado ao discurso e não à uma prática efetiva.

Enquanto no Rio de Janeiro, em 1984, era institucionalizado o Programa Corredor Cultural, visando a preservação de um grande conjunto arquitetônico, formado por edificações, na sua grande maioria, do final do século XIX e início do século XX, e espaços públicos de grande significação histórica, na Cidade de São Paulo, o poder público, nas suas três esferas, se limitaria à atuação no âmbito mais restrito dos imóveis históricos isolados. Tais intervenções altamente simbólicas, se mostrariam bastante limitadas diante da verdadeira dimensão da demanda por requalificação urbana das áreas centrais, como ficaria evidente, mais tarde, pelo crescente avanço da degradação ambiental, retratando um quadro de descrédito e desleixo para com as áreas centrais, acentuado pelo crescente abandono do Centro em favor das novas centralidades, que exercem maior atração para a população de renda média e alta.

No período da gestão Erundina (1989-92), voltava-se a priorizar um conjunto significativo de atuações na área central, esboçando-se uma tentativa de retomar o ritmo de intervenções registradas no período 1975-79, na gestão Setúbal. Apesar de se ter conseguido efetivar algumas realizações, a grande maioria das propostas seria apenas iniciada ou sinalizadas

em planos ou projetos que acabariam não sendo efetivamente institucionalizados em razão da descontinuidade político-administrativa.⁸ Das intervenções programadas e concluídas, destacam-se: a conclusão do Projeto de Reurbanização do Vale do Anhangabaú (1988-92); o Bulevar São João (1992); a Operação Urbana Anhangabaú, que vigorou entre 1991-93; e a restauração e adequação do Palácio das Indústrias (1990-92) para abrigar a sede da Prefeitura.⁹

A Emurb elaborou um conjunto de proposições visando a implementação do processo de requalificação da área central contando com os recursos que viriam da Operação Urbana Anhangabaú, estimados em 36 milhões de dólares, o que acabaria não se confirmando e dificultando a viabilização e a continuidade de sua implementação. Algumas intervenções foram de fato implantadas, porém a grande maioria deixada de lado nas administrações seguintes de Maluf e Pitta, entre 1993-2000. Dentre essas proposições devem ser destacadas as seguintes:

- Transferência do Museu do Teatro Municipal das instalações provisórias, no Edifício Martinelli, para Galeria Formosa, junto à escola municipal de Balé, sob o viaduto do Chá – que, de fato foi efetivada, como uma das poucas medidas implementadas na gestão seguinte;
- Bulevar Xavier de Toledo, Calçadão 7 de Abril e remodelação da Praça Dom José Gaspar – que reapareceria em 2001 com o nome inadequado de Corredor Cultural e, que seria implantado somente entre 2002-04, descartando-se a idéia do Calçadão 7 de Abril;
- Várias melhorias e restaurações de monumentos e espaços públicos do entorno do Vale do Anhangabaú, tais como: recuperação da Praça Ramos de Azevedo (pisos, vegetação e iluminação), adequação das escadarias da ligação do Anhangabaú com a Rua Líbero Badaró, recuperação da Ladeira da Memória; recuperação e restauração de esculturas junto ao Anhangabaú e Praça Ramos de Azevedo, recuperação dos Calçadões, etc – que acabariam sendo implementadas, pouco a pouco, através de parcerias com a iniciativa privada.

Enfim, estas proposições eram, em grande parte, atividades que deveriam fazer parte da rotina de conservação dos espaços públicos da área central, como acontece em qualquer

8. O programa Sé-Arouche era, em grande parte, inspirado no programa Corredor Cultural do Rio de Janeiro e apontava uma tentativa sistêmica de tratar a recuperação de fachadas, valorizando as diversas tipologias arquitetônicas das principais vias comerciais da área central que haviam sido encobertas por anúncios e suportes publicitários. A importância do seu caráter pedagógico e normatizador seria perdida pelo desinteresse das administrações que se sucederam.

9. O Palácio das Indústrias foi *“inaugurado em 1924 (mas utilizado desde 1917), o edifício projetado em 1910 pelo italiano Dominiziano Rossi (Gênova, Itália, 1865); São Paulo, SP, 1920, como resposta ao palácio de exposições solicitado pelo projeto da reforma urbanística que estava sendo implementado na Várzea do Carmo.”* (AU 40 Fev/Mar 92, p.37) O arquiteto Rossi foi um importante colaborador do Escritório Técnico Ramos de Azevedo, que recebia as principais encomendas oficiais da Metrópole do Café, que vinha sendo remodelada à feição européia, ao longo dos anos 10 e 20 do século XX.

grande cidade, mas no caso de São Paulo, em função da escassez de recursos e da priorização de grandes obras viárias, montava-se uma lei de Operação Urbana com base na venda de exceções à lei de zoneamento, como forma de atrair investimentos privados e melhorar o caixa da prefeitura. Como os recursos esperados não vieram, em 1993, a Emurb começou a montar a Operação Urbana Centro, que substituiria a Anhangabaú, e que seria somente aprovada em 1997. Assim, as atuações de caráter revitalizante e de conservação dos espaços e monumentos públicos seriam muito lentamente implantadas. Diante da baixa capacidade gerencial do poder público municipal, muitas iniciativas foram realizadas no sistema de parceria com o setor privado, a exemplo da recuperação e conservação dos jardins do Vale do Anhangabaú pelo Bank Boston ou da recuperação e restauração dos jardins e esculturas da Praça Ramos de Azevedo pelas empresas Klabin e Votorantim, tendo a Associação Viva o Centro como articulador dessas parcerias.

Dos projetos urbanísticos elaborados pela Emurb, ainda no período 1989-92, e que ficaria como herança não assumida e descartada pelas administrações seguintes, mas que merece destaque pela sua importância estratégica para o avanço do processo de requalificação urbana, destaca-se o projeto de recuperação do Parque Dom Pedro II. Esse projeto pretendia articular um conjunto de intervenções e teve como ponto de partida a transferência da sede da Prefeitura do Parque do Ibirapuera para o Palácio das Industrias. Além da restauração e adequação desse edifício (1990-92), previa-se a implantação de novos edifícios administrativos – intervenções essas elaboradas pela arquiteta Lina Bo Bardi e equipe. Previa-se, também, além de uma completa remodelação do Parque Dom Pedro II – com remanejamento do sistema viário e remoção de alguns viadutos –, a articulação dessas intervenções com uma proposta de nova Operação Urbana Parque D. Pedro II - Pari, que não teve continuidade.

Essa Operação apostava no potencial de renovação urbana a ser induzida a partir de duas novas estações metroviárias, que constavam do primeiro traçado do projeto inicial da Linha 4 – Vila Sônia – Luz –, que previa sua extensão até o Brás. Incluía-se na proposta inicial da Emurb a requalificação de espaços públicos como o Largo da Concórdia e as ruas de alta concentração de comércio entre este largo e a rua Oriente. Embora retomasse, em parte,

os temas e proposições esboçadas entre 1978-81, no âmbito do Projeto Cura Brás-Bresser, apresentava-se pela primeira vez uma tentativa mais explícita de elaboração de um projeto urbano de grande impacto, de caráter estratégico reestruturador-requalificador, subordinado a uma visão sistêmica e de longo prazo, necessária para ordenar o processo de requalificação através de projetos urbanos de longa maturação projetual, como já vinha ocorrendo em outras grandes cidades mundiais, como Boston, Nova Iorque e Barcelona, por exemplo.¹⁰ Essas experiências internacionais demonstraram a necessidade de combinar intervenções pontuais de caráter revitalizante com intervenções urbanísticas (re)estruturadoras.

De fato, o período que se seguiu entre 1993 e 2000 representaria um deslocamento do foco da atuação do poder público municipal. A gestão Paulo Maluf (1993-96) deixaria de lado a maioria das propostas formuladas pela gestão anterior, concentrando o foco da sua gestão na retomada das grandes obras viárias iniciadas na gestão Jânio e na priorização da Operação Urbana Faria Lima (1995), ou seja, as atenções ficariam voltadas para os investimentos em infra-estruturas urbanas, indutoras de renovação imobiliária, especialmente no setor sudoeste da Cidade. Enquanto isso, a região central viveria o agravamento das suas condições ambientais, decorrentes das seqüelas deixadas pelas obras (re)estruturadoras do período 1965-1980 e pelo crescimento desenfreado do comércio ambulante, como consequência do quadro econômico – interiorização do desenvolvimento e redução dos postos de trabalho –, mas, também, agravadas pela redução da capacidade gerencial do poder público municipal sobre o espaço público. A área do Parque Dom Pedro II e entorno, assim como quase todo o bairro do Brás, com os sucessivos planos não implementados – Projeto Cura Brás-Bresser (1978-81), Plano de Reurbanização Sé-Parque Dom Pedro II – Brás (1981) e a Operação Urbana Parque D. Pedro II - Pari (1992) –, se transformaria na antítese do processo de requalificação, ou seja, a expressão decorrente da ausência do poder público, reafirmando a histórica negação do urbanismo, e acentuando-se a indiferença de uma população cada vez mais motorizada e preocupada somente com soluções individualizadas.

Apesar da criação do ProCentro, em 1993, as intervenções, ainda que pontuais, escassearam. Somente na segunda metade da gestão Pitta (1997-2000), que esteve o tempo todo ameaçada pelo processo de impedimento, é que houve a retomada de algumas atuações significativas,

10. Deve-se destacar a importância da Orla Ferroviária, que atravessa os antigos bairros centrais, e do Parque Dom Pedro II, como áreas urbanas estratégicas para a elaboração de projetos indutores de transformações urbanas, conforme foi claramente sinalizado no estudo-plano “*São Paulo: uma nova abordagem*”, elaborado por pesquisadores da FAU-USP por solicitação da Associação Viva o Centro.

tais como: a) segunda restauração do Viaduto Santa Ifigênia (1999), com a retirada das barracas metálicas dos camelôs que ali se instalaram; e b) restauração do viaduto do Chá (2000), com a demolição da passarela de concreto, que perdera sua função após a conclusão da obra de reurbanização do Vale do Anhangabaú, em 1992, e da liberação da Galeria Prestes Maia para as instalações do Masp-Centro. Enfim, intervenções que seriam de rotina, ou seja, o mínimo que se poderia esperar do poder público.

Alguns episódios ganhariam destaque, no período 1993-2000, mais por reforçar a percepção da falta de coordenação e capacidade de atuação efetiva do poder público municipal sobre o processo de requalificação urbana, entre eles:

- a) o Concurso de Idéias para um Novo Centro (1996), cujo projeto ganhador apresentava um conjunto de proposições que incorporavam em grande parte as idéias que já vinham sendo formuladas para a área central, destacando-se a inclusão da proposta do projeto para a remodelação do Parque Dom Pedro II e seu entorno, exatamente como já havia sido desenvolvido pela Emurb, sob a coordenação do arquiteto José Paulo de Bem, em 1992; e
- b) o estranho mega-edifício denominado Maharishi São Paulo Tower, que foi encaminhado à Prefeitura como proposta de investimento imobiliário da *Maharishi Global Development Fund*, sediada em Nova Iorque, com parceria com o *Grupo Brasilinvest*, de Mario Garnero. O monumental e estranho edifício seria implantado no bairro do Brás, entre a Avenida do Estado, a Rua do Gasômetro e a ferrovia, sem nenhum vínculo com qualquer plano ou projeto urbano – evidentemente serviu somente para alimentar o noticiário, ao longo do ano de 1999, e tentar encobrir ou disfarçar a falta de atuação efetiva da municipalidade quanto à formulação e implementação de projetos urbanos necessários.

6.3. A busca de um plano urbanístico ausente para a área Central

A Associação Viva o Centro - AVC, criada em 1991, que reúne representantes dos empresários, proprietários, comerciantes, associações profissionais, ou seja, uma ampla grama de usuários

e interessados na recuperação da área central, nesse período de baixa capacidade de atuação do poder público, acabou assumindo um papel relevante, seja como fomentadora do processo de requalificação urbana, junto aos meios de comunicação, seja pela elaboração de seminários, estudos e propostas, como também pelo estímulo ao setor privado para a utilização dos incentivos propiciados pela lei de Operação Urbana Centro.

Entre as atuações da AVC, destaca-se o estudo-plano “*São Paulo Centro: uma nova abordagem*”, publicado em 1996, que foi antecedido pelo Encontro Preparatório para o Seminário Internacional Centro XXI, nos dias 12 e 13 de dezembro de 1994, reunindo arquitetos e outros profissionais que vinham atuando no âmbito do planejamento e da gestão urbana na Cidade de São Paulo, para realizar um diagnóstico mais abrangente sobre a área central. Os grupos de trabalhos foram formados em torno de 5 temas para troca de informação e reflexão: 1) Gestão na Área Central; 2) Perfil Social do Centro; 3) Condicionantes de Transformação da Área Central; 4) Funções urbanas da Área Central; e 5) o Papel dos Transportes Públicos na Reorganização Funcional do Centro.

As discussões foram desencadeadas a partir de questões-chaves, que tinham como pressuposto, ao menos implícito, a necessidade de elaboração de um plano específico para dar maior consistência ao processo de requalificação da Área Central, que havia sido iniciada na gestão Setúbal (1975-79) através de um conjunto de atuações pontuais. A idéia do plano específico para a Área Central e a necessidade de um “gerenciamento integrado” a ser realizado através de uma administração específica estavam claramente colocadas na pergunta: *É possível estabelecer uma administração específica para o Centro que possibilite o seu gerenciamento integrado? Que parâmetros devem ser adotados?*¹¹

A idéia de como deveria ser essa entidade específica foi motivo de idéias divergentes, que variavam desde a proposta de criação de uma empresa privada, ou mista ou exclusivamente pública. Apesar de não extrair do debate uma posição clara, a AVC, por várias ocasiões, defenderia a necessidade da criação de uma Agência de Desenvolvimento para atuar especificamente nos limites da Operação Urbana Centro, idéia que encontra respaldo nas experiências norte-americanas, mas que, também, foram assimiladas e adaptadas nas

11. Memória do Encontro Centro XXI, AVC: 1995, p.21.

intervenções realizadas em Barcelona, a partir da segunda metade dos anos 80. O fato é que essas formulações vêm ressaltar a inexistência de um sistema institucionalizado que conte com um plano estratégico, de longo prazo, e com uma forma adequada de estrutura administrativa capaz de conduzir o processo de requalificação urbana de São Paulo.

O resultado dessas discussões, reflexões e proposições, desenvolvidas em cada grupo de trabalho, resultou no documento Memória do Encontro Centro XXI, publicado em 1995. Por outro lado, serviu de base para o estudo-plano “*São Paulo Centro: uma nova abordagem*”, 1996, no qual as idéias e proposições elaboradas pela AVC e por estudos e pesquisas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP seriam traduzidas na forma de uma espécie de plano estratégico para ordenar e direcionar a atuação do poder público, especialmente o municipal, que vinha se fazendo bastante ausente com relação à necessidade de uma atuação mais sistêmica e integrada. Algo que de certa forma já havia sido percebido e cogitado em 1976, ou seja, podemos constatar que, após 20 anos, o processo de requalificação da área central havia avançado muito pouco, pela ausência de planos e projetos urbanos específicos e, principalmente, de uma estrutura administrativa adequada para dar consistência a este processo.

O objetivo principal desse plano-estudo era chamar a atenção para a necessidade de uma perspectiva de continuidade na atuação dos gestores municipais, que vinham se alternando nos cargos de prefeito. Estes atuavam através de políticas públicas descontínuas e, muitas vezes opostas de uma gestão para outra. Para reverter tal situação, se afirmava que seria necessária a explicitação das “*estratégias prioritárias para direcionar uma atuação voltada especificamente para a Área Central de São Paulo*” (12)

Sem aprofundar a importante questão da organização político-administrativa sobre uma base territorial delimitada, apostava na importância da “*institucionalização de uma estrutura administrativa descentralizada*”, constituída por uma Subprefeitura que abarcasse o “*conjunto do território da área Central*”, para que se possa estabelecer “*políticas públicas coerentes, submetidas a um gerenciamento integrado*.” (13)

12. *São Paulo Centro: uma nova abordagem*, AVC: 1996, p. 9.

13. *Ibid*, p. 9.

Sem precisar os novos limites político-administrativo, procurava definir quais seriam os limites atuais da chamada Área Central, ou seja, um território que engloba o Centro Histórico e parte significativa dos bairros centrais, basicamente contidos na região central, formada pelos 10 distritos centrais, que na época correspondia aos limites a Administração Regional da Sé – AR-Sé. Na verdade, o estudo-plano sugeria considerar como área central os distritos Sé e República, o chamado Centro, e parte do primeiro anel de bairros históricos, que vinham perdendo população e, na visão deste estudo-plano deveriam ser objeto de um processo de adensamento populacional, como ficará mais claramente explicitado no *mapa – Bairros Centrais Adensáveis*.¹⁴ Havia a intenção de colocar em destaque o Centro e a parte mais antiga do primeiro anel de bairros centrais como áreas prioritárias para um plano urbanístico.¹⁵

Outro aspecto interessante, do ponto de vista metodológico, foi a caracterização da atual Área Central como local multifuncional e de alta concentração de empregos, aspectos que são reforçados pela sua “*abrangência metropolitana*”, especialmente quando olhada sob o ponto de vista da mobilidade urbana. Daria especial atenção às intervenções previstas no âmbito metropolitano-estadual, relativas aos transportes: anéis viários – Rodoanel, Anel Viário Metropolitano e Minianel –, além das intervenções programadas para os sistemas ferroviários e metroviários, com destaque para o Projeto Integração Centro. Enfim, um conjunto de projetos setoriais que passariam a integrar o PITU – Plano Integrado de Transporte Urbano, 2000-20, na época em elaboração pela Secretaria de Transportes Metropolitanos – STM.

Ao tratar dos planos metropolitanos de transportes, fazendo menção aos projetos de âmbitos estadual (PITU) e federal – REVAF – Programa de Revitalização de Áreas Ferroviárias, do Ministério dos Transportes – 1993, estava-se tocando em uma questão-chave, ou seja, a da necessidade de retomada de um planejamento urbano que envolva as três esferas governamentais, cuja ausência acentua a fragmentação e a não-sincronia das políticas públicas, resultando em desperdícios de recursos e atrasos na implementação de programas e projetos. Sem um entendimento de alto nível político e técnico entre as diferentes esferas, torna-se muito difícil levar adiante as transformações de grande porte e significativas para dar maior consistência ao processo de reestruturação-requalificação das áreas centrais.

14. Ibid, p. 9.

15. Mais tarde, a AVC, em sua posição oficial, quando em contato com os gestores públicos e municipais, defenderia a priorização máxima para os distritos Sé e República, alegando que seria mais eficiente a concentração das ações públicas nesse território menor. A idéia do programa Centro Seguro, elaborado em parceria com a Secretaria de Segurança Pública, seguiria essa lógica. Do ponto de vista do estudo-plano, *São Paulo Centro – uma nova abordagem*, era nítida a preocupação que um plano estratégico abrangesse também os bairros centrais, o que parece bastante razoável. Quando da elaboração do programa de gestão da Prefeita Marta Suplicy para a Administração Regional, Subprefeitura da Sé, em 2001, optou-se por abarcar o território completo dos 10 distritos centrais e, logo em seguida, quando da criação da Subprefeitura, essa região perderia dois distritos – Brás e Pari –, que passariam para a Subprefeitura da Mooca, resultando em quadro institucional confuso, que necessita ser revisto. O fato é que a questão dos limites da área central e a correspondente divisão político-administrativa é uma questão ainda em aberto e que exigirá um entendimento entre os órgãos de planejamento municipal e metropolitano.

O estudo-plano da AVC dava destaque a dois grandes eixos estruturadores e articuladores dos espaços urbanos da região central e do território metropolitano: a orla ferroviária que tangencia o Centro; e o eixo da avenida Preste Maia-Santos Dumont, no rumo norte. Acrescentaríamos, também, o eixo formado pela Avenida do Estado-Rio Tamanduatéi, como importante eixo de reordenação urbanística. Por outro lado, apostava-se que as transformações urbanas devessem ser induzidas a partir da modernização da ferrovia, ou seja, pela possibilidade que as novas estações ferroviárias, assim como as de metrô, teriam para *“alavancar as transformações do seu entorno imediato”* e favorecer o *“adensamento habitacional”*¹⁶

De certa forma, retomava-se a idéia do potencial de renovação urbana associada ao transporte de massa, tipo metrô, com já havia sido considerada nos primeiros projetos de renovação urbana elaborados pela Emurb, na sua fase inicial, entre 1971 e 1974. A questão que continuava e continua pendente é como conduzir esse processo, pois já de há muito tempo se verifica a predominância de uma atuação difusa do setor imobiliário, seguindo a lógica de mercado, e, de outra parte, persiste uma atuação fragmentada de órgãos governamentais que atuam através de programas e projetos setoriais, não havendo uma atuação integrada nem mesmo dentro da própria máquina pública municipal, quanto mais entre diferentes esferas governamentais. Tudo isso agravado pela intensa politização das instâncias de governo pelo excessivo número de cargos de confiança, que são trocados a cada mudança de gestão. Conforme vimos antes, a renovação urbana, na cidade-metropolitana de São Paulo, vem sendo praticada, num quadro de flexibilização do zoneamento, por leis específicas do tipo Operação Urbana, e por uma negociação caso a caso, resultando naquilo que já denominamos de *“urbanismo do empreendedor”*, que vem sendo praticado ao longo dos anos 80 e 90 e que não tem sido capaz de garantir uma ordenação qualitativa da paisagem urbana.

Bairros Centrais Adensáveis

Tendo como base a implementação de projetos de infra-estrutura de transporte, especialmente o transporte sobre trilhos, metrô e ferrovia, o estudo-plano aposta na potencialidade do adensamento populacional do primeiro anel de bairros centrais, que vinha perdendo população

16. Ibid, AVC: 1996, p. 20.

nos últimas três décadas. Entretanto, essa política de estímulo à reedificação deveria ser vista com certa cautela, ou seja, haveria necessidade de avaliar cada parcela específica do território, para se ter uma idéia mais precisa de quais áreas e que tipo de adensamento seriam compatíveis e recomendáveis, tendo em vista em que condições e com que qualidade ambiental se deseja para se atingir um novo estágio de requalificação do habitat dessas áreas. E isso só é possível através da institucionalização de uma prática urbanística, até aqui ausente entre nós, ou seja, aquela que é capaz de passar do planejamento urbano mais geral e estratégico para o campo do projeto urbano, englobando a prática efetiva do desenho urbano como meio para salvaguardar a qualidade dos espaços urbanos em transformação.

Há situações específicas de parcelas significativas desse tecido urbano histórico que não comportam um adensamento, ou seja, acréscimo de novas edificações verticalizadas, pois necessitam, antes de mais nada, de um programa de reabilitação das edificações residenciais existentes e da implantação de equipamentos públicos e privados de apoio aos moradores desses bairros centrais.

Como o poder público vem atuando de forma fragmentada e descoordenada, mesmo nos programas habitacionais oficiais recentes, como o PAC e o Morar no Centro, verifica-se também um processo de reedificação que segue a mesma lógica do empreendedor imobiliário, ou seja, são tratados como produção de habitação para população de baixa renda, lote por lote, sem haver um plano urbanístico que trate o espaço urbano de modo integrado. Por outro lado, a questão habitacional não pode ser dissociada da questão “emprego-renda”.

Áreas de Intervenções Estratégicas

O estudo-plano da AVC sinalizava para a importância de atuações estratégicas, que dependem de “*projetos indutores*” formulados pelo setor público, através de “*soluções projetuais específicas*”, mas com “*formas inovadoras de co-gestão entre os poderes públicos e amplo leque de setores da sociedade presentes no território da área central.*”¹⁷ Essa proposição corresponde ao que, em muitos países, é caracterizado como campo específico do Desenho

17. Ibid, AVC: 1996, p. 24.

Urbano ou uma das etapas do Projeto Urbano, que nada mais é do que o antigo urbanismo reformulado, ou denominado, num certo momento, “*novo urbanismo*” (Lamas, 1992) ou a “*emergência do projeto urbano*” (Nuno Portas, 1998), que nada mais é do que a necessidade de se atuar de uma forma coordenada, passando dos planos urbanísticos aos projetos urbanos específicos, o que não significa abolir os planos gerais e setoriais, nem a abolição completa dos mecanismos reguladores, mas sim a superação da visão exclusivista de um planejamento urbano feito apenas por índices urbanísticos, ainda que por leis específicas, tipo Operação Urbana, como vem sendo praticado.

Entre as áreas urbanas passíveis de projetos urbanos estratégicos ou indutores, são apontados no estudo-plano da AVC, o Pátio do Pari, a Estação da Luz, o Vale do Anhangabaú e o Parque Dom Pedro II, no que concordamos em linhas gerais, mas apenas discordamos da inclusão do Vale do Anhangabaú, uma vez que já foi realizado o projeto de reurbanização, entre 1981 e 1992, resultando a necessidade de uma revisão e complementação das duas extremidades do Vale ainda não resolvidas – ao norte, da praça dos Correios até rua Comendador Souza Nazareth e, na outra ponta, a articulação dos espaços públicos fragmentados entre a Ladeira da Memória, Praça da Bandeira e o encontro das Avenidas Nove de Julho e 23 de Maio e o próprio Vale. Por outro lado, os espaços urbanos pedestrianizados do Vale do Anhangabaú deverão ser revistos como parte integrante de todo o sistema de Calçadas, que necessita de uma revisão criteriosa, do ponto de vista físico e ambiental, além de duas outras medidas básicas: 1) implantação de um sistema de manutenção simples e eficiente; e 2) programação e coordenação de eventos e espetáculos, utilizando-se do potencial cenográfico do espaço urbano ali configurado.

6. 4. Balanço crítico das intervenções na Área Central

Comparativamente a outros centros urbanos, como Rio de Janeiro, Recife e Salvador, por exemplo, verifica-se que em São Paulo há uma dificuldade de se visualizar a existência de um *processo de revitalização ou requalificação nas áreas centrais paulistanas*. A primeira diferença refere-se à não-existência de grandes conjuntos urbanísticos e arquitetônicos homogêneos, como nas referidas cidades. Em geral, esse patrimônio encontra-se disperso no território e

seus núcleos urbanos históricos foram erguidos e reconstruídos várias vezes, apresentando-se com diferentes padrões arquitetônicos, constituindo um mosaico bastante diversificado. No caso do Centro Metropolitano, esse conjunto é altamente significativo, o que não ocorre, geralmente, com os demais subcentros.

As intervenções realizadas pelo poder público, de forma pontual, em 30 anos, entre 1970 e 2000, revelam um esforço não-articulado de investimentos dos poderes públicos local, estadual e federal, além da ausência de planos e projetos integrados, dentro da própria esfera municipal, apesar de uma hiper-produção de planos, projetos e leis, por gestões que duram apenas 4 anos, mas que agem buscando comprometer os investimentos por pelo menos 8 anos. Como nas décadas de 80 e 90, predominou a descontinuidade administrativa, e produziu-se um emaranhado de proposições, planos incompletos e leis fragmentadas, que eram criados ao sabor de cada momento, marcados pela transformação do urbanismo em instrumento de marketing político, resultando em um saldo de realizações efetivas muito baixo.

Com exceção de algumas intervenções pontuais exemplares, como, por exemplo, o Sesc Pompéia (1972-77), a reforma da Pinacoteca do Estado (1993-98) e outras de porte significativo, associadas às estações de metrô e praças centrais (Sé e São Bento), que exigiram uma atuação integrada do Metrô e da Emurb, em meados dos anos 70, e, por último a Reurbanização do Anhangabaú (1981-92), que produziu um impacto significativo sobre a cidade, do ponto de vista local e metropolitano, a cidade-metropolitana de São Paulo não produziu um projeto urbano a altura da dimensão e complexidade que a grande metrópole, vem demandando, ou seja, nesses quase 40 anos de reestruturação e requalificação, neste longo processo de atualização de suas estruturas físico-ambientais, não é possível destacar um projeto urbanístico realizado sob a coordenação do poder público.

Das ações públicas durante os anos 80 e 90 destacam-se intervenções pontuais no Centro Histórico (Velho e Novo) e no entorno da Estação da Luz. Não obstante os investimentos realizados – restaurações, reciclagens e reconversões para implantação de novos centros culturais –, os resultados são pouco perceptivos da “*soleira para fora*”, bem como do ponto de vista da atração de novos investimentos privados. Há a ausência de intervenções mais

extensivas e articuladas do ponto de vista urbanístico, daquilo que denominamos de uma “cultura de realizações”.

Portanto, o foco das intervenções de requalificação tem sido marcado nitidamente por intervenções pontuais, voltadas para os monumentos isolados e algumas intervenções em espaços públicos, sendo que três intervenções podem ser consideradas de maior importância por sua abrangência: a implantação do chamado Calçadão (1975), aquelas associadas às estações metroviárias mais centrais (1974-78) e a Reurbanização Vale do Anhangabaú (1981/1988-92), já mencionadas antes.

Em 1999, quando da inauguração da Sala São Paulo – a intervenção pontual de maior investimento na região central –, discutia-se a real capacidade indutora de requalificação das atuações pontuais, do tipo reconversão de um monumento arquitetônico em centro cultural. Questionava-se até que ponto essa intervenção na antiga Estação Júlio Prestes seria capaz de induzir à reabilitação urbana do seu entorno, formado pela parte mais degradada da Santa Ifigênia, área conhecida nos anos 90 como Cracolândia.

A revista AU, que colocara em destaque o projeto da Sala São Paulo, questionava: *“Mais de 100 milhões de reais foram investidos pelo Governo do Estado na reforma de edifícios voltados para fins culturais, uma ação caracterizada por intervenções pontuais que pretendem criar âncoras que atraiam investimentos para a região. Apesar disso, a eficácia dessa ação torna-se questionável tendo em vista a ausência de complementação dessa política por parte de um projeto global, que considere questões mais amplas, como os problemas sociais, acessibilidade e o espaço público.”* Regina Meyer, professora a FAU-USP, ponderava: “Considero simplista a visão de que intervenções pontuais sejam por si sós capazes de reabilitar áreas como essa.” E, seguida, afirmava: *“A ausência de um projeto urbano que crie conexão entre essas âncoras é vital para reutilizar áreas como essa. A ausência de um plano urbano que crie a conexão entre essas âncoras é vital para a eficácia do processo”*¹⁸. Essa afirmação pode ser considerada a síntese de um balanço crítico da estratégia adotada pelas três esferas de governo, que não foram capazes de construir um processo institucionalizado através da implementação de programas e planos urbanísticos específicos e articulados por um plano

18. AU-86 out/nov. 1999, p.84.

estratégico de longo prazo.

Portanto, evidencia-se a necessidade de um plano estratégico que institucionalize um programa de gestão e requalificação da área central e bairros ou setores urbanos centrais, com características específicas, que seja claro e transparente para atrair a confiança dos agentes envolvidos no processo e novos investimentos.

O processo de requalificação deve ser visto dentro da perspectiva da reconstrução da cidade – reabilitação, reedificação e conservação arquitetônica e urbana –, que considere a questão da qualificação urbano-ambiental no seu aspecto mais amplo, associada à sustentabilidade econômica, ou seja, gerador de emprego e renda, ao mesmo tempo, geradora de um espaço urbano de melhor qualidade. Para tanto, são indispensáveis planos e projetos urbanos bem amadurecidos e articulados através de um plano estratégico de longo prazo, com participação efetiva das três esferas governamentais, principalmente a municipal e a metropolitana-estadual. Caso isso não aconteça, teremos que continuar a “*passos de tartaruga*” e, apesar do empenho de muitos envolvidos e da mobilização da opinião pública, permanecendo a sensação de estarmos “*enxugando gelo*” por um longo período de tempo.

7. PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA PLANOS E PROJETOS URBANOS

7. Proposições e recomendações para planos e projetos urbanos

Neste capítulo, explicitaremos algumas proposições e recomendações que surgiram ao longo da nossa pesquisa e que consideramos oportunas e relevantes para a colocação de uma perspectiva futura para a estruturação e aceleração do processo de requalificação urbana da Região Central da cidade-metropolitana de São Paulo. Não obstante a amplitude e complexidade dos temas até aqui tratados, consideramos importante a viabilização da institucionalização da prática de planos e projetos urbanos específicos, que, acreditamos, seja a única maneira de superar a ausência de uma cultura de realizações no campo do projeto urbano.

Para que a prática urbanística seja institucionalizada, de fato, constatamos a necessidade de três pré-condições:

- 1) A urgente necessidade de conclusão do processo de reinstitucionalização do planejamento e gestão urbana em âmbito nacional, metropolitano e municipal – que depende da aprovação e implementação do projeto de lei denominado Estatuto da Metrópole, pelo Congresso Nacional, o qual deverá disciplinar o planejamento regional e metropolitano, além da aprovação e implementação do projeto de Lei Complementar Estadual nº 6, que regulamenta o sistema de planejamento e gestão de âmbito metropolitano, pela Assembléia Legislativa;
- 2) A implantação de um sistema de organização territorial e político-administrativo, que parte de “*unidades homogêneas*” que compõem cada distrito e sirva de base para o gerenciamento do planejamento e da gestão de âmbito local ao metropolitano; e
- 3) Um plano estratégico para estruturar e dar mais consistência ao processo de *requalificação-renovação* urbana da Região Central, Centro e Bairros Centrais.

A primeira pré-condição depende do desenvolvimento do processo político-legislativo e da mobilização da sociedade através das suas instituições representativas, ou seja, da compreensão da importância que a questão do desenvolvimento físico-territorial tem no processo de desenvolvimento econômico e social do País. Portanto, a aprovação e institucionalização do sistema de planejamento e gestão urbana representa uma pendência de pelo menos 15 anos, de 1990 para cá, e esperamos que seja resolvida o mais breve possível.

Quanto às outras duas pré-condições, avançaremos em proposições e recomendações como uma contribuição à reflexão sobre os desafios colocados ao processo de requalificação-renovação, tendo em vista a necessidade de se estabelecer um plano estratégico para conduzir o processo de reconstrução e requalificação da região central de São Paulo, adequando-a aos novos papéis que a metrópole vem agregando, reabilitando edificações e espaços públicos reveladores da memória urbana e, ao mesmo tempo, buscando a requalificação ambiental. Para isso, será necessário identificar um conjunto de planos e projetos urbanos específicos que devem fazer parte de tal plano.

7.1. Mapeamento ambiental: situação atual da Área Central

Em paralelo à investigação sobre o planejamento e atuação do poder público através de planos e projetos, realizamos duas incursões para investigação de campo, com o objetivo de realizarmos um mapeamento do atual estágio de degradação e recuperação do Centro e Região Central da cidade-metropolitana de São Paulo.

Através de percursos de automóvel e, principalmente, à pé, realizamos alguns registros fotográficos para retratar a paisagem urbana, nos seus aspectos macro e microambientais vivenciados por um habitante ou visitante dos espaços urbanos centrais, tendo-se a percepção mais direta do atual estágio de degradação do ambiente urbano, que continua necessitando de uma atuação coordenada e integrada das diferentes esferas de governo.

Estes mapeamentos, além de contribuir para a reflexão sobre os programas e projetos já implementados ou não, entre 1970 e 2000, foram fundamentais para a formulação da proposição de uma divisão territorial-administrativa, a partir de parcelas menores do tecido urbano, bem como para a formulação de uma proposta preliminar de um plano estratégico que serão apresentadas nos item 7.2 e 7.3.

Mapeamento macroambiental

O primeiro levantamento, denominado mapeamento macroambiental, foi realizado em 2001 e sintetizado na ILUSTR. 7.1, permitindo visualizar os grandes eixos de degradação urbana associados à própria infra-estrutura de transportes:

- a) eixos viários, de tráfego intenso, tanto aqueles em que predominam o trânsito de caminhões com carga – Avenidas Marginais e do Estado –, quanto as grandes interligações viárias do transporte individual, e também os corredores de ônibus de alta densidade;
- b) os eixos ferroviários – trilhos das antigas Sorocabana, na direção noroeste, e Santos-Jundiaí, a sudeste, bem como o eixo da antiga Central do Brasil, no rumo leste –, que tangenciam a Área Central, atravessando os bairros da Mooca, Brás, Bom Retiro e Barra Funda, apresentam-se hoje como articuladores de uma vasta área de obsolescência funcional, representada pela desativação de antigas instalações industriais, intercaladas por edificações residenciais bastante degradadas;
- c) os nós de transportes, que são os pontos de alta concentração de oferta de transporte coletivo, por ônibus, trens e metrô que se entrelaçam nas estações centrais e nos grandes terminais de ônibus, ainda remanescentes mesmo depois da inauguração das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste do metrô, constituindo-se em verdadeiros nós de mobilidade metropolitana.

Estes nós, representados por fluxos de pessoas durante o dia e a noite, apresentam sinais de degradação ambiental, na maioria das vezes, associados à alta concentração de comércio informal que ocupa as calçadas e praças públicas, refletindo um padrão de urbanidade bastante precário e que tem íntima relação com a extensa periferia ou bolsões de baixos padrões, onde moram grandes parcelas da população da Cidade.

Os nós de transporte coletivo estão articulados, em geral, com as antigas centralidades urbanas, que oferecem comércio, serviços e equipamentos públicos à população dos bairros mais distantes e que deveriam merecer a atenção das autoridades públicas.

A degradação urbana verificada em muitas localidades centrais, especialmente aquelas que abrigam nós de transportes coletivos, acaba por espelhar a precarização das condições

de trabalho e a estratégias de sobrevivência da população de baixa renda, como também expressa a baixa qualidade de gestão desses espaços públicos, ao longo dos anos 80 e 90.

Entre estes nós metropolitanos, altamente significativos em termos de mobilidade urbana quanto pela precariedade e avançado grau de abandono dos espaços urbanos do seu entorno, destacamos:

1. Estação da Luz – cruzamento do eixo ferroviário e a ligação viária norte-sul, formada pela Avenida Prestes Maia e demais vias;
2. Estação Armênia (antiga Ponte Pequena), cruzamento do metrô com a Av. do Estado que, margeia o rio Tamanduatéi, em cujo entorno possui um grande volume de linhas de ônibus, cuja maior parte se articula com o setor nordeste de São Paulo e a cidade de Guarulhos;
3. O Parque Dom Pedro II, que abriga um grande terminal de ônibus, que já fora maior no passado, está envolvido por um complexo de viadutos e de entrelaçamentos de vias: Radial Leste, ligação expressa Leste-Oeste e eixo Tamanduateí-Avenida do Estado;
4. Estações ferroviárias do Brás e Roosevelt, junto ao Largo da Concórdia, conectadas à Estação Brás do metrô; e
5. Praça da Bandeira e entorno, situada no vértice do “sistema Y” da ligação diametral norte-sul, com terminal de ônibus conectado por passarelas a três setores do centro, de cotas mais elevadas – Largo de São Francisco-Centro Velho, Ladeira da Memória-Centro Novo e Rua Maria Paula-Bela Vista.

As intervenções recentes, ou seja, desde a entrada em operação das primeiras linhas de metrô e o processo de modernização das ferrovias (PITU-2000-20), vêm revelando um forte papel indutor de transformação urbana por meio dos equipamentos de transporte, como os terminais de ônibus bem equipados, estações metroviárias e ferroviárias. Portanto, qualquer plano que pretenda o enfrentamento e aceleração do processo de requalificação urbana não poderá deixar de considerar esses grandes eixos e nós metropolitanos de degradação ambiental (vide ILUSTR. 7.1, com pontos relevantes e estratégicos).

Os eixos viário-rodoviários, que atravessam a cidade, têm na intensificação do volume de tráfego um forte fator de degradação da qualidade de vida urbana. No âmbito local: pela afetação da qualidade ambiental decorrente de poluição sonora e da dificuldade para o deslocamento do pedestre. No âmbito da cidade como um todo: pelos grandes congestionamentos, que afeta o cotidiano de toda a população. A solução de médio e longo prazo depende de uma nova hierarquização viária que somente será possível quando estiver completada a implantação do Rodoanel e melhorias no transporte coletivo, mas cuja recuperação ambiental deverá ser programada através de projetos urbanos sincronizados com as intervenções nos sistemas de transportes. A idéia do tratamento paisagístico, apontada no PDE-2002, “Caminhos Verdes”, deverá ser perseguida de forma sistemática no longo prazo.

A partir do mapeamento macroambiental, analisamos, preliminarmente, os eixos e os nós de degradação ambiental mais intensa e cujos impactos negativos terão que ser neutralizados ou minimizados. Por sua vez, os projetos de reabilitação e recuperação urbano-ambiental deverão levar em consideração a potencialidade dos investimentos em infra-estrutura de transporte sobre trilhos e os locais de integração com o sistema de ônibus. Porém, mais que melhoria dos equipamentos de transportes há que se recuperar a paisagem urbana de forma extensiva, especialmente nos bairros históricos centrais.

Com base no mapa da ILUSTR. 7.1, percebemos que as áreas mais degradadas se encontram cortadas por esses eixos de transportes (viário-ferroviários) junto aos grandes nós de transportes coletivos, enquanto os tecidos urbanos representados por áreas menos interceptadas pelas grandes rotas de transporte oferecem melhor potencial de habitabilidade. Algumas dessas áreas, na realidade, já apresentam um processo de intensificação de uso do solo, através da produção habitacional para a classe média – Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci. Outras apresentam uma ocupação mais horizontal, especialmente, aquelas situadas nos terrenos planos de várzea do rio Tietê, como o Bairro do Pari e boa parte do Bom Retiro e Barra Funda.

Do ponto de vista da degradação ambiental produzida pelas grandes rotas de transporte, certamente o Bairro do Brás e as áreas junto ao eixo Tamanduateí-Avenida do Estado (trecho da Mooca e Cambuci) foram as mais afetadas. O Brás foi seccionado por dois eixos ferroviários

(antigas Santos-Jundiaí e Central do Brasil) e pelas vias radiais – Avenidas Rangel Pestana-Celso Garcia e Radial Leste. Este bairro, juntamente com o Parque Dom Pedro II, abrigou e abriga os maiores nós de transportes, que são responsáveis por todos os deslocamentos da região leste da Cidade, a mais populosa, além da articulação com outras regiões densamente povoadas da RMSP: o ABC, Guarulhos e municípios da região leste.

Através de levantamento fotográfico é possível verificar os aspectos evidentes da degradação ambiental, mesclados com sinais de reabilitações arquitetônicas difusas nos Campos Elíseos e Mooca (ILUSTR. 7.3 e 7.4). A ausência de um controle sobre a paisagem urbana é evidente nos fragmentos e nas vistas panorâmicas (ILUSTR. 7.1, fotos 1, 2 e 3). Há de se notar, entretanto, exemplos de trechos ou imagens que revelam uma qualidade ambiental presente (ILUSTR. 7.5, fotos 12,13 e 14) na transição dos espaços públicos entre a Praça João Mendes e o Largo da Liberdade. Portanto, as ações pontuais em monumentos arquitetônicos isolados e a simples recuperação de fachadas, se forem coordenadas de modo sistemático, terão um impacto maior no processo de requalificação dos ambientes urbanos centrais.

O Bairro da Liberdade, apesar de cortado pela ligação Leste-Oeste – com avenida expressa rebaixada –, sofreu pouco impacto dos eixos e nós de transportes metropolitanos. Apresenta uma vitalidade e uma identidade marcante como bairro oriental, o que significa que intervenções bem simples, do tipo recuperação e conservação de fachadas e espaços públicos, em determinados casos, podem ser suficientes para garantir um ambiente urbano de qualidade.

Mapeamento microambiental

Os aspectos relevantes da paisagem urbana no seu aspecto microambiental, através de contatos constantes ao longo de três anos e alguns registros fotográficos em 2003, evidenciam a ausência de um padrão satisfatório de gestão dos espaços públicos. Não obstante o grande número de intervenções reestruturadoras e revitalizadoras nesses espaços urbanos centrais, ao longo dos anos 70, que resultaram em reformas de praças e da implantação dos Calçadões, a falta de cuidado e conservação chama a atenção.

A dificuldade de gerir o uso e a apropriação dos espaços públicos pelo comércio ambulante e pelo número excessivo de bancas de jornal e outras variedades, como livreiros, venda de discos, etc, sem qualquer padrão e critério razoável de posicionamento, tem contribuído para a desvalorização do ambiente urbano (ILUSTR. 7.6 e 7.6a).

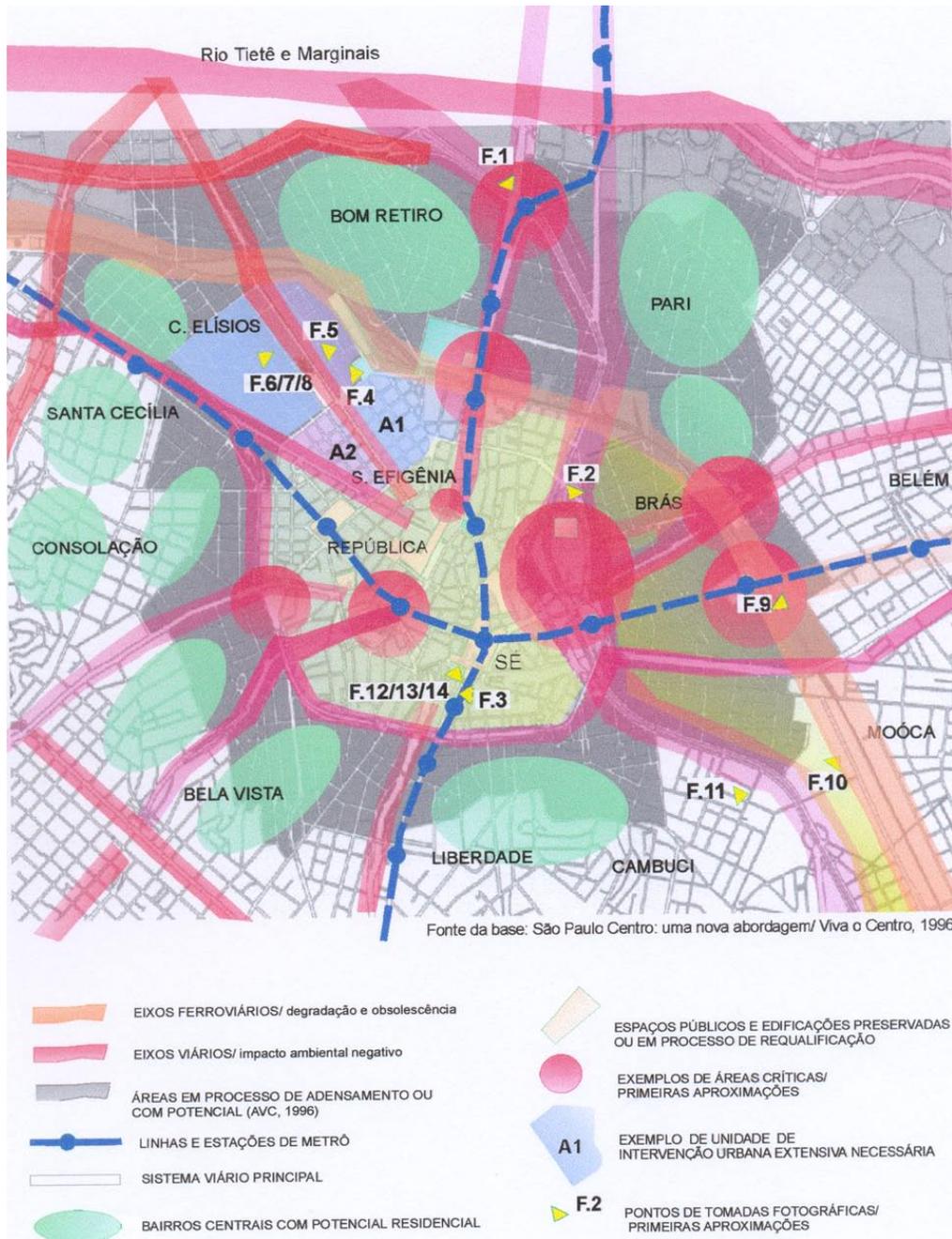
A falta de zelo e conservação básica dos pisos, mobiliário e vegetação, reflete a nítida ausência de padrões urbanos adequados, evidenciando, também, a falta de coordenação, ou mesmo de definição de quem é o responsável, ou seja, a Prefeitura não está adequadamente aparelhada e profissionalizada para fornecer um padrão satisfatório de serviços de manutenção e conservação dos elementos que compõem os espaços públicos. Assim, mesmo as melhorias já realizadas se perdem rapidamente pela falta de um serviço regular de conservação.

Verifica-se, em cada pedaço do Centro, vestígios de mobiliário urbano de diferentes padrões e gestões, ou seja, é possível perceber a descontinuidade político-administrativa e a falta de um padrão de serviço público através desses fragmentos da paisagem. Isso pode ser percebido desde os locais mais centrais e históricos, diante de monumentos arquitetônicos relevantes, como no entorno da Estação Júlio Prestes, quanto nos eixos viários de ligação do Centro com o Brás e região leste. Descaso que vai do piso esburacado ao paisagismo descuidado dos canteiros centrais das vias, às edificações abusivas de várias épocas e ao excesso de publicidade sobre as edificações ou invadindo os espaços públicos. (ILUSTR. 7.7)

Essas observações sobre os aspectos de degradação macro e microambiental servem para chamar a atenção da necessidade de intervenções de reordenamento de grande porte e extensivo, além de atuação sistêmica de pequeno porte. Existe, portanto, um grande déficit de gestão, que se sobrepõe à ausência de projetos urbanos estruturadores, que demandam grandes investimentos. Essa exigência de aperfeiçoamento gerencial-administrativo deveria ser cobrada por todo e qualquer cidadão que paga seus impostos em dia, uma vez que é obrigação dos gestores melhorar a qualidade dos serviços públicos. Entretanto, no caso específico de São Paulo, esta cobrança efetiva da população necessita ser sistematizada em forma de representação eficaz, o que deveria ser um dos principais objetivos do Conselho de Representantes em processo de implantação. O aumento da cobrança exigiria do poder público a montagem de um sistema de trabalho altamente

profissionalizado, para cuidar, adequadamente, de cada elemento que compõe a paisagem urbana.

Pode-se concluir, então, que boa parte da degradação ambiental, presente nesses espaços urbanos centrais, é decorrente deste afrouxamento ou baixa profissionalização da máquina pública paulistana. Parodiando o senador Franco Montoro, vinte anos depois, é realmente no município que o cidadão vive e trabalha, e deve-se acrescentar que é através da qualidade dos espaços públicos das nossas cidades que se pode avaliar o administrador público.

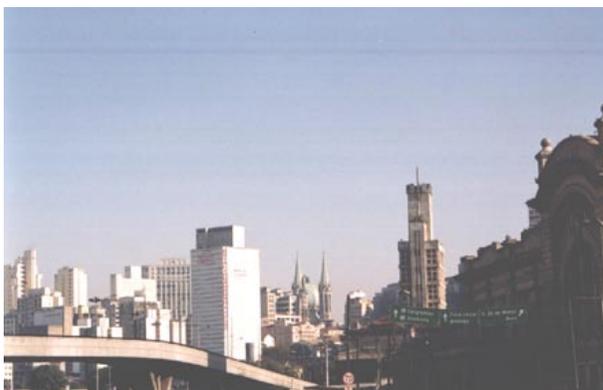


ILUSTR. 7.1
CENTRO E BAIRROS CENTRAIS
MAPEAMENTO MACROAMBIENTAL - EIXOS E NÓS DE DEGRADAÇÃO
fotos e observações de 1 a 14 (2000 e 3001)



1 - Tamanduateí visto da estação Armênia em direção ao parque D. Pedro II (2001)

1. O eixo formado pela Avenida do Estado e o Rio Tamanduateí, no trecho que vai do Rio Tietê até o bairro do Ipiranga, revela uma paisagem bastante árida e um ambiente urbano inóspito. A intensificação do tráfego viário e a redução das calçadas dos pedestres a favor da circulação de veículos contribuíram para a eliminação de árvores, desfigurando a paisagem (antigo eixo verde) que se integrava com a Avenida D. Pedro II, até o Museu do Ipiranga. Suas áreas adjacentes, historicamente, foram destinadas a usos menos valorizados (fábricas, pátios ferroviários, armazéns e residências operárias ou populares), em decorrência das tradicionais inundações. Este eixo, juntamente com o Parque D. Pedro II, deve ser pensado como um grande eixo ordenador do espaço urbano a ser redefinido e requalificado.



2 - Vista do Mercado Municipal para a Sé (2001)

2. Vista da Avenida do Estado, junto ao Mercado Municipal, revela outro aspecto marcante da degradação da paisagem urbana: pouco ou nenhum rigor com a estética urbana - edifício de garagem e viaduto interferem negativamente, dificultando a leitura do centro histórico com seus edifícios simbólicos ou representativos.



3 - Av. Liberdade: arquitetura eclética e publicidades (2001)

3. Conjunto de edificações históricas, na Avenida Liberdade, revela o desleixo da forma de colocação de anúncios e letreiros, bem como o péssimo estado de conservação. Esta situação, comum em diversos espaços públicos das áreas centrais, traduz a ausência de política pública eficaz.

ILUSTR. 7.2

MAPEAMENTO MACROAMBIENTAL

PAISAGEM URBANA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - 2001

Observações da paisagem urbana, destacando alguns aspectos do atual estágio de degradação das áreas centrais:

EIXO TAMANDUTEÍ - AV. DO ESTADO/ PQ. D. PEDRO II

DEGRADAÇÃO/ RECUPERAÇÃO AMBIENTAL



4 - Estação Júlio Prestes (2000)

4. Estação Júlio Prestes e seu entorno: intervenção pontual x paisagem e ambiente urbano degradados. Observamos ausência de preocupação com a estética urbana em edificações produzidas nos anos 50 e 60, no entorno da Estação. Verifica-se que não houve nenhum compromisso com a qualidade do espaço urbano por parte desses empreendedores imobiliários.



5 - Rua Helvetia, área da Estação Júlio Prestes (2000)

5. Área do entorno da Sala São Paulo (obra de reconversão da Estação Júlio Prestes - 1999/2000), onde há um conjunto de quadras com tipologia edilícia relativamente homogênea, com predominância de hotéis e atividades relacionadas à antiga rodoviária. A área aguarda um programa e/ou plano urbanístico para inserir-se no processo de requalificação. Há necessidade de planos urbanísticos específicos.



6 - Edifícios da Cia. Porto Seguro, Campos Elíseos (2000)

6 e 7. Campos Elíseos: exemplo de reedificação combinada com reabilitação de edificação histórica, realizada pela empresa Porto Seguro. Pode ser uma referência para se pensar a forma de conduzir o processo de reedificação, buscando um equilíbrio entre a utilização mais intensa do lote e a preservação da memória do lugar.



7 - Casarão preservado, Campos Elíseos (2000)



8 - Rua Guaianases, Campos Elíseos (2000)

8. Aspectos da ambientação urbana: escala da arquitetura residencial e arborização ajudam a preservar a identidade do lugar. Há necessidade de pequenas intervenções corretivas nos espaços públicos para completar o processo de revitalização.

ILUSTR. 7.3

ESTAÇÃO JÚLIO PRESTES/
CAMPOS ELÍSEOS
DEGRADAÇÃO E POTENCIALIDADES



9 - Brás (2000)

9. Reciclagem da antiga Fábrica da Alpargatas, pela Universidade Anhembi-Morumbi, próximo do Memorial do Imigrante: exemplo de sintonia entre a ação preservacionista do Estado e da iniciativa privada. *Novas destinações e intervenções que preservam a identidade da paisagem industrial produzida entre 1900 e 1940.*



10 - Moóca (2001)

10. Área junto à várzea do rio Tamanduateí, na Moóca, próximo da Av. do Estado: ao lado da Fábrica da Antártica onde estão sendo erguidos novos edifícios de apartamentos, há uma implantação pouco criteriosa, com justaposição entre duas tipologias antagônicas, denotando a ação antecipada do incorporador imobiliário, sem que haja um plano que coordene e oriente a nova paisagem a ser construída. *A ausência da atuação do poder público revela o déficit de práticas urbanísticas necessárias.*



11 - Cambuci (2001)

11. Situação semelhante ao que já acontece no Cambuci: reedificação através de edifícios de apartamentos junto à edificação industrial, não inventariada pelo patrimônio histórico. *Esta situação exigiria uma proposta de desenho urbano, por parte do poder público, a ser acordada com a iniciativa privada.*

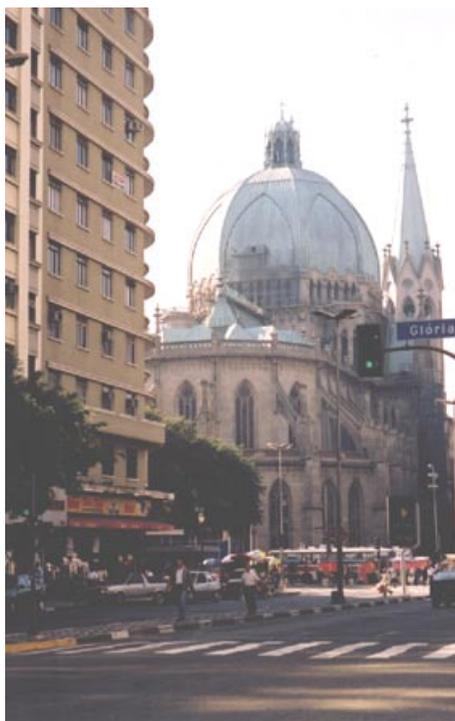
ILUSTR. 7.4

**RECICLAGEM E REEDIFICAÇÃO NO
BRÁS, MOOCA E CAMBUCI**



12 - Catedral da Sé (2001)

12. Vista da cúpula da Catedral, a partir do início da rua da Glória. Aspecto visual que valoriza e reforça a identidade do lugar.



13 - Praça João Mendes e Catedral da Sé e (2001)

13. Alguns edifícios na praça João Mendes estão com suas fachadas restauradas, contribuindo para criar uma moldura para a Catedral da Sé e para os espaços urbanos adjacentes. As edificações comuns também participam para a qualidade da ambientação urbana.



14 - Liberdade em dia de festa (2001)

14. Rua Galvão Bueno, no Bairro da Liberdade, em dia de festa da colônia oriental, revelando a vitalidade e a potencialidade que algumas áreas urbanas centrais possuem, quando preservadas a sua identidade cultural. É evidente o potencial para o desenvolvimento de um turismo urbano que dê sustentabilidade à continuidade do processo de requalificação.

ILUSTR. 7.5

**SÉ - LIBERDADE:
PERCEPÇÃO DE UMA QUALIDADE
AMBIENTAL URBANA A SER VALORIZADA**

PRAÇA DA SÉ E ENTORNO

Lotes não edificados

Conservação de piso

Mobiliário e Bancas de jornais

Aspectos que contribuem negativamente para a configuração da ambientação urbana, denotando a ausência de zelo e de atuação responsável da municipalidade.



Praça da Sé: Marco Zero, piso de granito sem conservação



Piso de mosaico português sem conservação



Face da Praça não recomposta, "fachada banguela", lote vago desde os anos 70.



Excesso de Bancas de jornais, falta de critério no posicionamento e nos padrões. (Fotos do autor, 2003)

ILUSTR. 7.6

MAPEAMENTO MICROAMBIENTAL

PAISAGEM URBANA E

DEGRADAÇÃO AMBIENTAL (2003)

Observações da paisagem urbana, destacando alguns aspectos do atual estágio de degradação das áreas centrais.



Banca despadronizada e aleatória.



Abrigo de ônibus (anos 50) descaracterizado pelo excesso de quiosques.



Igreja de São Gonçalo, ao lado do abrigo de ônibus na Praça João Mendes.
(fotos do autor, 2003)

PRAÇAS DA SÉ E JOÃO MENDES

Objetos e mobiliários estranhos

Abrigo de ônibus dos anos 50

Excesso de Elementos Agregados

Aspectos que revelam a cultura da permissividade e da falta de rigor e de padrões urbanos definidos. Aresponsabilidade se dilui entre vários órgãos e o resultado revela o baixo padrão de gestão do espaço público.

ILUSTR. 7.6 A

MAPEAMENTO MICROAMBIENTAL
**PAISAGEM URBANA E
DEGRADAÇÃO AMBIENTAL** (2003)

Observações da paisagem urbana, destacando alguns aspectos do atual estágio de degradação das áreas centrais.

BRÁS E SANTA IFIGÊNIA

Avenida Rangel Pestana (radial) e Rua Mauá e Av. Duque de Caxias (perímetro central)

Falta de controle da publicidade

Edifícios que são “ruídos visuais”

Falta de cuidado, das fachadas aos canteiros

Guias rebaixadas: várias administrações, várias tentativas.

As atuações pontuais em monumentos arquitetônicos, como os da área da Luz-Santa Ifigênia, necessitam de um plano urbanístico de reabilitação e renovação urbana cautelosa, de caráter extensivo. É preciso estabelecer critérios para recuperar e valorizar a estética urbana, que vai do desenho da paisagem à normatização de reabilitação e conservação do espaço público.



Avenida Rangel Pestana, no Brás.



Rua Mauá, na Santa Ifigênia.



Avenida Duque de Caxias, canteiros anti-pedestre, padrão inadequado e falta de conservação. (2003)



Tentativa de se fazer uma guia rebaixada, junto à Estação Júlio Prestes

ILUSTR. 7.7

MAPEAMENTO MICROAMBIENTAL

PAISAGEM URBANA E

DEGRADAÇÃO AMBIENTAL (2003)

Observações da paisagem urbana, destacando alguns aspectos do atual estágio de degradação das áreas centrais.

7.2. Unidade Básica de Planejamento e Gestão (UBPG)

Com base nas observações de campo, mapeamento macro e microambiental, no acompanhamento da elaboração dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras da Sé e do Ipiranga, em 2002-03 e, também, com base nas formulações dos estudos e planos anteriores – Sagmacs -1958, Anteprojeto de Plano Diretor -1961, PUB-1968 e PDDI-1971 –, constatamos a existência de um vazio organizacional, ou seja, a necessidade de se estabelecer uma divisão territorial através de uma unidade que possa servir de base para os estudos, planos e projetos que vá da escala local até a metropolitana.

E, por estarmos convencidos que essa organização territorial e administrativa é fundamental para a viabilização de uma prática urbanística mais consistente, para viabilizar a implantação gradativa de uma gestão descentralizada (Subprefeitura e Conselho de Representantes) e a construção de uma base de informação comum e compartilhada entre as diversas instâncias de governo, é que apresentamos a proposta de organização territorial a partir de uma Unidade Básica de Planejamento e Gestão (UBPG).

O objetivo principal é a subdivisão dos Distritos em parcelas menores do território, visando a uniformizar e precisar melhor as bases de dados territorializados para o planejamento e a gestão urbana. Estas Unidades servirão de base comum para os diversos tipos de planejamento: local, municipal e metropolitano.

Estas UBPGs, também visam a explicitar a identidade de cada segmento territorial urbano, a partir de suas características históricas, culturais, sociais, econômicas, espaciais e ambientais. E deverão ser atualizadas a cada Censo realizado pelo IBGE, ou seja, a cada 10 anos, ou a cada 5 anos, através de projeções e verificação de campo.

Propõe-se para a sua implantação a formação de um comitê, para delimitação desses perímetros básicos, com a participação de técnicos da Emplasa, Sempla, IBGE, Secretaria dos Transportes Metropolitanos e Fundação Seade. Este comitê deverá elaborar essa subdivisão, tendo como ponto de partida a divisão político-administrativa, ou seja, os

perímetros distritais, para a delimitação de setores urbanos específicos. Em seguida, será necessária a compatibilização dessas bases territoriais menores com os dados dos vários sistemas já existentes, tais como: microzonas censitárias do IBGE, as zonas O/D Metrô, e as bases de informações da Sempla. Haverá, também, que se compatibilizar estas bases com a representação política, em especial, o Conselho de Representantes das Subprefeituras. Assim, se poderá ter uma base de informação mais rigorosa e avançar no processo de institucionalização de canais de participação-fiscalização popular, possibilitando, ao mesmo tempo, mais consistência técnica ao processo de gestão.

Essa organização territorial partiria da unidade básica para compor as diferentes unidades administrativas (vide ILUSTR. 7.8):

Setor urbano ou Unidade Básica de Planejamento e Gestão - UBPG

Distrito

Sub-região municipal

Subprefeitura

Município

Sub-região metropolitana

(Cidade metropolitana)

Região Metropolitana

(Macrometrópole)

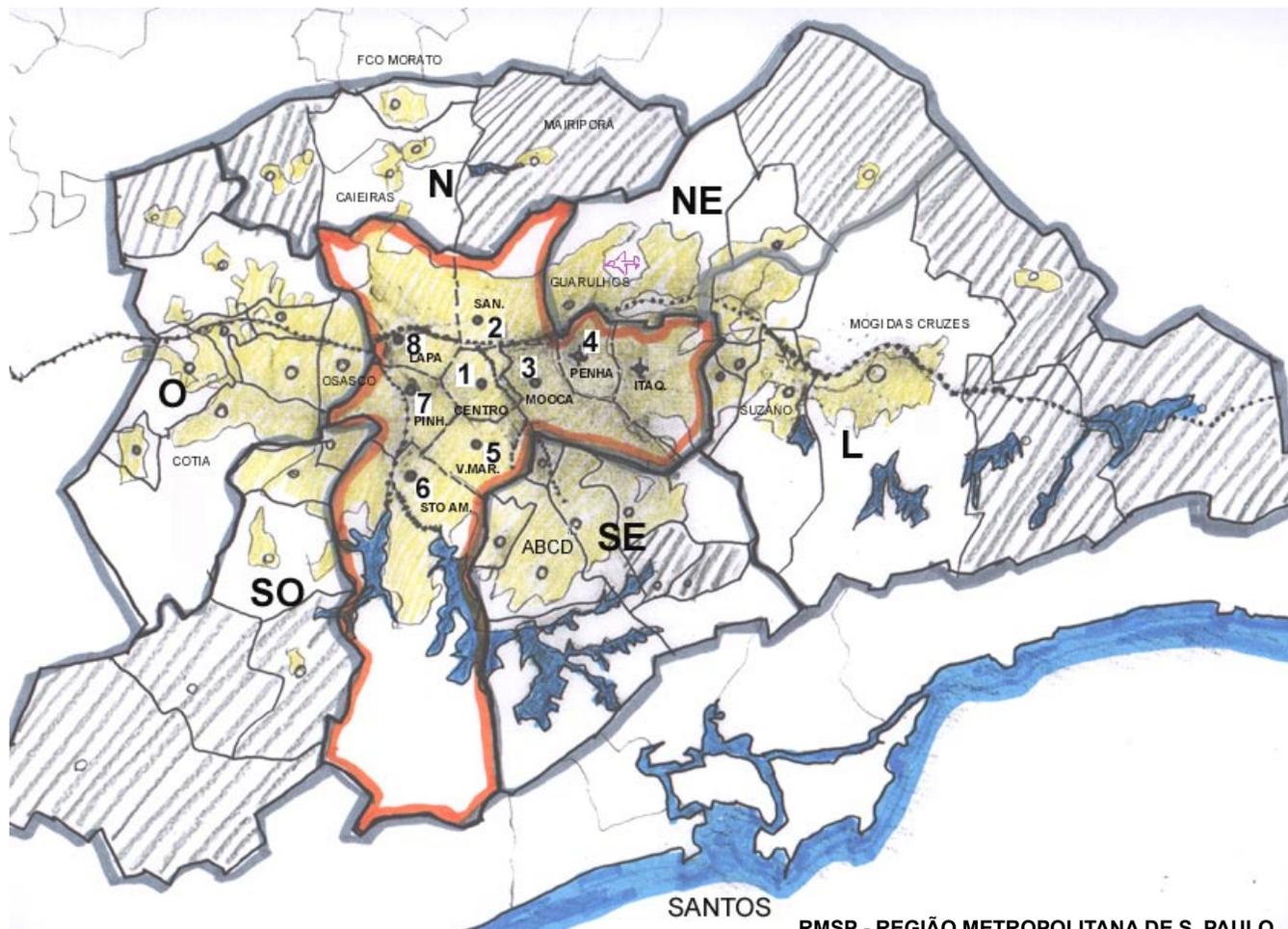
A criação de uma base comum de informação é importante para o fortalecimento da institucionalização do processo de planejamento urbano e para garantir uma base de dados mais precisa e confiável que retrate cada parcela específica do território. Observa-se que a organização dos dados por distrito, como se encontra hoje, apresenta como resultado médias estatísticas que não retratam as realidades particulares de cada parcela menor, uma vez que um mesmo distrito apresenta realidades bastante heterogêneas. Por ocasião da elaboração do novo plano diretor de São Paulo, o PDE-2002, que se desdobrou em 31 planos regionais das Subprefeituras, os PREs-2004, percebeu-se a grande heterogeneidade do tecido urbano de cada distrito e a dificuldade de se estabelecer parâmetros mais precisos para o diagnóstico e para a priorização de futuras ações.

O quadro atual das delimitações da área central

Por outro lado, observamos, nos últimos anos, a criação de perímetros variados para a elaboração de programas ou legislações especiais para a região central de São Paulo que não apresentam um mesmo denominador comum, dificultando a racionalidade e a objetividade da organização e interpretação dos dados. A exemplo do perímetro estabelecido para atuação do Pro-Centro, criado em 1993, que incluía os distritos Sé e República e avançava na direção do Bairro da Liberdade, enquanto a Operação Urbana Centro, legislação especial promulgada em 1997, abrangia os distritos Sé e República e ao invés da Liberdade, incluía parte significativa do Brás. Mais recentemente, quando da elaboração do novo Plano Diretor Estratégico – 2002, excluiu-se os Distritos do Brás e Pari da Região Central da Cidade, que, oficialmente, passou de dez para oito distritos, sem a publicação de qualquer documento técnico que justificasse tal medida.

Esta situação, delineada desde os anos 80, revela o quadro de desregulamentação e abandono do planejamento urbano, e, também, do chamado sucateamento da máquina pública, que tem como pano de fundo a prevalência do modelo de gestão neoliberal, que prega a menor interferência possível do setor público ou máxima desregulamentação possível. Agora, já no início do século XXI, apesar do desgaste desse tipo de política e da retomada da perspectiva de recuperação da capacidade de atuação do poder público, ainda estamos presenciando as conseqüências do enfraquecimento da capacidade gerencial dos gestores públicos. Dentro deste quadro, torna-se fundamental a recuperação desta capacidade, a partir da organização das bases de informação, num momento de atualização dos instrumentos de planejamento – com a elaboração do novo plano diretor, revisão do zoneamento, implantação das subprefeituras e dos conselhos de representantes.

Para exemplificar as idéias aqui expostas, propomos a retomada da delimitação anterior da Região Central, jurisdição da atual Subprefeitura da Sé, nos seus 10 distritos (Ilustr. 7.10 – Área Central: centro expandido e ordenamento administrativo) e, em seguida, estabelecemos uma divisão preliminar de cada distrito em sub-áreas, ou seja, em UBPGs (Ilustr. 7.11 – Área Central Subprefeitura da Sé), caracterizando-se como unidades territoriais para ordenação dos projetos urbanos e coordenação dos programas e projetos setoriais em andamento.



LEGENDA

Sub-região da RMSP

N, NE,L,SE,SO,O - 38 municípios

1,2,3,4,5,6,7e 8 - S. Paulo

— Limites municipais (39 un.)

— Município de São Paulo

- - - Regiões Administrativas e Conselhos de Representantes Regionais (8 unidades)

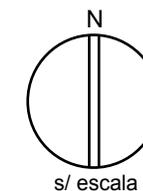
○ Sede Adm. Antigas Centralidades/

⊕ Novas Centralidades

••••• Rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí

■ Área urbana da Cidade Metropolit.

▨ Municípios não-conurbados



Municípios da RMSP (38 unidades):

- N - NORTE** - Mariporã, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato e Cajamar
- NE - NORDESTE** - Guarulhos, Arujá e Santa Isabel
- L - LESTE** - Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Guararema, Biritiba-Mirim e Salesópolis
- SE - SUDESTE** - São Caetano, Santo André, São Bernardo do C., Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
- SO - SUDOESTE** - Taboão da Serra, Embu, Itapeverica da Serra, Embu-Guaçu S. Lourenço da Serra e Juquitiba
- O - OESTE** - Osasco, Barueri, Santana do Parnaíba, Pirapora de B. Jesus, Carapicuíba, Jandira, Itapeví, Várzea Grande Paulista e Cotia

RMSP - REGIÃO METROPOLITANA DE S. PAULO

SUB-REGIÕES ADMINISTRATIVAS PROPOSTAS:

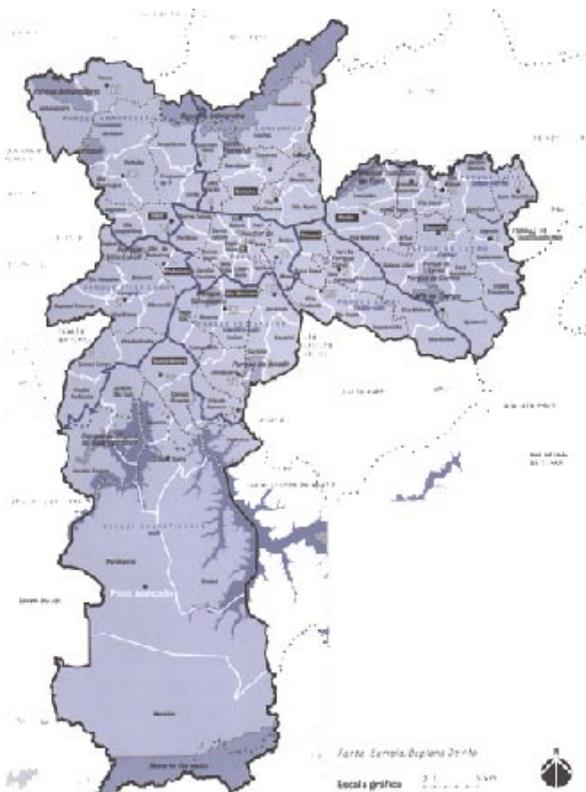
Município de São Paulo/ RAs propostas:

- 1 - Centro**
- 2 - Santana - Norte 1**
- 3 - Moóca - Leste 1**
- 4 - Penha - Leste 2**
- 5 - V. Mariana - Sudeste**
- 6 - Santo Amaro - Sul**
- 7 - Pinheiros - Sudoeste**
- 8 - Lapa - Noroeste**

Proposta de organização político-administrativa para estruturação do Sistema de Planejamento Urbano Metropolitano

ILUSTR. 7.8

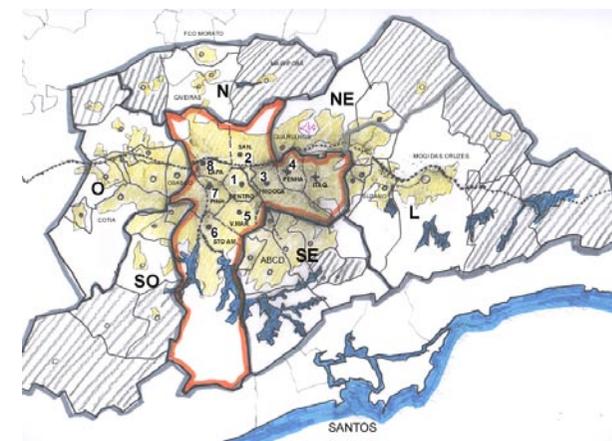
RMSP E MUN. DE SÃO PAULO
REGIÕES ADMINISTRATIVAS
PROPOSTA



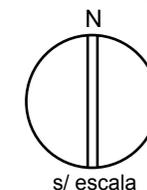
Subdivisão proposta em estudo da SEMPLA, em 2000.



ESTRATÉGIA: Organização das Subprefeituras (AR - Administrações Regionais, até 2002) em 8 Regiões Administrativas (RA)



MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/ RMSF
CIDADE METROPOLITANA



ILUSTR. 7.9
**SUBPREFEITURAS E
REGIÕES ADMINISTRATIVAS
PROPOSTAS**

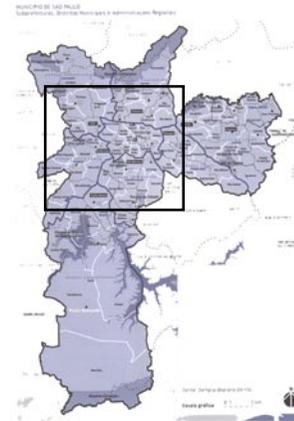
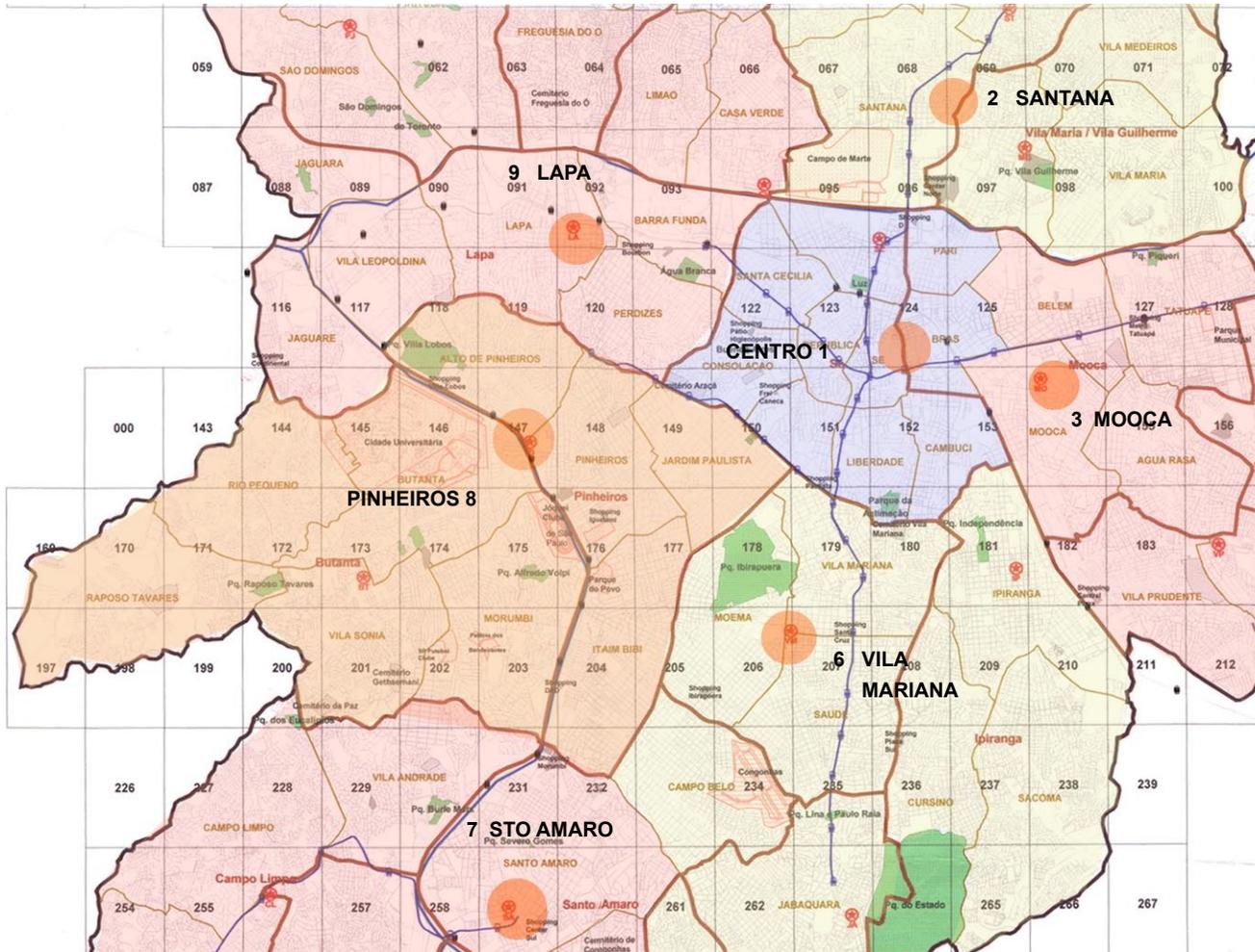
ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO
DAS SUBPREFEITURAS/ ORGANIZADAS
POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS (RAs)

RECOMENDAÇÕES:

1. Implementação gradativa das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes;
2. Implantar Sedes Próprias das 8 RA(s), em espaços simbólicos e representativos da cidade (preferência para antigas centralidades);
3. Combinar implantação das Subprefeituras com a requalificação das antigas centralidades e/ou criando-se novas centralidades;
4. Os Conselhos de Representantes juntos às Subprefeituras devem fornecer representantes para o Conselho de Coordenação das RAs;
5. O Cargo de Coordenador deve ser político escolhido pelo Prefeito, enquanto o cargo de Subprefeito deveria ser eminentemente técnico, ou seja, escolhido entre profissionais de carreira (objetiva-se reduzir o excessivo número de “cargos de confiança” e profissionalizar a gestão).

- 1 CENTRO
- 2 SANTANA (NORTE)
- 3 MOÓCA (LESTE 1)
- 4 PENHA/ ARICANDUVA (LESTE 2)
- 5 V. MARIANA (SUDESTE)
- 6 SANTO AMARO (SUL)
- 7 PINHEIROS (SUDOESTE)
- 8 LAPA/PIRITUBA (NOROESTE)

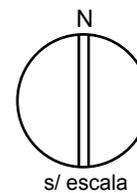
Agrupar as atuais 31 Subprefeituras (2003) em 8 Coordenações Regionais, para fortalecimento das antigas centralidades como locais simbólicos e da representação política e cultural.



ILUSTR. 7.10
ÁREA CENTRAL:
 CENTRO EXPANDIDO E O
 ORDENAMENTO ADMINISTRATIVO
 PROPOSTA

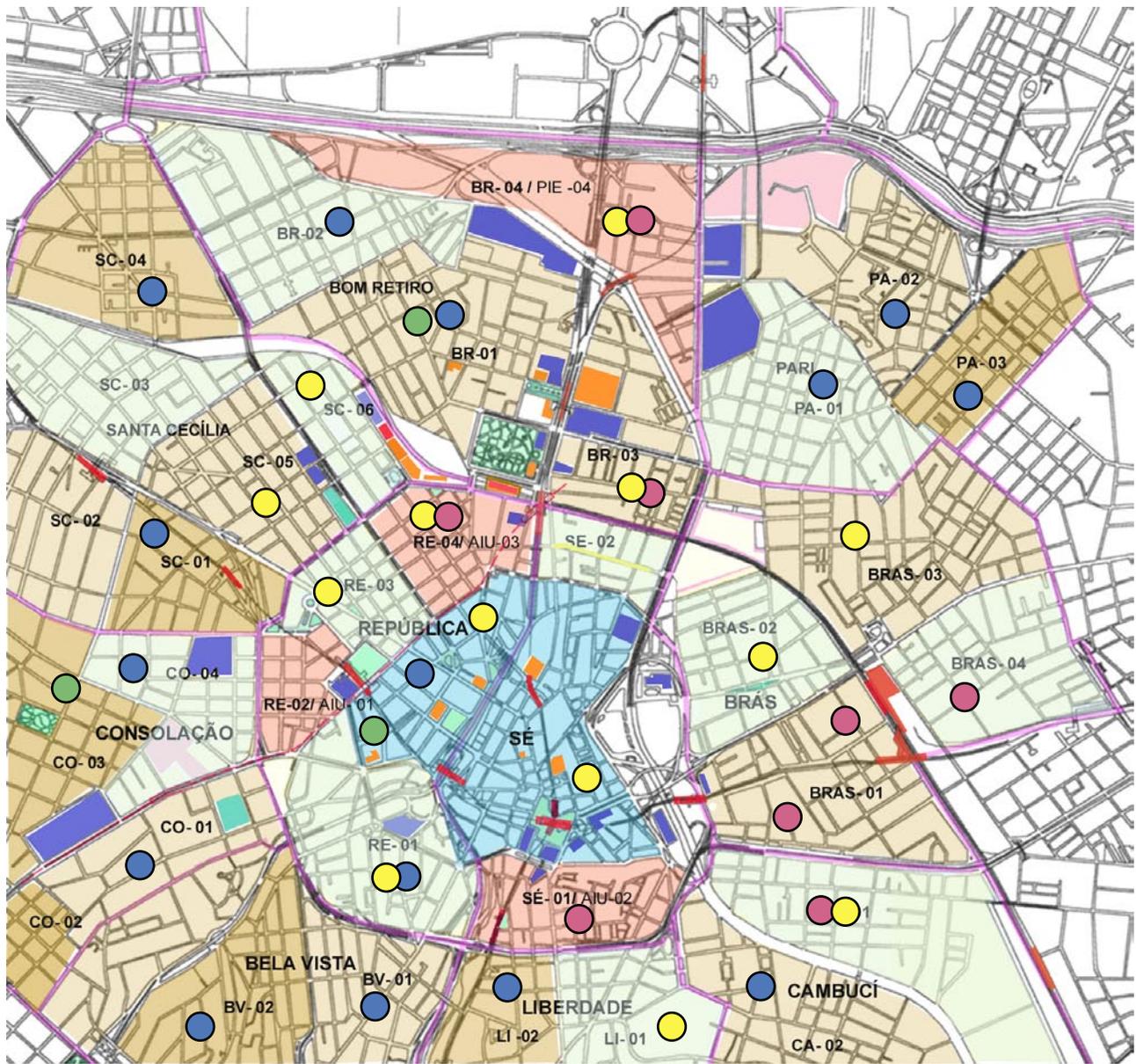
LEGENDA

-  PERÍMETRO DAS SUBPREFEITURAS
-  LIMITES DOS DISTRITOS CENTRAIS
-  CENTROS HISTÓRICOS/ SEDE DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS (RAs)
-  8 REGIÕES ADMINISTRATIVAS (RAs)
(coordenação de Subprefeituras)
-  PARQUES

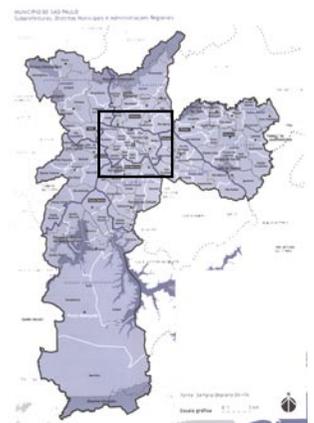


PROPOSTA METODOLÓGICA PARA
 IMPLANTAÇÃO GRADATIVA DAS SUBPREFEITURAS
 E DAS UNIDADES BÁSICAS DE PLANEJAMENTO
 E GESTÃO POR DISTRITO (UBPGs):

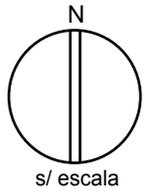
1. Sedes Próprias das RAs e fortalecimento dos espaços cívicos e simbólicos;
2. Estruturação dos Conselhos de Representantes, em 4 níveis: UBPGs, Distrito, Subprefeitura e RAs.



PROPOSTA METODOLÓGICA



ILUSTR. 7.11
ÁREA CENTRAL/ SUBPREF. DA SÉ
 UBPG - UNIDADE BÁSICA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO/
 HABITABILIDADE DAS UBPGs



LEGENDA

- LIMITES DOS DISTRITOS CENTRAIS
- CENTRO HISTÓRICO CH/SÉ E CH/RE
- ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANA PREVISTAS NO PDE - 2002-12
AIU - 1,2,3 E 4
- UNIDADES BÁSICAS DE PLANEJAM. E GESTÃO POR DISTRITO (UBPGs)
- PRAÇAS E PARQUES
- EQUIPAMENTOS INSTITUCIONAIS
- EQUIPAMENTOS PRIVADOS
- EQUIPAMENTOS CULTURAIS
- HABITABILIDADE ATUAL/ UBPG
 - Ótimo
 - Regular
 - Bom
 - Precário

7.3 Um Plano Urbanístico Estratégico para a Área Central

Além da necessidade urgente de se recompor o quadro institucional do sistema de planejamento e gestão urbana da cidade metropolitana de São Paulo – da qual o município é apenas um recorte – , com a montagem de uma base de dados sócioeconômico e urbano-ambiental de cada segmento territorial básico (UBPGs) que compõem cada distrito, consideramos igualmente fundamental a montagem de um Plano Urbanístico Estratégico que articule os grandes Projetos Urbanos indutores de transformações, com o objetivo de estruturar e direcionar os rumos do processo de requalificação urbana no longo prazo.

Deve-se levar em consideração que o processo de requalificação urbana em São Paulo, entre 1970 e 2000, vem sendo caracterizado por um conjunto de intervenções difusas e pontuais desarticuladas, ou seja, sem um plano urbanístico de longo prazo e, por outro lado, a existência do processo de atualização dos instrumentos de planejamento urbano, desencadeado a partir de 2000. Apesar do quadro confuso e incompleto, foram produzidos dois novos instrumentos básicos que são o PDE-2002 e os PREs-2004, que, ainda, dependem de revisões e ajustes estruturais. A criação da Entidade Metropolitana e a elaboração de um plano metropolitano de desenvolvimento urbano deverão fazer parte de uma revisão sistêmica no planejamento, o que será decisivo para o realinhamento dos planos e projetos metropolitanos e municipais, gerais e setoriais, estabelecendo claramente o que cabe a cada esfera governamental e quais serão as atuações integradas.

Propomos, em caráter preliminar, a montagem de um plano estratégico para a região central, com o objetivo de ordenar as atuações públicas de âmbito metropolitano, municipal e local.

Visualizamos a necessidade de três projetos urbanos estratégicos, que deverão compor esse plano, a partir das análises realizadas nos capítulos anteriores, ou seja:

- a) exame dos planos e projetos urbanos elaborados e, na maioria das vezes, não implementados, nos anos 70, 80 e 90;
- b) planos gerais e setoriais examinados no capítulo 4; e
- c) a análise dos novos instrumentos previstos nos PDE-2002 e PREs-2004.

Esses três projetos urbanos estratégicos deverão se constituir numa espécie de espinha dorsal do Plano Estratégico que visa à aceleração do processo de requalificação da região central e deverá se articular com as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), seja as antigas em processo de revisão (Operação Urbana Centro e Operação Urbana Água Branca) e as novas em fase de definição (Operações Urbanas Diagonal Sul e Norte).

As Operações Urbanas deverão passar por uma revisão mais profunda de caráter conceitual (vide cap. 5, item 5.3) e se integrar a um plano metropolitano geral na forma de zona de planejamento especial (ZPE) que comportariam as chamadas Áreas de Intervenção Urbana (AIUs), como áreas de intervenção subordinadas a um plano urbanístico que articule os diversos projetos e programas setoriais e específicos em andamento na região central da cidade, além dos projetos urbanos considerados estratégicos ou não.¹

Os projetos urbanos, que denominaremos como Ensaio Projetuais 1, 2 e 3, serão considerados estratégicos por sua importância como articuladores de um conjunto de ações sincronizadas e coordenadas nas diversas esferas governamentais. E terão um efeito demonstrativo para elucidar aquilo que consideramos “projetos ausentes” ou representação de uma ausência de prática urbanística que tem sido percebida, desde o começo dos anos 70, e que são indispensáveis ao processo de (re) estruturação e (re)qualificação dos espaços urbanos centrais. Ou podemos afirmar que a não-implementação de projetos urbanos estratégicos ou estruturadores, de longa maturação e de longuíssimo prazo de implantação, representa um fator a mais para a degradação ambiental que se tem pretendido reverter ao longo das últimas décadas.

Esses ensaios projetuais cumprem o papel de reflexão, que envolve a busca de meios institucionalizados de gestão urbana, apropriados para o enfrentamento sistêmico das questões mais amplas do processo de requalificação da região central e dos eixos ferroviários, historicamente associados às áreas de ocupação industrial e aos antigos bairros operários, que tiveram relevante papel na formação da metrópole industrial, na primeira metade do século XX, portanto, territórios que merecem cuidados especiais, no processo de renovação urbana.

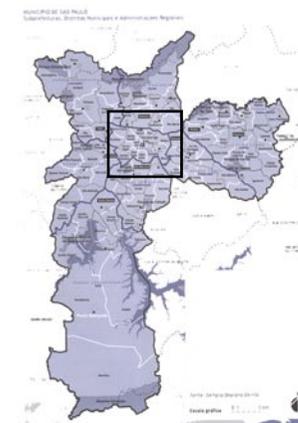
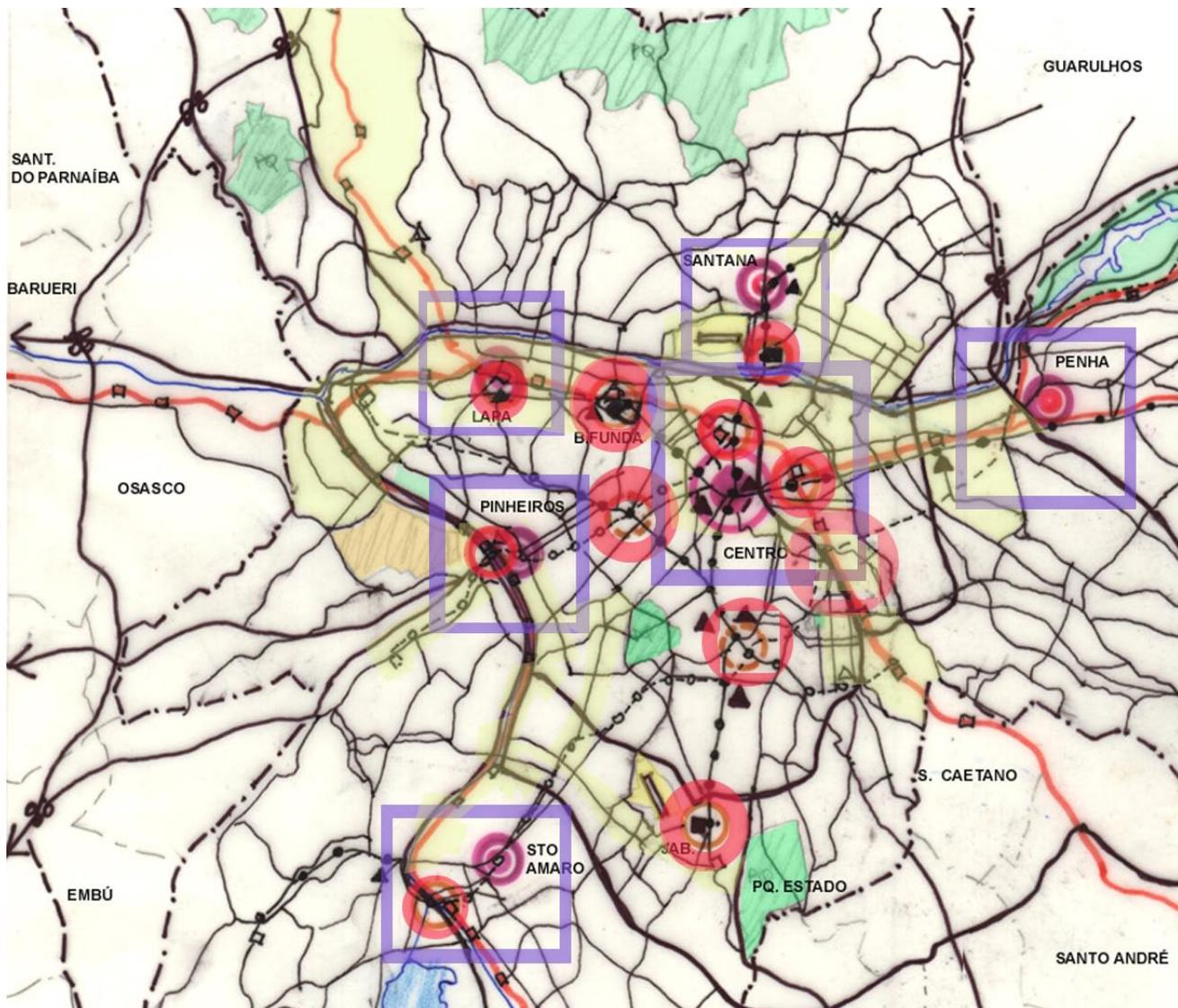
1. Os denominados PEIUs – Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana deverão ser revistos em 2006, sendo que muitos desses projetos podem não ser considerados estratégicos ou prioritários.

Do ponto de vista conceitual, nos referenciamos nas experiências internacionais, que foram de certa forma sintetizadas e assimiladas pelas intervenções urbanas realizadas na cidade de Barcelona, entre 1980 e 2000. Da qual, certamente, Borja e Castells (1997) extraíram um rico material para reflexão e formulação de teorias sobre a atuação urbanística através de projetos urbanos em diferentes escalas. Da nossa abordagem analítica sobre os planos e projetos urbanos que incidiram sobre São Paulo, especialmente de 1965 para cá, e com destaque para os planos de transportes de âmbito metropolitanos (PITU-2000-20, PDDT-2000-20) e os planos municipais PDE-2002 e PREs-Sé e Mooca -2004, observamos os rumos, diretrizes e projetos específicos, em andamento.

Consideramos, ainda, altamente relevante a priorização das antigas centralidades históricas como locais a serem valorizados ambiental e simbolicamente, como locais que deveriam sediar equipamentos culturais e as sedes de Subprefeituras e do Conselho de Representantes. Portanto, estas áreas deveriam receber um tratamento equivalente ao do Centro e Região Central da Cidade, vide ILUSTR. 7.12 – Áreas Centrais: Potencialidades e Requalificação Urbana, o qual representa graficamente essas localidades como altamente estratégicas pela sua acessibilidade metropolitana e pelo significado histórico.

Na prancha ILUSTR. 7.13 - Área Central: Potencialidades e Requalificação, realizamos a subdivisão da Região Central em UBPGs e identificamos as áreas mais significativas enquanto potencialidades para as futuras intervenções – a existência de pólos comerciais, organização comunitária (festas populares), boa condição para implementação habitacional, áreas e eixos de requalificação associados aos transportes públicos e áreas privadas e públicas estratégicas. Em seguida, identificamos três áreas que consideramos prioritárias para Projetos Urbanos indutores do processo de requalificação urbana, conforme discriminamos na prancha ILUSTR. 7.14 - Área Central: Projetos Urbanos Estratégicos.

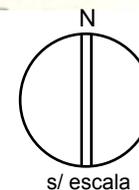
Esses três projetos urbanos estratégicos, preliminarmente tratados como ensaio projetual, devem dialogar necessariamente com os planos e projetos em execução ou sinalizados na esfera metropolitana (governo estadual) e municipal.

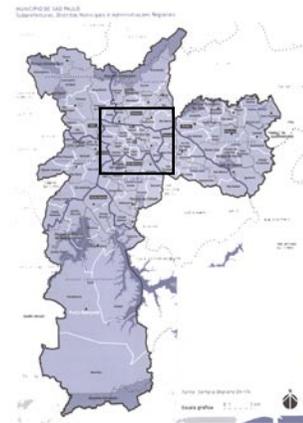
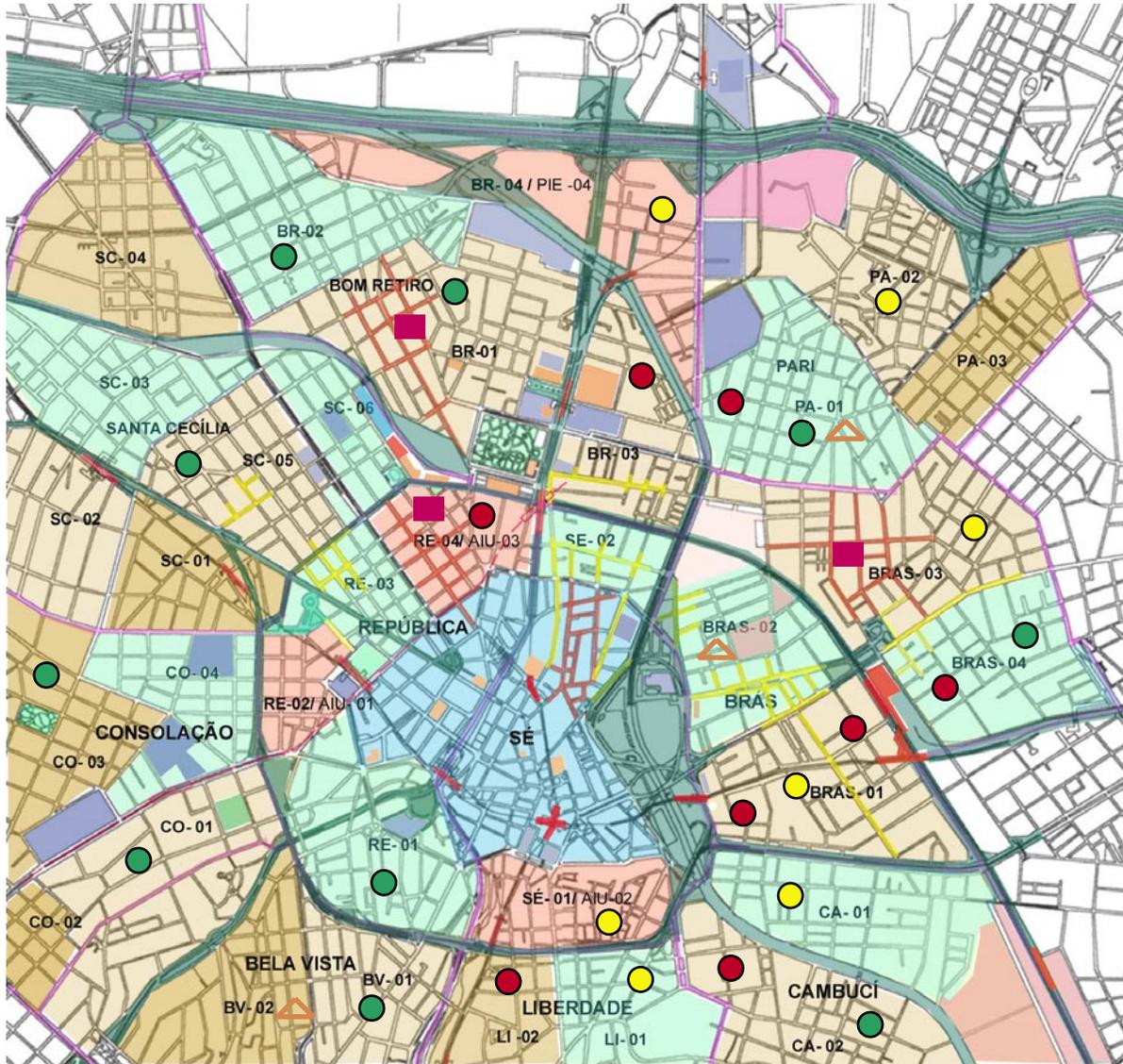


ILUSTR. 7.12
ANTIGAS CENTRALIDADES
 POTENCIALIDADES
 E REQUALIFICAÇÃO URBANA

LEGENDA

-  ANTIGAS CENTRALIDADES + NÓ DE TRANSPORTES PUBLICOS
-  NÓS METROPOLITANOS
-  NÓS METROPOLITANOS EM FORMAÇÃO
-  LINHAS E ESTAÇÕES DA CPTM
-  LINHAS E ESTAÇÕES DO METRÔ
-  LINHAS E EST. PROJETADAS
-  OPERAÇÕES URBANAS EXISTENTES E PROPOSTAS (vide PDE-2002)

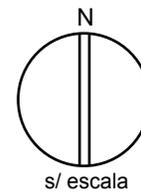


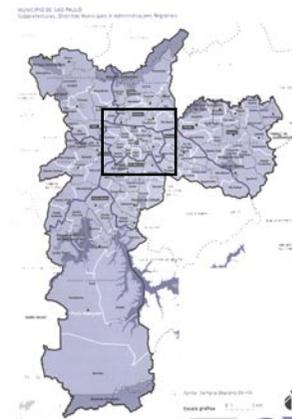
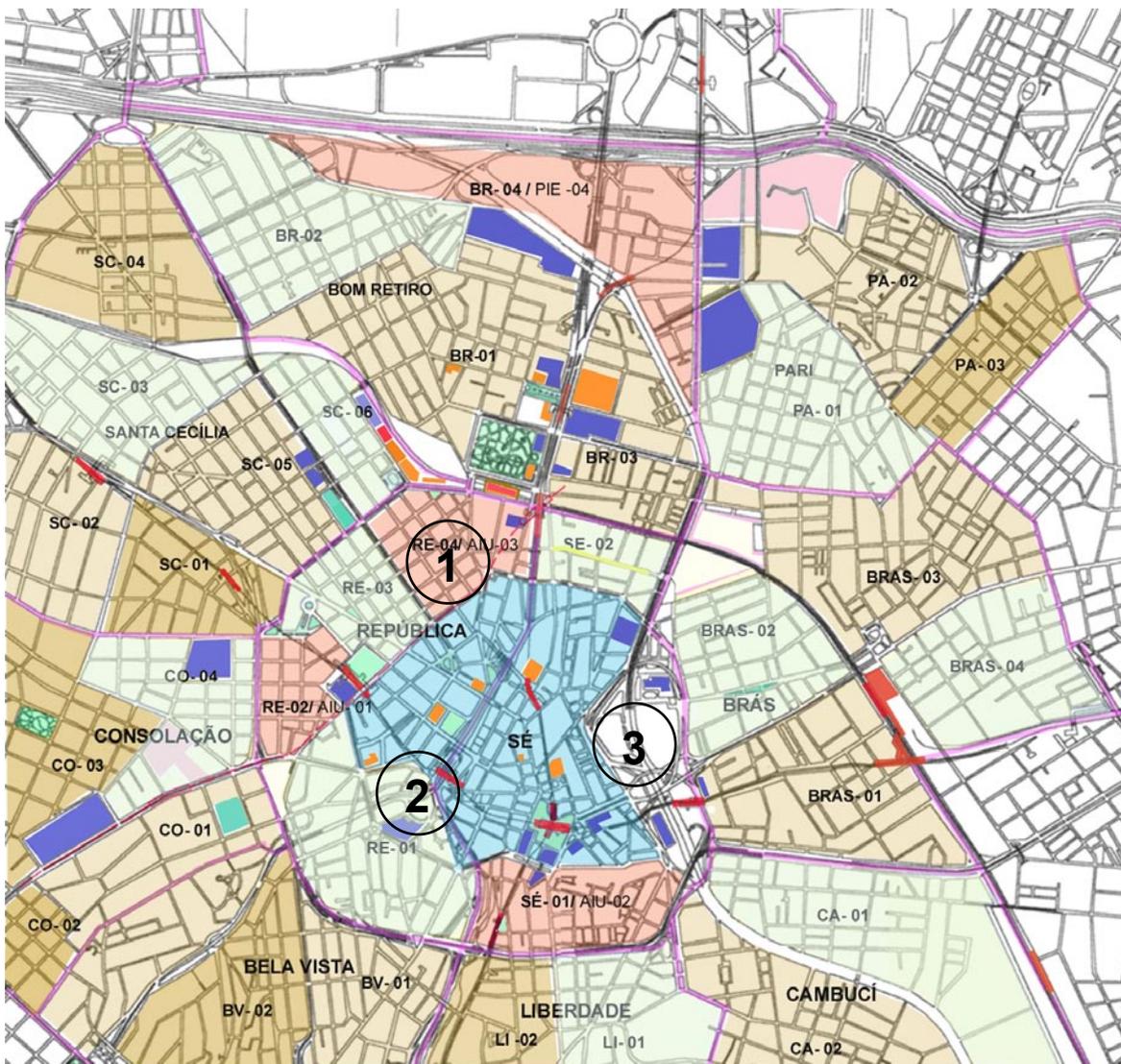


ILUSTR. 7.13
ÁREA CENTRAL/
 POTENCIALIDADES E REQUALIFICAÇÃO /
 DIRETRIZES

LEGENDA

- RUAS COMERCIAIS ESPECIALIZ. N - 1
- RUAS COMERCIAIS N - 2
- PÓLOS COMERCIAIS 1, 2, 3 (Têxteis) e 4 (Elétrico-eletrônico)
- FESTAS COMUNITÁRIAS
- POTENCIAL HABITACIONAL
 (Planos de Bairros/ habitabilidade)
 ALTO MÉDIO BAIXO
- ESTAÇÕES da CPTM e do METRÔ
- LINHA 4 DO METRÔ
- UNIDADES BÁSICAS DE PLANEJAM. E GESTÃO POR DISTRITO (UBPGs)
- ÁREAS E EIXOS DE REQUALIFICAÇÃO (Áreas de domínio público)
- ÁREAS PRIVADAS OU PÚBLICAS ESTRATÉGICAS

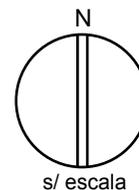




ILUSTR. 7.14
ÁREA CENTRAL/
PROJETOS URBANOS
ESTRATÉGICOS

LEGENDA

- 1** **SANTA IFIGÊNIA / LUZ**
PROGRAMA E PLANO URBANÍSTICO DE REQUALIFICAÇÃO URBANA
Tipo: Extensivo / Quadra-Quadra
Articulação: Transporte/ Linha 4 e Integração centro;
Projetos Culturais da Luz
- 2** **PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO**
PROJETO URBANO INDUTOR DE REQUALIFICAÇÃO URBANA
Tipo: Pontual e Indutor (Físico e Político-administr.)
Articulação: Linha 5 e Recuperação de Áreas Residuais
- 3** **PARQUE D. PEDRO II/ BRÁS**
PROGRAMA E PLANO URBANÍSTICO DE REQUALIFICAÇÃO URBANA
Tipo: Estruturador a partir das Áreas e Espaços Públicos, prioritariamente.
Articulação: Linhas e Estações Metroferroviárias e Recuperação e reestruturação dos Espaços Públicos.



8. ENSAIO 1 : SANTA IFIGÊNIA – LUZ

8. Ensaio 1: Santa Ifigênia – Luz

A proposta preliminar que apresentamos tem por objetivo servir de ponto de partida para a definição de um projeto urbano a ser implementado passo a passo, envolvendo soluções negociadas quadra a quadra. O Ensaio 01 – Santa Ifigênia – Luz caracteriza-se como um *projeto de renovação urbana cautelosa* : reabilitação arquitetônica e urbanística associada à reedificação coordenada por um projeto de desenho urbano.

Após levantamentos preliminares de campo e análise da morfologia urbana, elaboramos as diretrizes espaciais da reordenação desse perímetro urbano, que caracterizamos como uma Unidade Básica de Planejamento e Gestão (UBPG), segmento territorial urbano que coincide, basicamente, com a AIU-03 – Santa Ifigênia.

Nossas propostas preliminares levam em consideração os planos gerais e setoriais, com respectivos projetos específicos, em andamento nos âmbitos metropolitano e municipal, dos quais relacionamos as seguintes premissas para atuação integrada:

Âmbitos Metropolitano e Municipal – atuação integrada:

a) articulação com projetos de transporte público e equipamentos culturais:

- PITU- 2000-20 , Plano de Integração de Transportes Urbanos, que prioriza a modernização do transporte ferroviário de passageiros, articulado com a rede metroviária, constituindo-se em espinha dorsal dos transportes públicos metropolitano, que têm os sistemas de ônibus e microônibus como sistemas complementares.
- O denominado projeto Integração-Centro, que vem sendo implantado junto às estações metro-ferroviárias – Barra Funda, Brás e Luz –, juntamente com a implantação da Linha 4 do Metrô.
- Os equipamentos culturais já implantados, desde meados dos anos 80, através de projetos pontuais (Oficina Cultural Oswald de Andrade, Pinacoteca do Estado, Sala São Paulo/ Estação Júlio Prestes, entre outros, além do conjunto de investimentos do Programa Monumenta Luz).

b) articulação com as diretrizes estabelecidas no PRE-Sé – 2004, Plano Regional da Subprefeitura da Sé:

- AIU – 03 – Área de Intervenção Urbana de Santa Ifigênia.
- PEIU – 01 – Programa Monumenta Luz e PRIH da Luz (Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat).
- PEIU – 03 – Parque Linear Ferrovia/ Estação Júlio Prestes

c) diretrizes da AIU – 03 – Santa Ifigênia:

O objetivo é a *“reurbanização de Santa Ifigênia, por meio de um projeto de desenho urbano que indicará os imóveis a serem preservados e reabilitados, com ampliação de uso residencial e estímulo à diversidade funcional dessa área”* (PRE-Sé, 2004, p.40).

A seguir destacamos as principais diretrizes para o projeto urbano e fazemos algumas observações:

- *“ampliar as áreas públicas destinadas à praça e ao convívio, sem prejuízo das ligações viárias”* – verificamos a necessidade e a possibilidade de ampliação de espaços de domínio público através de : abertura de vias em quadras excepcionalmente grandes, criação de pequena praça com área verde, ampliação dos espaços dos pedestres nos miolos de quadra (reestruturação fundiária e diretrizes de reedificação), etc.
- *“promover o redesenho do traçado viário, dos passeios e do mobiliário urbano..”*
- além de abertura de uma nova via na quadra junto à Avenida Casper Líbero, na proximidade da Estação da Luz (vide prancha), deverá ser elaborado, numa segunda etapa, após a montagem dos projetos de recomposição de quadra a quadra, os tratamentos adequados dos passeios. A ampliação do número de garagens subterrâneas, junto às áreas reedificadas, deverá ampliar substancialmente as vagas para autos, reservando para a Rua Santa Ifigênia um tratamento especial, com alargamento das calçadas e restrição ao acesso de veículo.
- *“incentivar a reabilitação dos edifícios residenciais destinados às populações de renda familiar média “* - existem muitos imóveis residenciais em estados bem precários. A primeira providência seria fazer um inventário para classificar e dimensionar as demandas ou reformas das instalações físicas. A área

habitacional deve ser tratada de forma integrada, aproveitando as estruturas de programas já em fase de implantação (PAR, PAC e Morar no Centro), subordinados ao plano de desenho urbano. Haverá de se discutir melhor o potencial de novas habitações em relação ao potencial de expansão das atividades comerciais. A nosso ver, a área comercial deverá ter preferência, por se tratar de um pólo elétrico-eletrônico com forte potencial para o crescimento, o que significa a geração de empregos.

- *“incentivar as atividades terciárias relacionadas aos setores culturais, de lazer e de entretenimento”* – na Rua General Osório, nas proximidades dos equipamentos culturais já implantados (Sala São Paulo, Estação Pinacoteca e Escola de Musica Tom Jobim), onde existe uma concentração de lojas de instrumentos musicais, havendo a possibilidade de aproveitamento de miolo de quadra para implementar novos equipamentos de pequeno porte, como teatros e cafés, voltados à implementação de atividades culturais combinadas à intensificação do uso noturno.

d) montagem de um escritório ou núcleo inicial de trabalho envolvendo uma equipe interdisciplinar com profissionais de vários órgãos municipais, para viabilizar a montagem do projeto de forma integrada.

Esse tipo de projeto necessita da montagem de um sistema de trabalho e cooperação que envolva técnicos e profissionais com o perfil apropriado para esta atuação integrada, além da criação de canais de comunicação permanente com os moradores, proprietários, comerciantes e usuários da área em processo de *renovação-requalificação*. Consideramos, como referências metodológicas, as experiências de Bolonha, nos anos 70, Kreuzberg – Berlim e Barcelona, nos anos 80, que colocaram em prática o conceito de renovação urbana cautelosa.



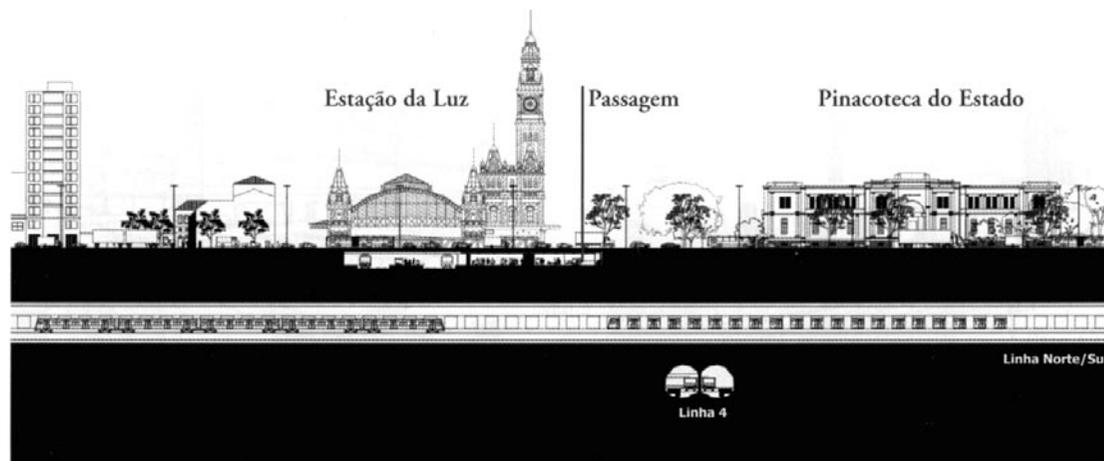
Aerofoto, Sempla, 2000

ILUSTR. 8.1

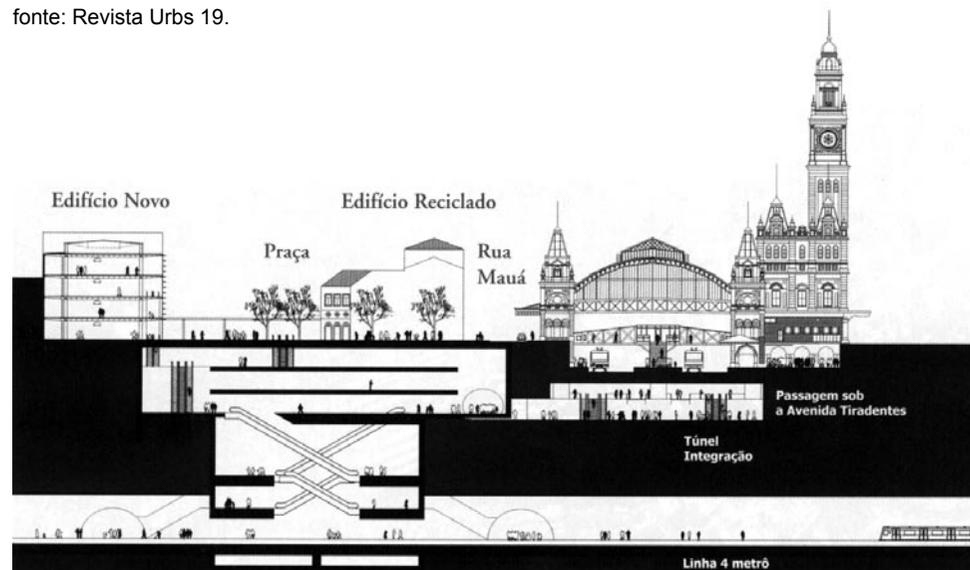
ENSAIO - 1
STA IFIGÊNIA / LUZ
PERÍMETROS DE INTERVENÇÃO
PROPOSTAS INICIAIS E DIRETRIZES
PARA MONTAGEM DO PROJETO



Vista aérea da área da Luz: Pinacoteca, Jardim da Luz e Estação da Luz
 fonte: AVC, foto Nelson Kon, 1997.



Corte e Elevação Norte-Sul - Projeto Integração Centro, em operação 2004; e Linha 4 do Metrô, em obra 2004
 fonte: Revista Urbs 19.



Corte e Elevação Norte-Sul - Projeto Integração Centro, vista do interior das estações metro-ferroviárias
 fonte: Revista Urbs 19.



Interior da Pinacoteca (fotos do autor, 2005)

ENSAIO 1 - ILUSTR. 8.2
STA IFIGÊNIA / LUZ
 PROJETOS SETORIAIS E PONTUAIS
 Investimentos já realizados e em andamento em 2005

PINACOTECA (1993-98)
 ESTAÇÃO J. PRESTES/ SALA SÃO PAULO (1997-99)
 ESTAÇÃO PINACOTECA/
 ESCOLA DE MÚSICA TOM JOBIM (1999-2002)
 PROJETO MONUMENTA (2002-)
 INTEGRAÇÃO CENTRO - 1998-2004

ENSAIO 1 - ILUSTR. 8.3

STA IFIGÊNIA / LUZ

ANOTAÇÕES E DIRETRIZES INICIAIS

Área do entorno da Estação da Luz que deverá sofrer um *forte impacto dos projetos de transportes metropolitanos - Integração Centro e Linha 4 do Metrô*. Para aproveitar positivamente este impacto, faz-se necessário um plano urbanístico de reestruturação das quadras do entorno, que deve ser incorporado à Operação Urbana Centro Revisada.

Tal reestruturação deverá ser conduzida a partir de um plano preliminar que sinalize claramente a nova configuração desejável para a área, através de volumetrias e usos a serem estimulados. Este plano deverá induzir o processo de renovação urbana de forma cautelosa e servir de ponto de partida para as operações consorciadas a serem formadas com os agentes privados.

HABITAÇÃO

Necessidade de programa habitacional que priorize a reforma e a reabilitação de edifícios residenciais em estado precário, habitados ou desocupados. Propõe-se um *inventário preliminar e a avaliação do potencial habitacional* da área delimitada AIU-03 (PRE-SÉ, 2004), como ponto de partida para um plano integrado para este setor urbano, além de servir de base para revisão da Operação Urbana Centro.

NOTA: Levantamentos fotográficos e anotações realizadas pelo autor em junho de 2002.



Rua Santa Ifigênia: Edifício Residencial com comércio no térreo/ *manter diversidade*.



Estação da Luz em reforma - Rua Mauá em 2002.



Rua Santa Ifigênia: *Comércio especializado elétrico-eletrônico*.



Av. Duque de Caxias - edificações do início do século XX, *a preservar e proteger: programa específico*.



Rua dos Andradas com Av. Duque de Caxias, *revisão dos canteiros centrais*.

ENSAIO 1 - ILUSTR.8.4
SANTA IFIGÊNIA/ LUZ
 ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA



Base: Aerofoto 2003 - PMSP

PROGRAMA INICIAL DE INTERVENÇÕES

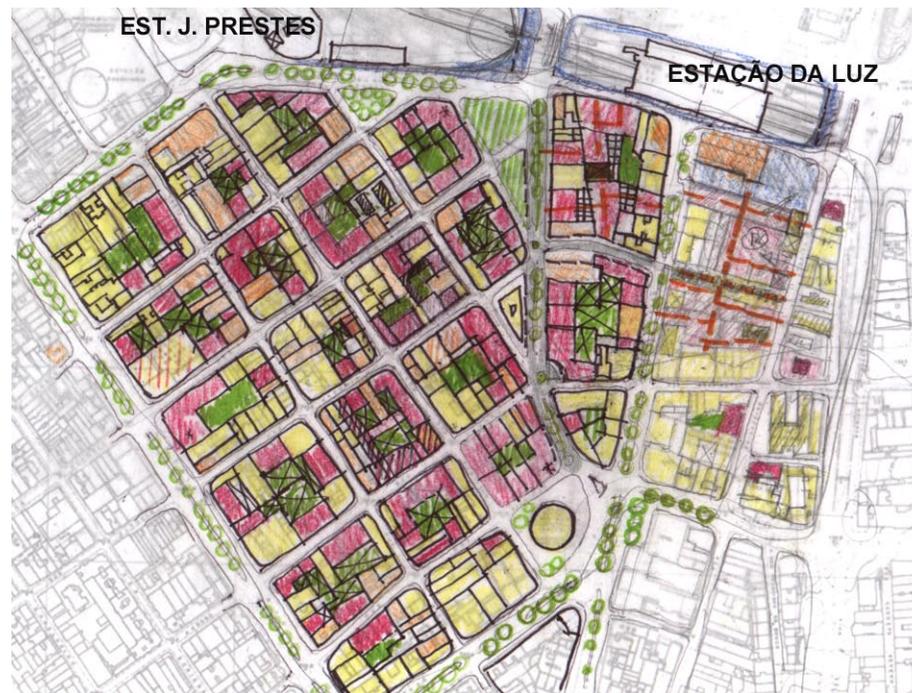
- | | |
|---|--|
| 1 Sub-área 01- remodelação | 4 Rua Santa Ifigênia: redesenho e tratamento paisagístico |
| 2 Área verde e Torres de Escritórios | 5 Plano quadra-quadra: renovação-reabilitação |
| 3 Quadra 1- Entorno da Estação Júlio Prestes | |

ENSAIO 1 - ILUSTR. 8.5

SANTA IFIGÊNIA / LUZ

PREMISSAS E DIRETRIZES PARA O PROJETO URBANO

1. Reequilíbrio ambiental: reabilitação e sustentabilidade
2. Reedificação induzida: volumes a construir e áreas verdes nos miolos de quadras
3. Proteção e preservação do patrimônio cultural: incentivos fiscais
4. Operações Consorciadas envolvendo proprietários, empreendedores e comerciantes na montagem dos projetos de reedificação quadra a quadra.

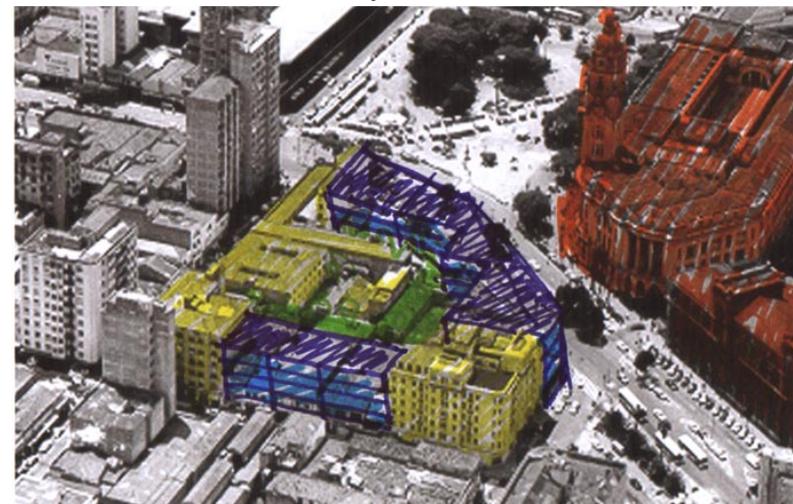


ESTUDO PRELIMINAR

Renovação cautelosa induzida

REPARCELAMENTO E REEDIFICAÇÃO	
EDIFÍCIOS PROTEGIDOS	
EDIFICAÇÕES A MANTER	
ÁREA PERMEÁVEL/ VEGETAÇÃO	

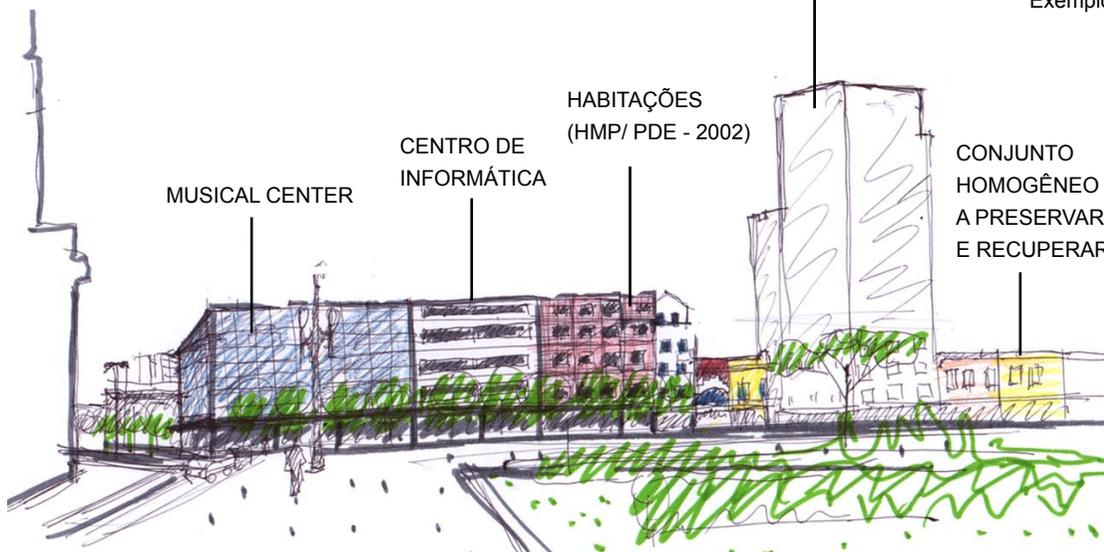
PROPOSTA PARA QUADRA 01:
MONTAGEM - PILOTO DE RENOVAÇÃO CAUTELOSA



Exemplo de proposta de reestruturação e reedificação quadra a quadra.

TORRE
ESTAÇÃO JÚLIO PRESTES

ED. RESIDENCIAL
EXISTENTE/
REFORMA



MUSICAL CENTER

CENTRO DE
INFORMÁTICA

HABITAÇÕES
(HMP/ PDE - 2002)

CONJUNTO
HOMOGÊNEO
A PRESERVAR
E RECUPERAR



ESTAÇÃO JÚLIO PRESTES E ENTORNO

ENSAIO 1 - ILUSTR. 8.6

SANTA IFIGÊNIA / LUZ

PROPOSTA: REEDIFICAÇÃO DE QUADRA TÍPICA - SUB-ÁREA 3

Exemplo de desenho urbano induzido: indicações para operação consorciada quadra-quadra.

Volumetria pré-definida e usos indicativos, mantendo a diversidade e recompondo a quadra a partir de reparcelamento do solo. Gabarito definido, unificação de lotes, etc.



Hipótese de reestruturação viária, a ser avaliada.

- A MANTER
- PRESERVAÇÃO
- NOVAS EDIFICAÇÕES
- ABERTURA DE VIA
- PÁTIOS ARBORIZADOS
- GALERIA DE PEDESTRES

Requalificação e otimização do uso de miolo de quadras: uso intenso para comércio, com pátios internos, "pequenos oásis".

ENSAIO- 1 - ILUSTR. 8.7

SANTA IFIGÊNIA/ LUZ

SUB-ÁREA 01-1

REESTRUTURAÇÃO DE QUADRA

Entorno imediato da Estação da Luz

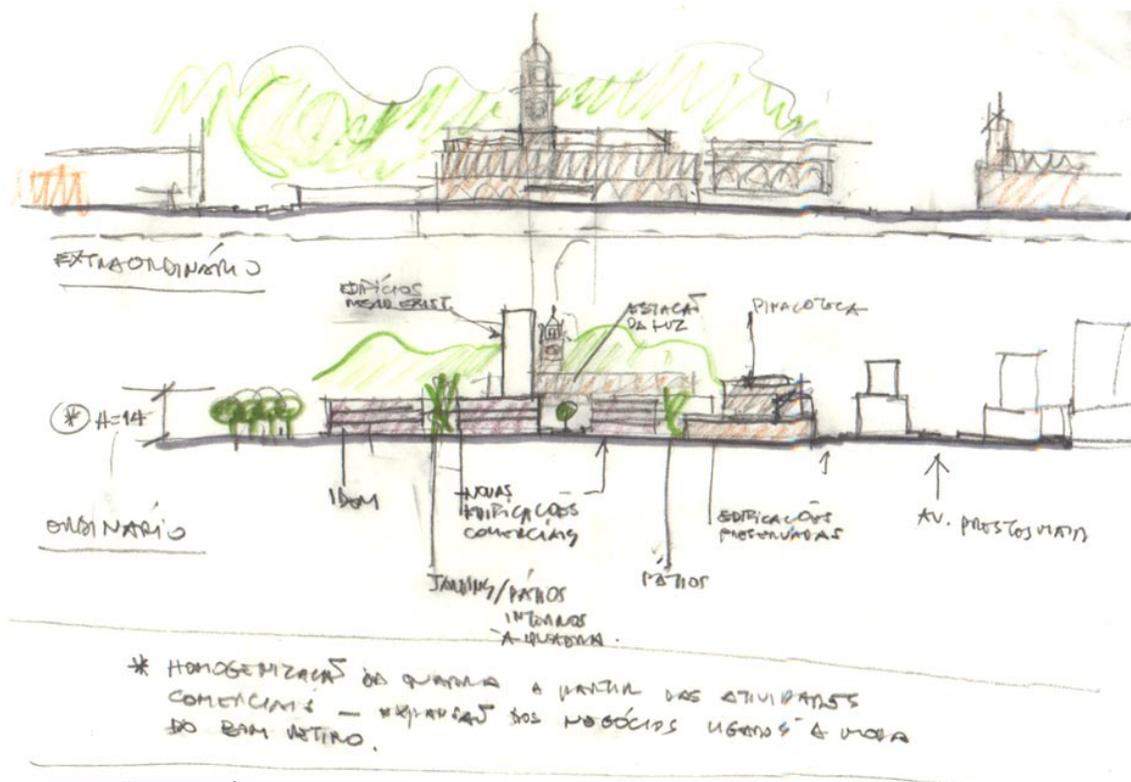
Expansão do Setor Têxtil



CONCEITO 1
 Valor Econômico Produtivo +
 Valor Cultural versus
 Lógica Imobiliária Imediatista

CONCEITO 2:
 Redesenho com unificação de lotes, valorização do espaço comercial e do pedestre nos miolos de quadra.

ESTRATÉGIA:
 Atrair Investimentos Privados/
 Expansão de Centro Comercial do Bom Retiro - PÓLO DA MODA - LUZ



ORDENAÇÃO URBANÍSTICA:
 DESENHO URBANO PARA QUALIFICAÇÃO E
 RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSES

ENSAIO-1 - ILUSTR. 8.8
 SANTA IFIGÊNIA/ LUZ
 SUB-ÁREA 01
 REESTRUTURAÇÃO DE QUADRA
 Entorno imediato da Estação da Luz
 NOVO PÓLO DA MODA



**REESTRUTURAÇÃO
FUNDIÁRIA E USOS**

Pátio-Jardim (uso restritivo)
e Galerias

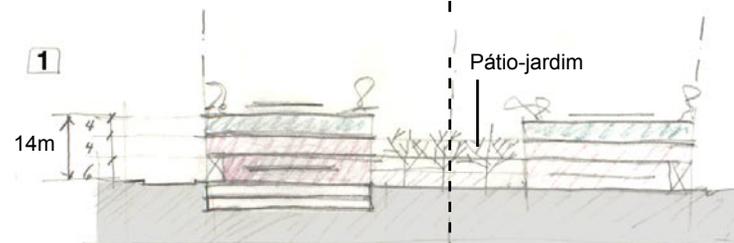
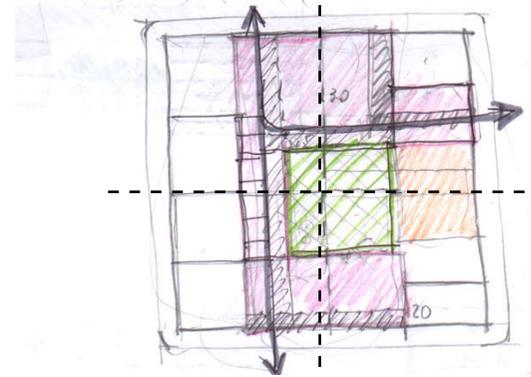
Lógica do 100% ocupado
(logista) x

Lógica da qualificação
ambiental.

Manter de 15 a 30% livre e
5% permeável.

**REORDENAMENTO
DA QUADRA/
EDIFICAÇÕES:**

- Mantidas 
- Preservar 
- Reedificar 
- Pátio-Jardim 



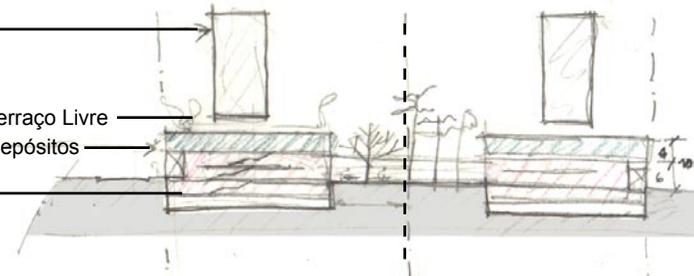
Bloco Residencial
ou Escritórios

Terraço Livre

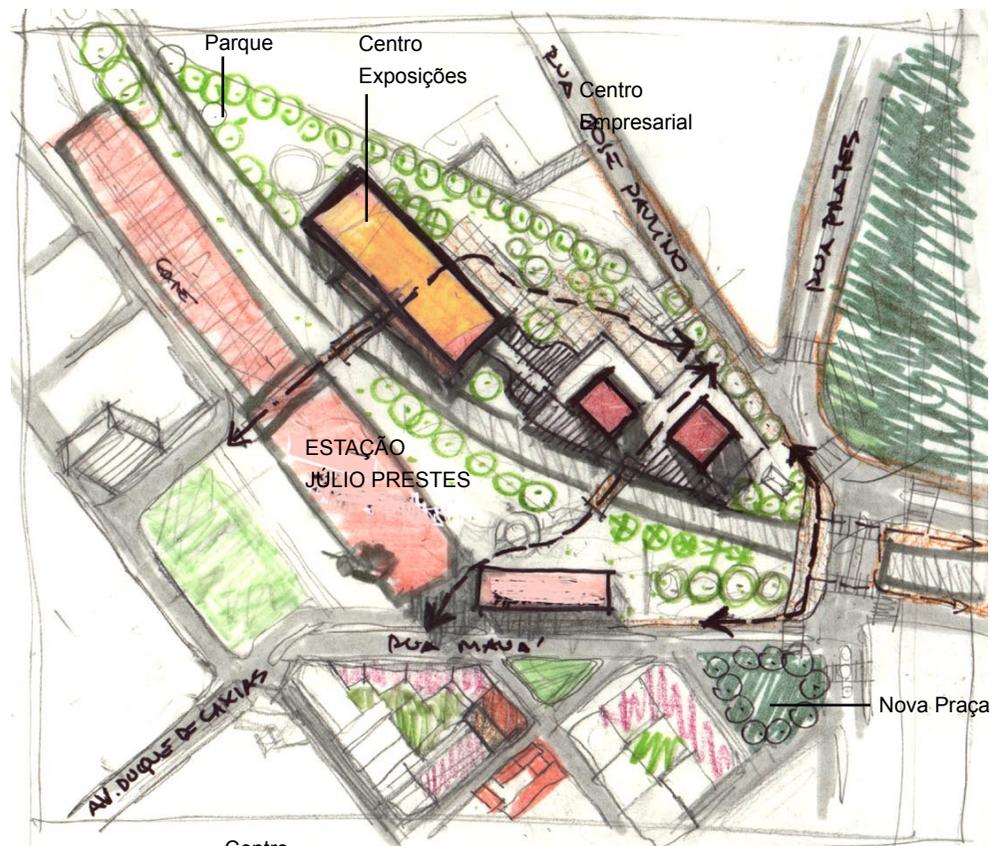
Comércio:
Sobre-loja, térreo e
subsolo

2

Depósitos



ENSAIO 1 - ILUSTR. 8.9
SANTA IFIGÊNIA / LUZ
REESTRUTURAÇÃO DE QUADRAS:
ESTUDO DE PADRÕES URBANOS



JARDIM DA LUZ

ESTAÇÃO DA LUZ



ENSAIO- 1 - ILUSTR. 8.10
 SANTA IFIGÊNIA/ LUZ
 SUB-ÁREA 02 - PÁTIO FERROVIÁRIO - Alternativas
 PROPOSTA: PARQUE E CENTRO EMPRESARIAL DA MODA:
 Torres de Escritórios, Pavilhão de Exposições e Articulação
 com os Equipamentos Culturais.

**9. ENSAIO 2 : PRAÇA DA BANDEIRA
E ENTORNO**

9. Ensaio 2: Praça da Bandeira e Entorno

Consideramos esse projeto de requalificação urbana estratégico e prioritário, que já poderia estar sendo implementado em sincronia com os projetos de transportes, especialmente articulados com a implantação da linha 4 e 5 do metrô, ou seja, aproveitando o potencial de reorganização dos transportes públicos, cujos impactos positivos a serem disseminados, na escala da cidade-metropolitana, deverão ser aproveitados para solucionar os complexos nós do sistema de transporte, como é o Terminal Bandeira, junto ao vértice do “sistema Y “ e ao Vale do Anhangabaú, reduzindo o impacto ambiental negativo.

O Ensaio 02 – Praça da Bandeira e Entorno – é um projeto de requalificação urbana sincronizado e articulado com um conjunto de projetos em andamento, além da retomada de intervenções incompletas ou indefinidas dos anos 70. O local apresenta-se com grande potencial simbólico, por sediar a Câmara Municipal e pelas novas possibilidades de abrigar uma nova representação política, ou seja, a da “cidadania metropolitana”. Esse potencial simbólico deve se articular com a necessidade de se atuar simultaneamente nas dimensões físicas e organizacionais da cidade-metropolitana. Este projeto tem todas as condições de ser um projeto indutor da (re)qualificação urbana e valorização da cidadania.

O projeto deverá recuperar espaços públicos e privados, que se apresentam como áreas residuais, degradadas e/ou indefinidas. Visa articular, a partir do Praça-Terminal Bandeira, o projeto de um Centro Cívico da cidadania metropolitana. Este núcleo central também deverá articular um conjunto de intervenções reparadoras dos fragmentos de espaços públicos, parcialmente renovados nos anos 70, tais como: Largo de São Francisco- Praça da Bandeira, Ladeira da Memória-Vale do Anhangabaú, Câmara Municipal-Praça da Bandeira, além da área envoltória. O parâmetro básico da requalificação urbano-ambiental estará centrado nos percursos do pedestre, de modo que a recomposição dos espaços públicos (de maior proporção) e das áreas privadas se subordinarão a este princípio. Por outro lado, a implantação de novos equipamentos e serviços públicos de qualidade, significando respeito e valorização da cidadania, oferecerá mais significado e espaços adequados para novas motivações de deslocamentos, que hoje, na sua grande maioria, atende somente à demanda decorrente da função de conexão de transportes, superconcentrada nesta área.

Ciente do aspecto polêmico que envolve qualquer projeto urbano, especialmente em áreas centrais, consideramos relevante a formulação de um conjunto de proposições, como uma contribuição pessoal e inicial, que objetiva a provocar o debate no sentido de viabilizarmos, simultaneamente, as condições institucionais para que os projetos possam se desenvolver e ser implementados no curto, médio e longo prazos. Esse tipo de projeto possibilita reunir as reflexões e propostas mais remotas e recentes, para repensar um pedaço da cidade. A dificuldade e os aspectos polêmicos devem servir como estímulo e não de justificativa para a perpetuação da ausência de planos e projetos urbanos, enquanto prática efetiva.

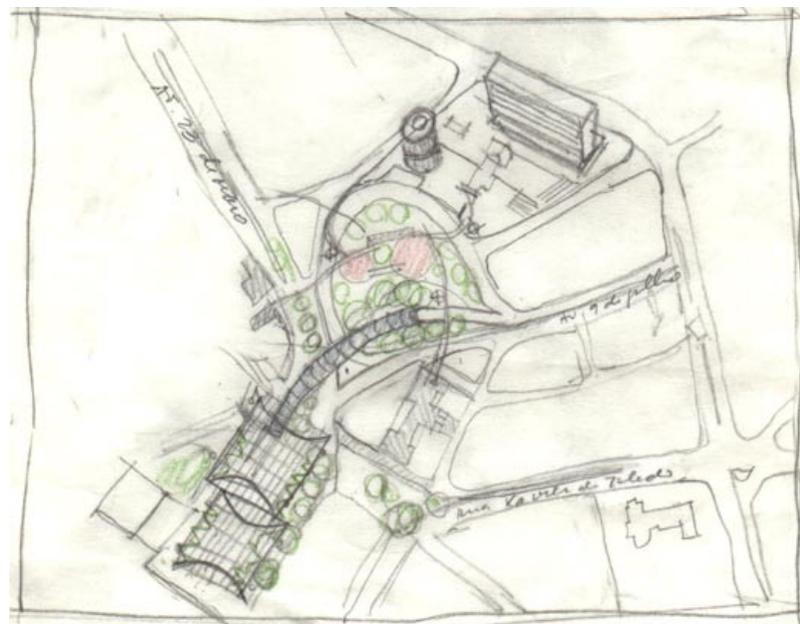
Consideramos, ainda, como fundamental, a montagem de uma estrutura administrativa que viabilize a elaboração dos projetos urbanos de forma institucionalizada, não somente formalmente, mas que permita a participação organizada de vasta gama de representantes da sociedade civil e de profissionais, bem como da contribuição acadêmica. O suporte institucional deve levar em conta que são projetos de longa maturação e exigem a presença ativa do setor público, de forma objetiva, menos compartimentada e burocrática possível.

A Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento – criou recentemente o Departamento de Projetos Urbanos, que talvez possa ser o ponto de partida para a organização de tipo de projeto, articulado a um plano estratégico de longo prazo. Deve-se lembrar, entretanto, que a Sempla tem uma longa história dedicada ao planejamento de caráter global, muito focado na experiência da regulamentação através de zoneamento; por outro lado, a Emurb tem sua trajetória ligada a projetos de urbanização e intervenções pontuais que, no geral, estiveram subordinados aos projetos da área de transporte, ou seja, é preciso criar uma tradição de prática urbanística praticamente inexistente. As experiências recentes do Rio de Janeiro, Barcelona e outras cidades mundiais, que vêm realizando recuperação de suas áreas centrais, podem servir de referência.

Deste modo, o que propomos, com este e com os demais ensaios, é um exercício que visa colocar em relevo, ou, se possível, tornar presente os projetos urbanos que estiveram ausentes desde o início da década de 70. Algumas vezes pensados, esboçados, por um ou outro órgão público ou por firmas contratadas, ou ainda, formulados em concursos públicos, porém sempre desvinculados de um processo institucional que os viabilizassem de fato.

Deve ser considerada a necessária atuação integrada nos âmbitos Metropolitano e Municipal:

- a) articulação e sincronia com projetos de transporte público
 - Impacto positivo da implantação das Linhas 4 e 5 do Metrô, com redução do volume de ônibus no corredor Av.9 de Julho – Av. Santo Amaro
- b) programas e projetos urbanos de requalificação da área central, que foram relacionados no PRE-Sé – 2004 , com previsão de revisão em 2006
 - PEIU – 04 – Praça da Bandeira
 - PEIU – 05 – Bela Vista (I) – áreas degradadas sob viadutos e PEIU – 06 - Bela Vista (II) – Requalificação da Rua 13 de Maio
- c) considerar a possibilidade de extensão do projeto para o bairro da Bela Vista em seu todo, recuperando elementos e conteúdos de estudos anteriores, tais como:
 - Estudos e projetos que envolveram a Z8 – da Bela Vista – Projeto da Grota – 1974;
 - Concurso de Idéias de Revitalização do Bexiga, 1992; Etc.



CROQUI - PRIMEIRAS PROPOSTAS - Jul/2003

ILUSTR. 9.1

ENSAIO - 2

PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
PROPOSTAS INICIAIS E DIRETRIZES
PARA A MONTAGEM DO PROJETO



Largo do Piques e áreas edificadas: junção das futuras Avenidas 9 de Julho, 23 de Maio e Praça da Bandeira, anos 1900/10. (cartão postal)



Avenida e Parque do Anhangabaú, anos 10 e 20 (cartão postal)



Antigo Largo do Piques, antes da abertura da Av. 23 de Maio, anos 40
(Fonte: H. Rosenthal.)



Vista do Anhangabaú em direção à Praça da Bandeira, anos 50/ 60 (cartão postal)

ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.2
PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
LEVANTAMENTOS PRELIMINARES
MUTAÇÕES - 1900-1965



Ladeira da Memória, em 1972, antes da implantação da Estação Anhangabaú do metrô (arquivo DPH)

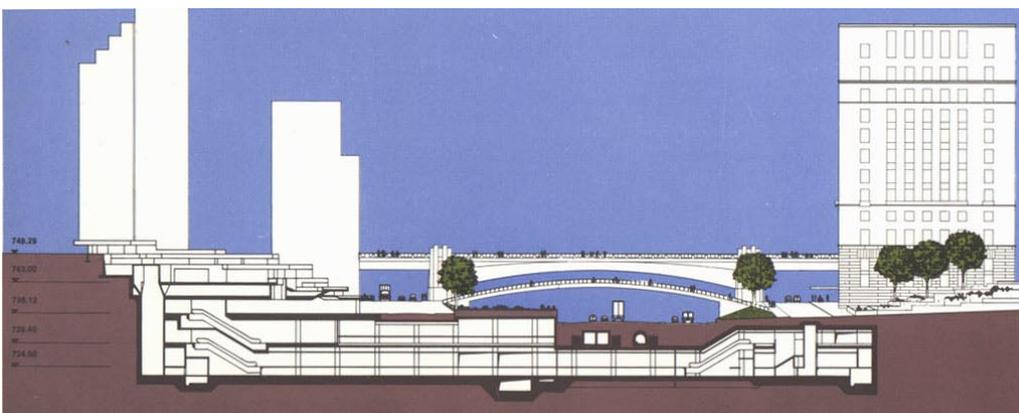
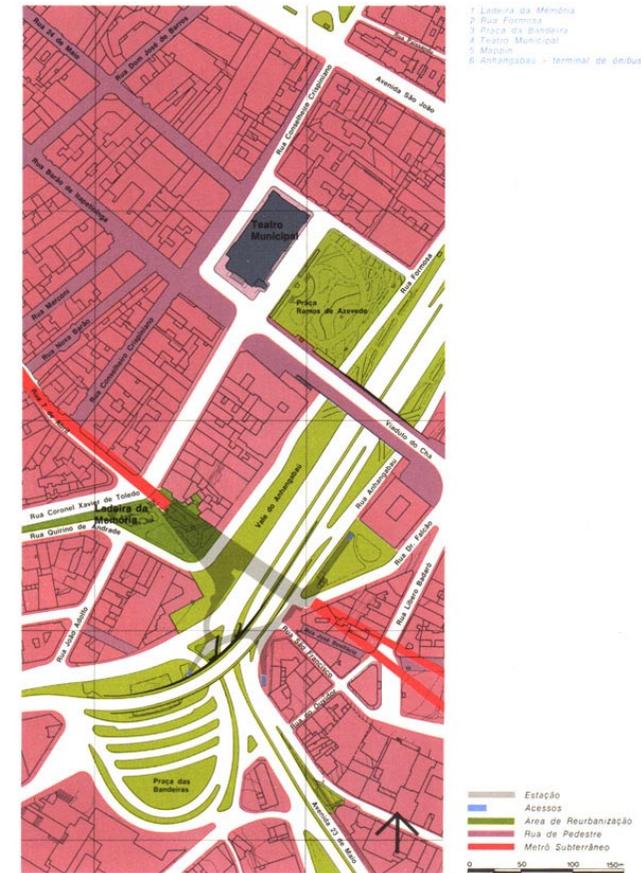
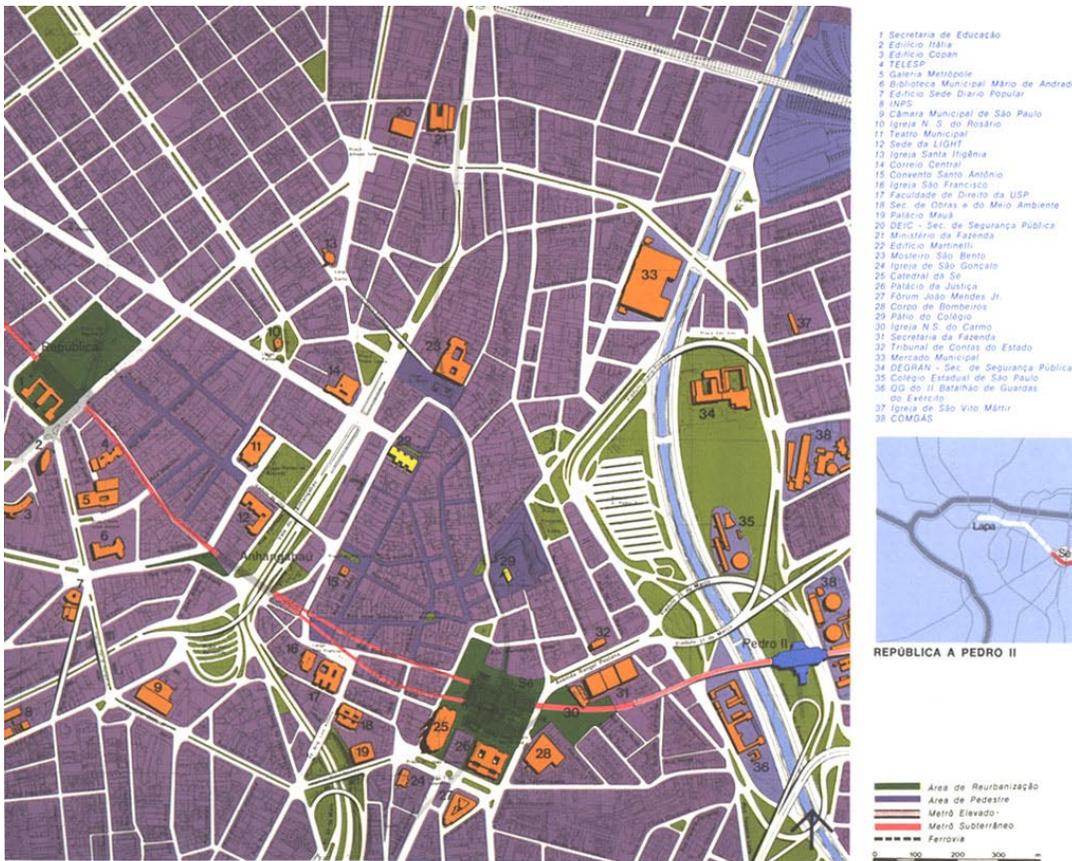


Vista geral através da cobertura do edifício da Câmara Municipal.

Situação atual: espaços urbanos fragmentados; alto índice de ruído; praça ocupada por terminal de ônibus, desde os anos 70; e intenso fluxo de pedestres em passarelas.



Espaços de articulação e percurso de pedestre, através de passarelas sobre o Terminal Bandeira. Câmara Municipal, ao fundo, e edifício-praça inacabado com garagem da Emurb, no primeiro plano. (fotos do autor, 2003)



Fonte: PMSP/ Metrô, 1979

DIRETRIZES:

1. REAVALIAR DOS PROJETOS (1974-2000), INTERPRETAR AS DEMANDAS ATUAIS E FUTURAS.
2. TRABALHAR A IDÉIA DA "CIDADANIA METROPOLITANA".
3. RECUPERAR E REPROJETAR ESPAÇOS PÚBLICOS DE ARTICULAÇÃO.
4. VALORIZAR OS PERCURSOS À PÉ.

ENSAIO - 2 ILUSTR. 9.4
 PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
 LEVANTAMENTOS PRELIMINARES
 MONTAGEM DO PROJETO

ILUSTR. 9.5
RECONCILIAR RENOVAÇÃO E PRESERVAÇÃO:
O CASO DO PARQUE DA GROTA , BELA VISTA, 1974 (1)

Os temas da renovação urbana e da reurbanização estavam na ordem do dia, entre 1974 e 1975, quando avançavam as obras do metropolitano de São Paulo, especialmente na área central. A revista Módulo, de 1976, ao divulgar o projeto Parque da Grota, refletia a preocupação com a preservação do patrimônio cultural, que começava a ganhar importância naquele momento. Como já ressaltamos, a demolição do Edifício Santa Helena, a implosão do Edifício Mendes Caldeira e a tentativa de demolição do Edifício Caetano de Campos, para avanço das obras do metrô, ficaram como marcos importantes da tomada de consciência da opinião pública sobre a importância da preservação da memória urbana. Vejamos, a seguir, alguns trechos do artigo da revista Módulo:

“Para se atingir os objetivos da renovação urbana pretendida, foram previstos três tipos de intervenção: preservação, reurbanização e ordenação.”

As duas formas de intervenção mais significativas na Bela Vista serão de preservação e reurbanização. A ordenação se fará com uma legislação detalhada para organizar o crescimento, a ocupação do solo e a paisagem. “

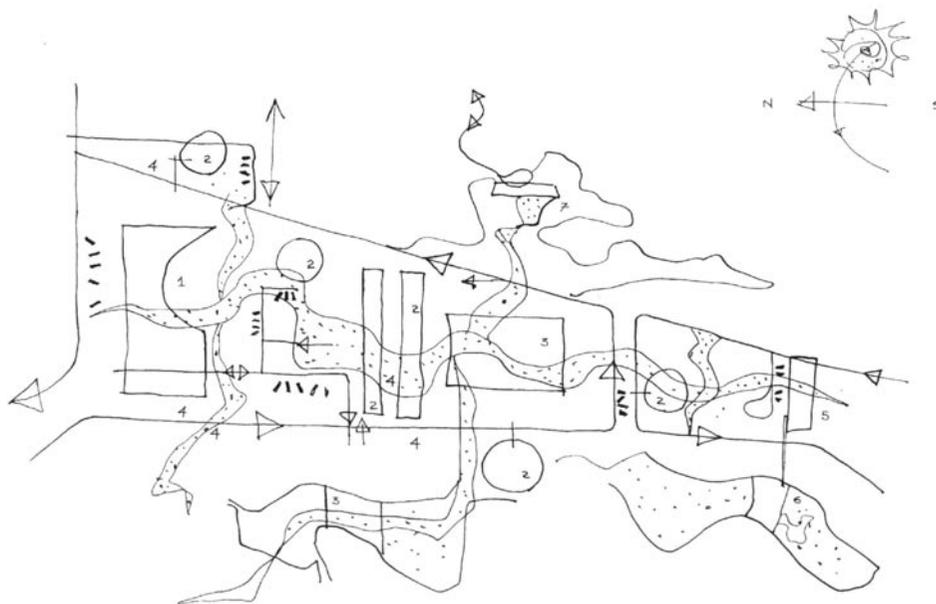
“... preservação...objetivos estéticos, culturais e econômicos de alto interesse, conservando um testemunho da história da construção da cidade ...” .. “vilas e vielas”...

“Para projetos de reurbanização foram designadas áreas onde são possíveis intervenções mais efetivas no processo de renovação urbana. São áreas já modificadas com a construção da linha do metrô, de obras no sistema viário, pelas medidas de preservação e ainda uma área na sub-região da Grota, pouco constituída ou com construções muito deterioradas.

A reurbanização visa uma nova ocupação dessa área, de acordo com os princípios mais modernos e desejáveis para a cidade e seus habitantes, com projetos especiais e legislação adequada. “
(Revista Módulo, 1976, p.54)

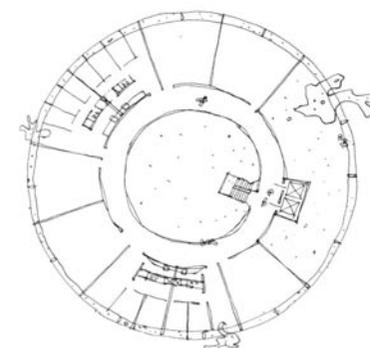
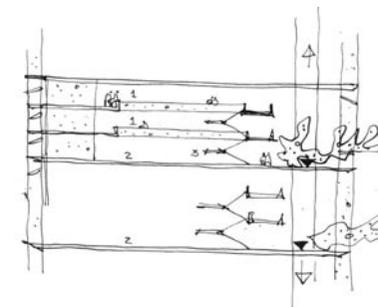
Essa nova ocupação “mais moderna”, naquele momento, vinha passando por profunda revisão crítica, pois por trás das palavras reurbanização e renovação, muitas vezes, se traduzia em expulsão da população local para a realização do lucro imobiliário. A experiência internacional evoluiu para a conciliação entre renovação e reabilitação urbana, cunhando vários conceitos, tais como: conservação integral (Bolonha-1969) e renovação cautelosa (Kreusberg, Berlim, 1980). No caso paulistano, ainda hoje, aguarda-se essa revisão conceitual traduzida em prática efetiva.

(1) PARQUE DA GROTA - REURBANIZAÇÃO DA SUB-REGIÃO DA GROTA DO BAIRRO DA BELA VISTA, Paulo Mendes da Rocha, in Revista Módulo nº 42 – mar/abr/maio, Rio de Janeiro, 1976 p.53-59.



Esquema de implantação do conjunto:

1. espetáculos; 2. habitações; 3. escola; 4. comércio; 5. hotel;
6. piscina anexa ao hotel; 7. belvedere.

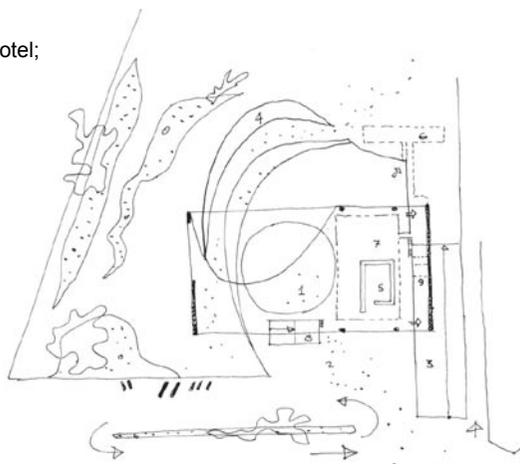


Corte e planta do andar tipo das torres de habitação:

1. andar tipo; 2 andar com jardim, parada de elevadores;
3. circulação exclusiva de conjunto de três andares.

Implantação e corte do centro de espetáculos populares:

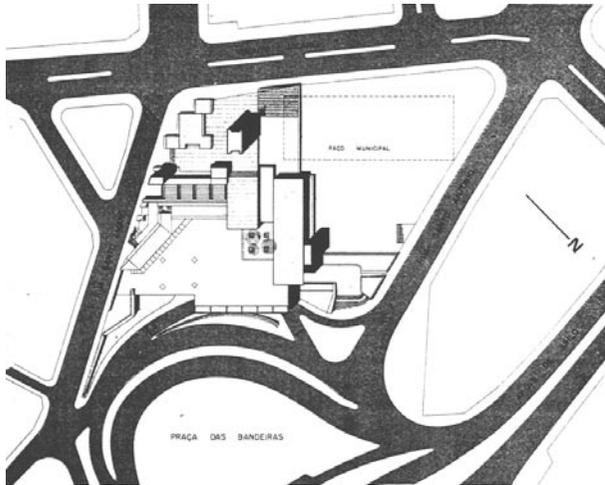
1. quadra de evoluções; 2 praça geral; 3. rampa;
4. arquibancadas; 5. bar; 6. sanitários, depósitos e oficinas (subsolo);
7. escola de música (andar superior) ; 8 palanque de bateria; 9.camarins, sala de costura (subsolo).



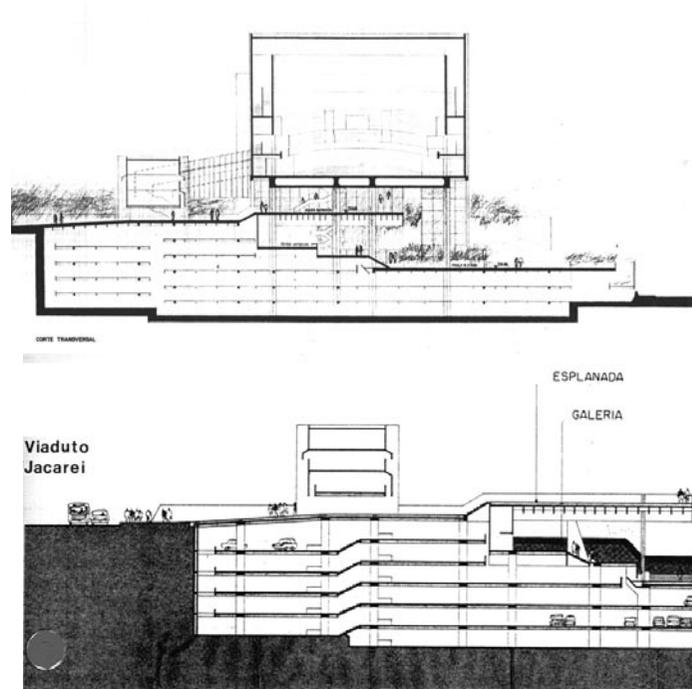
Imagens, fonte: ARTIGAS, Rosa (org.).
Paulo Mendes da Rocha. São Paulo:
Cosac&Naify, 2000.p.190-195



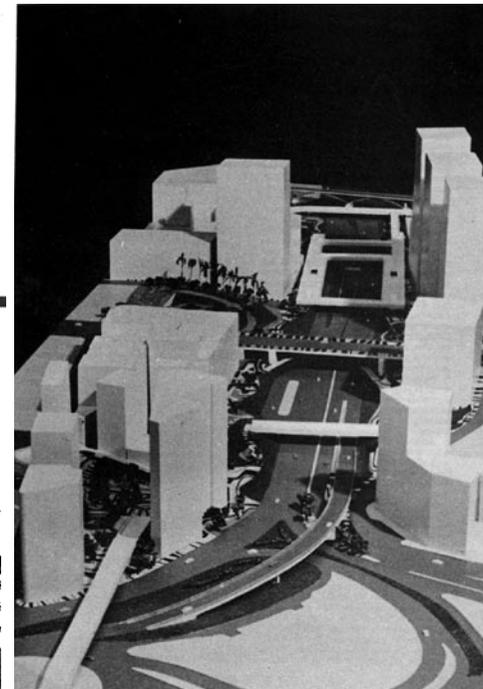
ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.6
PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
LEVANTAMENTOS PRELIMINARES
PROJETO DA GROTA - Bela Vista
PAULO MENDES DA ROCHA - 1974



Quadra da Câmara Municipal e de Garagem da Emurb: mplan-
tação de 1986, na revisão do projeto de projeto de 1972. Ainda
hoje sem uma solução satisfatória.

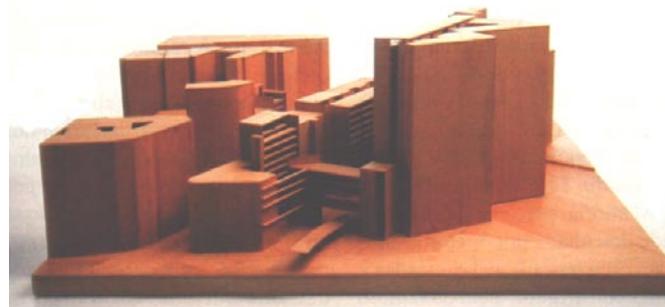


PROJETO ESCRITÓRIO
CROCE, AFLALO E GASPERINI/ 1972 e 1986
Na revisão do projeto de 1972, foi proposto um novo teatro, com
outra concepção e de dimensões bem maiores, a pedido da
Emurb, em 1986.

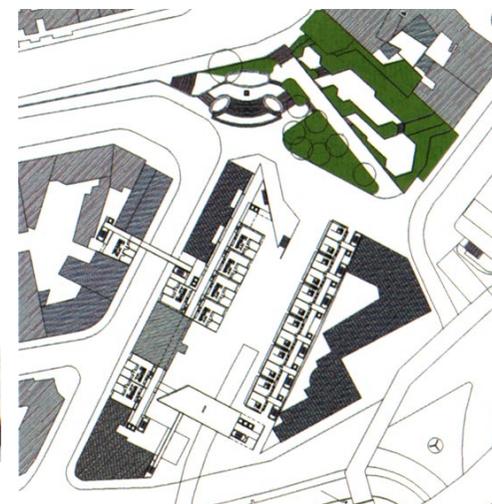


PROJETO ARTIGAS
Vale do Anhangabaú - 1974
Maquete, revista Módulo 42 -p. 37 e 41

ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.7
PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
LEVANTAMENTOS PRELIMINARES
PROJETOS DE REURBANIZAÇÃO,
RENOVAÇÃO URBANA E REQUALIFICAÇÃO
(1974 - 2000)



PROJETO ALVARO PUNTONI/ Mestrado Fausp. 1999.



ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.8

PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO

ÁREAS DE INTERVENÇÃO, PROPOSTAS E PROJETOS EM ANDAMENTO jul/2003



Base: PRÓ-CENTRO/ 1997

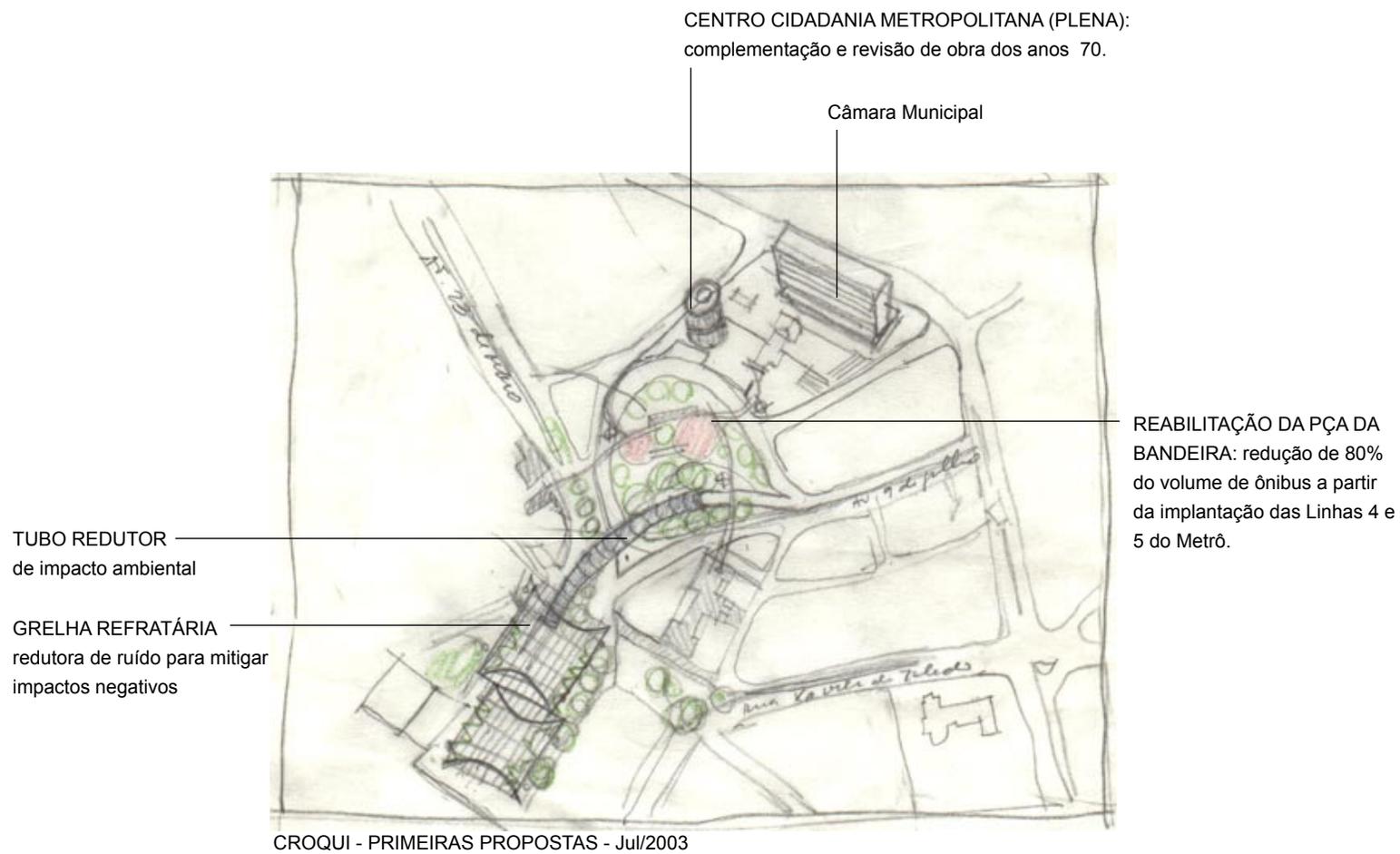
1. Novo Centro Cívico Metropolitano / Câmara Municipal
2. Praça da Bandeira e articulações
3. Área entre a Ladeira da Memória e Praça da Bandeira
4. Área anexa ao Largo de São Francisco
5. Vários terrenos vagos, que deverão ser criteriosamente ocupados
6. Redução do impacto ambiental
7. Espaços já reabilitados
8. Espaços com projetos em execução em 2003

DIRETRIZES:

Este projeto considera oportuna e necessária a reabilitação urbana de áreas residuais no entorno da Praça da Bandeira e objetiva a requalificação dos espaços públicos deixados para trás após a implantação da estação Anhangabaú do Metrô - 1974/5 e a Reurbanização do Vale do Anhangabaú - 1988-92.

Uma nova perspectiva se apresenta, associada à reorganização dos transportes públicos, a partir da implantação das linhas 4 e 5 do metrô. A complexidade do projeto pressupõe a elaboração de um projeto preliminar com as seguintes diretrizes:

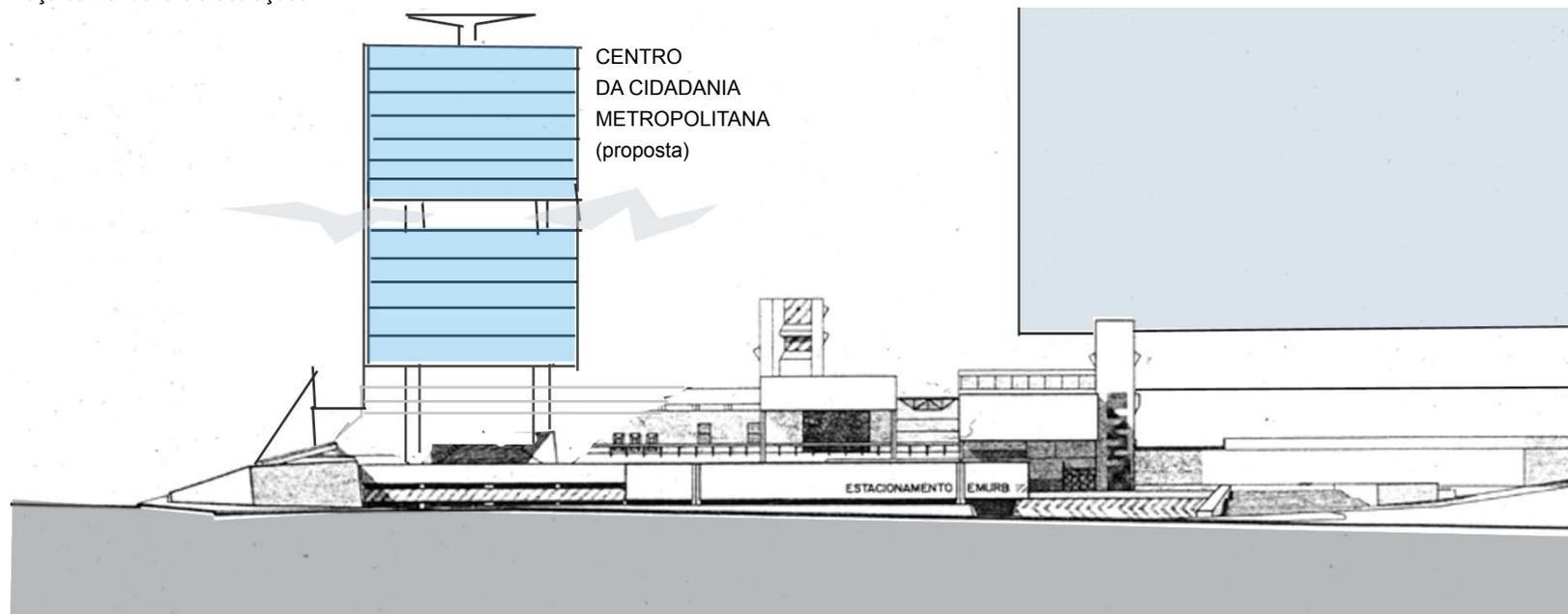
1. Reabilitação dos espaços residuais e criação de uma nova imagem urbana para os espaços representativos e simbólicos da centralidade metropolitana: centro político-administrativo, lugar da memória cultural e da articulação dos transportes;
2. Equacionamento das diversas escalas: metropolitana (fluxos de passagem, nó metropolitano de transporte), cidadina (negócios, lazer e compras) e local (cotidiano de trabalho e moradia, equipamentos locais);
3. Compatibilizar e qualificar os percursos de pedestres destes diferentes níveis de atividades, atendendo aos diferentes usuários: metropolitanos, cidadãos, locais e turísticos.



ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.9
PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
PROPOSTAS INICIAIS



- 1. Centro Cívico/ Câmara Municipal
- 2. Praça da Bandeira e articulações



ELEVAÇÃO FACE NORTE

ENSAIO/ 2 ILUSTR. 9.10
PRAÇA DA BANDEIRA
E ENTORNO - Projetos Indutores



4 ÁREA ANEXA AO LARGO SÃO FRANCISCO

- Terreno particular: garagem subterrânea e ampliação de praça pública.
- Área desapropriada pelo metrô/ ventilação: lojas e escritórios.



5 ÁREAS RESIDUAIS - RUA DO OUVIDOR

- Reedificação induzida.

ENSAIO - 2 - ILUSTR. 9.11
PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO
PROPOSTAS INICIAIS
Intervenções articuladas
com os projetos indutores.

10. ENSAIO 3 : PARQUE DOM PEDRO II – BRÁS

10. Ensaio 3: Parque Dom Pedro II - Brás

O Ensaio 3 – Parque Dom Pedro-Brás – segue a mesma linha de raciocínio das proposições anteriores e parte do princípio de que existe uma dupla pendência nessa vasta área histórica, bastante degradada: a ausência de um projeto de reabilitação urbana que articule as diferentes escalas urbanas, envolvendo as grandes áreas públicas e privadas, que necessitam de definições claras, socialmente pactuadas; e o desafio de institucionalização da prática do urbanismo que consiga chegar ao nível do desenho urbano, superando a excessiva fragmentação e descontinuidade das atuações públicas nas diferentes esferas administrativas.

Essa ausência de planos e projetos urbanos é traduzida pela própria fragmentação do território urbano, o estado atual de degradação e abandono da paisagem e dos espaços públicos. Em meio a tudo isso, existem significativos elementos históricos de ordem material (conjuntos edificados) e imaterial (culturas de diversas etnias, tradições populares, etc). Alguns conjuntos arquitetônicos já emergem como evidência de um processo de reabilitação difuso, tais como: a antiga Indústria Alpargatas transformada em Universidade; o Memorial dos Imigrantes, sediado na antiga Hospedaria dos Imigrantes; e assim por diante. Apresentam-se sempre como soluções pontuais, que aguardam um plano urbanístico que vise a estruturação de um processo de renovação-requalificação.

Essa ausência de prática efetiva de projetos urbanos se traduz em atuação fragmentada e desarticulada, na qual predomina a prática setorial, mais diretamente ligada às áreas dos transportes e da habitação popular (PAC e Morar no Centro). Não obstante as sinalizações recentes do PRes Sé e Mooca (2004), como vimos no capítulo 4, no item 4.6, verificamos que as intenções de uma atuação integrada comparecem nos discursos, mas têm encontrado dificuldade para se traduzir em prática. Continua persistindo a necessidade de um plano urbanístico que abrigue um programa de atuação integrada e orientada por um desenho urbano que dê conta da coordenação do desenho e redesenho das diversas partes e fragmentos do bairro do Brás, servindo de parâmetro para a fixação de rumos e metas a serem atingidos no médio e longo prazo. Como vimos, as principais experiências internacionais (capítulo 1) foram estabelecidas dessa forma, isto é, a partir de planos gerais e projetos

urbanos específicos, longamente maturados e guiados por um “projeto de cidade”, ou seja, com a visualização clara de onde se pretende chegar no longo prazo.

Podemos caracterizar o Ensaio 3 – Parque Dom Pedro II – Brás como um projeto estruturador da reabilitação urbana que se propõe a articular as diferentes escalas urbanas, envolvendo extensas áreas públicas e privadas – sendo a maior parcela, algo em torno de 80%, de domínio público. Essas áreas necessitam de um plano de conjunto e uma série de intervenções pontuais e programas habitacionais a serem formulados e acordados com os múltiplos agentes econômicos e sociais envolvidos. Essa vasta região que é afetada e se articula com grandes eixos de transportes (eixo Tamanduateí-Avenida do Estado e Ferrovias operadas hoje pela CPTM), situada em área de reestruturação urbana (Operações Urbanas Centro e Diagonal Sul), talvez represente o maior desafio para a superação do paradoxo do não-urbanismo paulistano, que já é parte de um inconsciente coletivo que vai dos técnicos, sempre afeitos à sua atuação específica e compartimentada, à população em geral, que trata o espaço público como terra-de-ninguém.

Consideramos como ponto de partida a montagem de uma estrutura que viabilize as condições necessárias para a atuação integrada nos âmbitos metropolitano e municipal. Para tanto, deve-se considerar os programas e planos em andamento, bem como os estudos e proposições que fazem parte do acervo de idéias já formuladas em outras ocasiões, conforme já examinamos ao longo deste trabalho e que sintetizamos a seguir:

- a) articulação com os planos metropolitanos, em andamento:
 - Modernização da Ferrovia e Integração Centro - PITU – 2000-20, Secretaria de Transportes Metropolitanos;
 - PAC – Programa de Atuação em Cortiços, coordenado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU
- b) Articulação e revisão dos projetos e diretrizes do PRE-Sé – 2004:
 - AIU- 02 – “Reurbanização do Parque Dom Pedro II, a reabilitação da Várzea do Tamanduateí, a requalificação do Bairro do Glicério e reabilitação dos imóveis destinados ao uso residencial. “ (PRE-Sé- 2004, p. 40);
- c) Programas de reabilitação em andamento:

- Programa Morar no Centro – Sehab;
 - Programa de Reabilitação da Área Central (Ação Centro) – PMSP/BID;
 - Programa de Atuação em Cortiço – PAC – CDHU.
- d) Reconsideração de estudos e projetos anteriores não implementados:
- Projeto do Parque Dom Pedro II e eixo do Tamanduateí – 1991;
 - Concurso de Idéias para um Novo Centro – 1996;
 - Projetos recentes, parados ou em andamentos: Parque Dom Pedro II – paisagismo, Edifício São Vito, Rua 25 de Março e Mercado Municipal, além de outros sinalizados no PRE-Sé -2004.

Observamos que o recente encaminhamento para a área do Parque Dom Pedro II, na gestão Marta Suplicy (2001-04), é fruto de uma opção por atuações pontuais e fragmentadas, subordinadas a preocupação com o curto prazo, ou seja, com o calendário eleitoral.

A transferência da sede da Prefeitura do Parque Dom Pedro II e a implementação do novo terminal do “Fura-fila” – rebatizado de Paulistão – , representam um retrocesso quanto à recuperação do Parque, não obstante a elaboração de um novo projeto paisagístico, exclusivamente focado nas áreas verdes ou livres ainda disponíveis.

O plano-projeto de 1991 para o Parque Dom Pedro II articulava-se com um plano urbanístico de longo prazo, que começava a ser delineado, no qual as sedes da Prefeitura e de algumas Secretarias eram peças fundamentais. Com base nestas considerações, propomos a retomada, em linhas gerais, desta perspectiva, no ensaio que apresentamos a seguir.



ILUSTR. 10.1

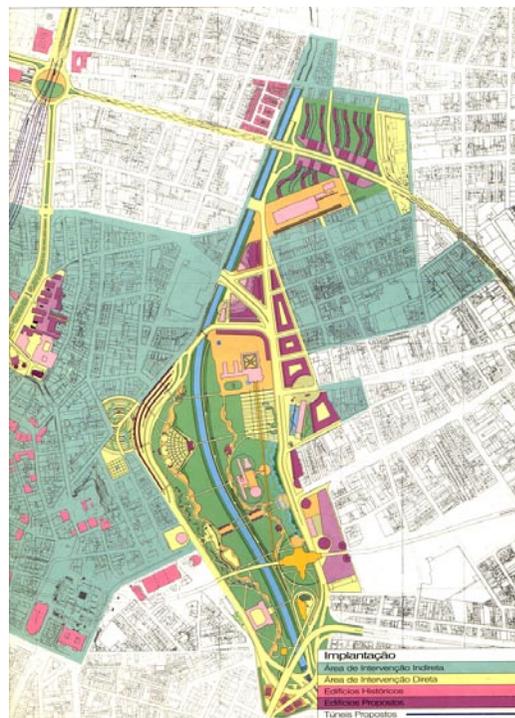
ENSAIO - 3

PARQUE DOM PEDRO II - BRÁS

PROPOSTAS INICIAIS E DIRETRIZES PARA A MONTAGEM DO PROJETO



Parque Dom Pedro II e Brás
1930 - Mapa Sara-Brasil



Proposta vencedora do Concurso de Idéias para um
Novo Centro, 1996



Proposta para recuperação do Parque Dom
Pedro II, Arq. F. Chacel, 2003



Projeto para o Parque Dom Pedro II e entorno, Arq. José
Paulo de Bem, elaborado em 1991e rerepresentado em
1996, como parte do projeto vencedor do concurso Novo
Centro.

ENSAIO - 3 - ILUSTR. 10.2)
PARQUE DOM PEDRO II / BRÁS
LEVANTAMENTOS PRELIMINARES
PROPOSTAS 1992, 1996 e 2003

Estação
da Luz
(Integração Centro)



Articulação
Rua Oriente
Estação Oriente -CPTM
(proposta)

ENSAIO - 3 - ILUSTR. 10.3
PARQUE DOM PEDRO II / BRÁS
INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS

1. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DO PARQUE DOM PEDRO II e EIXO TAMANDUATÉ/ AV. DO ESTADO
2. REEDIFICAÇÃO CRITERIOSA DE QUADRA
3. ÁREA DO PÁTIO DO PARI E QUADRAS A SEREM REEDIFICADAS (50% DE ÁREA LIVRE E 30% PERMEÁVEL)
4. ARTICULAÇÃO MERCADO/ 25 DE MARÇO - REABILITAÇÃO
5. RECUPERAÇÃO DA PAISAGEM URBANA - PRINCIPAIS VIAS

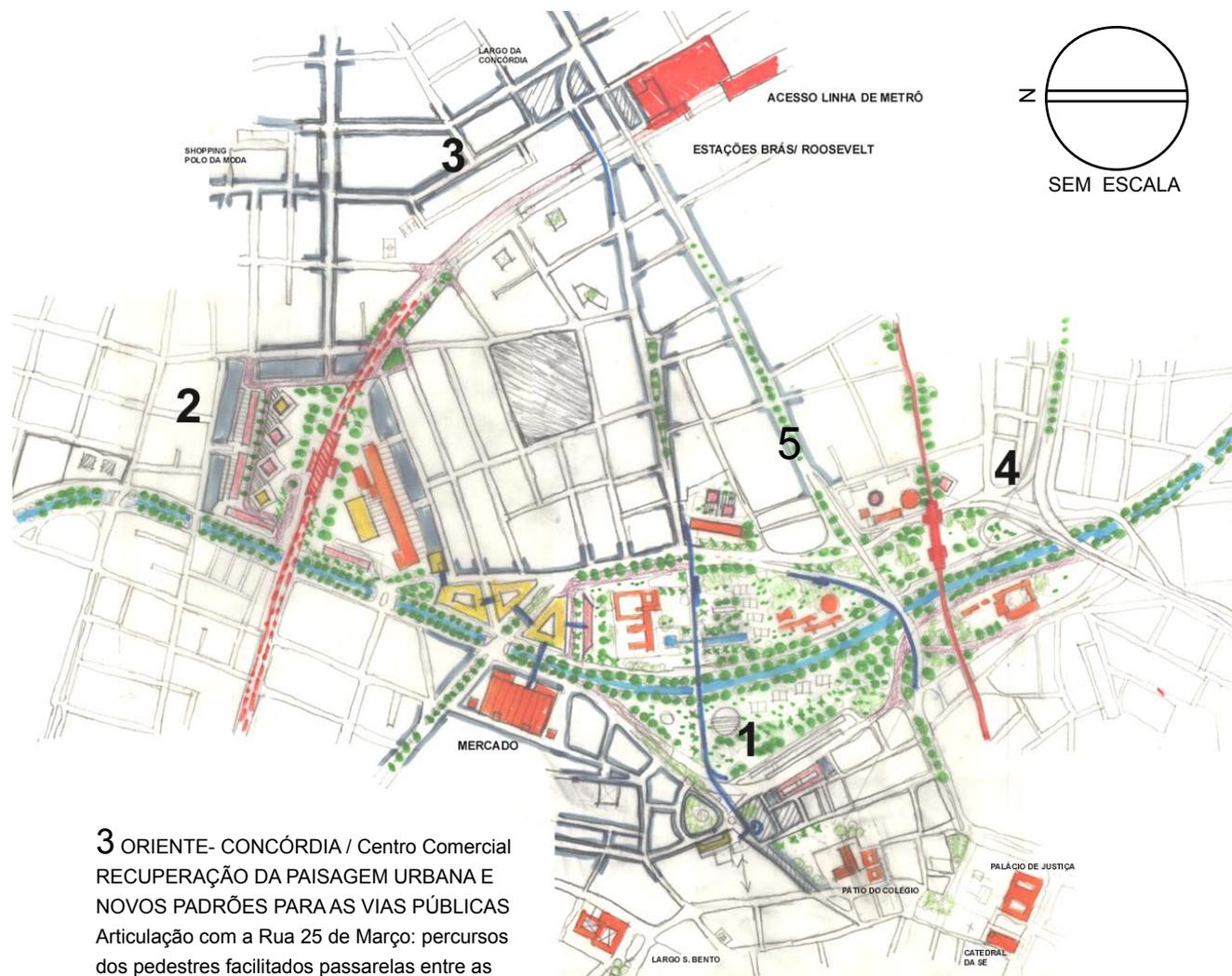
ILUSTR. 10.4
 PROPOSTA:
ENSAIO 3 - PQ. D. PEDRO II/ BRÁS

DIRETRIZES GERAIS DO PROJETO

SUB-ÁREAS 1, 2, 3 E 4

LEGENDAS:

- Edifícios a Preservar
- Comerciais a Reedificar
- Edificações a Reabilitar
- Nova Estação CPTM/ Elevada
- Tratamento paisagístico das principais vias
- Passarelas / pedestres



1 RECUPERAÇÃO AMBIENTAL
 EIXO TAMANDUATEÍ - AV. DO ESTADO E
 PARQUE DOM PEDRO II
 Sincronizar com a implantação dos principais
 projetos de transportes: Rodoanel, Ferroanel
 e modernização da Ferrovia.

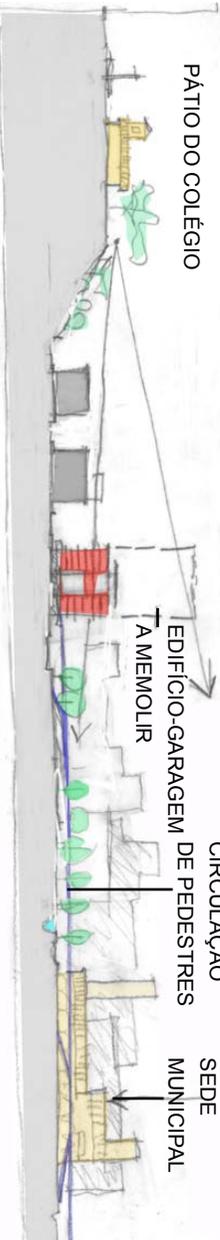
2 USOS MISTOS
 EDIFÍCIOS COMERCIAIS BAIXOS e 4 TORRES
 Escritórios Públicos(Secretarias) e Privados
 Reciclagem de Galpões: Varejo de alimentos,
 apoio turístico + gastronomia Nova estação da
 CPTM.

3 ORIENTE- CONCÓRDIA / Centro Comercial
 RECUPERAÇÃO DA PAISAGEM URBANA E
 NOVOS PADRÕES PARA AS VIAS PÚBLICAS
 Articulação com a Rua 25 de Março: percursos
 dos pedestres facilitados passarelas entre as
 novas edificações e o Mercado Municipal.

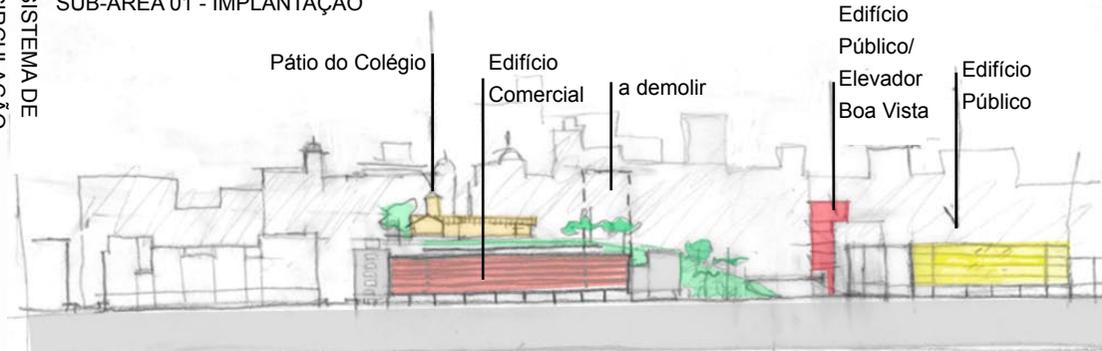
4 MERCADO - 25 DE MARÇO
 RECUPERAÇÃO E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL
 Ordenamento funcional e Tratamento paisagístico
 da área do Mercado e 25 de Março.

5 RECUPERAÇÃO DA PAISAGEM URBANA
 RADIAL LESTE e TRANSPOSIÇÕES
 Controle da publicidade e dos elementos da paisagem
 urbana: valorização visual e ambiental. Melhoria e
 conservação dos percursos dos pedestres.

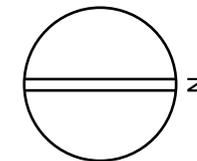
CORTE LESTE-OESTE (RECUPERAÇÃO)



SUB-ÁREA 01 - IMPLANTAÇÃO



RECOMPOSIÇÃO DA PAISAGEM / REEDIFICAÇÃO INDUZIDA



ILUSTR. 10.5
 PROPOSTA:
ENSAIO 3 - PQ. D. PEDRO II/ BRÁS

DIRETRIZES URBANÍSTICAS/ SUB-ÁREA 1

IMPLANTAÇÃO
 CORTES
 VISTA ELEVÇÃO NORTE
 SEM ESCALA



Mapa de Localização: UBPGs - Brás -02 e Brás-03



DIRETRIZES:

1. ARTICULAÇÃO PQ. D.PEDRO II / MERCADO / PÁTIO DO PARI / RUA ORIENTE
2. O PROJETO URBANO SE FUNDAMENTA NO APROVEITAMENTO DO POTENCIAL DE EXPANSÃO DO COMÉRCIO ESPECIALIZADO (MODA), ESTRUTURADO A PARTIR DA RUA ORIENTE.
3. EM PARALELO À MONTAGEM DO PROJETO, RESERVAR ÁREAS DE INTERESSE PÚBLICO: NEGOCIAÇÃO E AQUISIÇÃO DO PÁTIO DO PARI E OUTRAS.



Vista do Mercado Municipal à Rua Monsenhor Andrade com a Rua Oriente. Área do Pátio do Pari a ser incorporada ao Projeto Parque Dom Pedro II/ Brás.

ENSAIO - 3 - ILUSTR. 10.6
PARQUE DOM PEDRO II / BRÁS
 LEVANTAMENTOS
 PRELIMINARES (2005)

ÁREA DA RUA ORIENTE
 CENTRO COMERCIAL
 PÓLO DE MODA
 Articulação com o
 Parque Dom Pedro II e Mercado



Mapa de Localização



Situação atual da Rua Oriente, no seu trecho mais movimentado: canteiros inadequados, calçadas e pontos de ônibus despadronezados. O comércio ambulante toma os passeios e as ruas. (Fotos, 2005)

Ordenação do Eixo Comercial da Rua Oriente e Articulação com o Mercado Municipal e o Parque D. Pedro II.

O Projeto Estratégico PQ. D. PEDRO II - BRÁS deverá ter seu desdobramento em um conjunto de projetos de requalificação urbana, que deverá ser implantado a partir das ruas comerciais que organizam os percursos dos pedestres entre a rua Oriente e o Largo da Concórdia.



ENSAIO - 3 - 10.7

PARQUE DOM PEDRO II / BRÁS

ÁREA DA RUA ORIENTE CENTRO COMERCIAL

Melhoria do espaço do pedestre e estabelecimento de padrões urbanos para passeios e mobiliários urbanos.



Torres da Igreja de Santo Antônio do Pari, vistas da Rua Barão de Ladário em direção à Praça Padre Bento. Esta rua se apresenta como forte eixo de expansão comercial.



EXPANSÃO DO COMÉRCIO
CENTRO ATACADISTA DE ROUPAS

Ordenação urbanística e do sistema de trânsito

EIXO VIÁRIO DA RUA BARÃO DE LADÁRIO,
articulação entre o pólo comercial da Rua Oriente com o Largo de Padre Bento (Igreja de Sto Antonio do Pari).

Observa-se o avanço da atividade comercial e a presença de novos centros de compra, como o Shopping Pólo da Moda, revelando o potencial para a expansão do comércio. Recentemente, foi inaugurado um novo Shopping, que inclui hotel destinado aos compradores vindos de outras cidades e países.



Mapa de Localização

ENSAIO - 3 - ILUSTR. 10.8
PARQUE DOM PEDRO - BRÁS
ÁREA DA RUA ORIENTE - CENTRO COMERCIAL
Programas de melhoria articulados com o Pari



Mapa de Localização



Abaixo, vista da rua São Caetano na altura da rua Rodrigues dos Santos. Abaixo, vista das torres da Igreja Santo Antonio e Praça Padre Bento. Esta praça funciona como o verdadeiro Largo do Pari, que, na realidade, situa-se junto à Avenida do Estado e o Pátio Ferroviário do Pari.



PRAÇA PADRE BENTO - PARI

Esta Praça, localizada num ponto focal do sistema viário (encontro das ruas Barão de Ladário, Maria Marcolina, Rodrigues dos Santos, Hanneman, Rio Bonito e Dr. Ornelas), apresenta uso intenso pela população local. A presença da Igreja de Santo Antonio, com suas duas torres, contribui para compor o cenário.

ENSAIO - 3 - ILUSTR. 10.9

PARQUE DOM PEDRO II - BRÁS

PARI - Valorização dos seus espaços públicos e planejamento da reedificação residencial, evitando o adensamento excessivo.

O Bairro do Pari possui poucos espaços públicos e um sistema viário formado por vias de baixa capacidade, o que limita e cria dificuldades para o processo de verticalização e adensamento populacional indicados nos planos e programas públicos. Iniciativas recentes, promovendo novas edificações residenciais, já se verificam, tanto por parte do poder público (PAC e Morar no Centro), quanto de iniciativas privadas (novos prédios de apartamentos).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerações Finais

Na primeira parte do nosso trabalho, verificamos que a experiência do urbanismo contemporâneo, ao atuar sobre a reestruturação e requalificação urbano-ambiental das grandes cidades mundiais, não abriu mão dos planos gerais ou globais, como os planos diretores metropolitanos ou municipais. Nas duas últimas décadas do século XX, no entanto, consolidou-se a prática de intervenções urbanas através de projetos urbanos. As cidades são reconstruídas, reformadas e (re)qualificadas a partir de suas partes específicas. Áreas abandonadas ou obsoletas são reutilizadas para novas funções e papéis, dentro de um novo projeto de cidade, que contempla a cidade pós-industrial, essencialmente terciária, com grande destaque para o incremento das atividades educacionais, culturais e turísticas.

As grandes indústrias, já desde os anos 50 e 60, deixaram as áreas urbanas para se localizar junto às modernas rodovias, restando apenas as instalações das antigas indústrias próximas às áreas portuárias ou ferroviárias, que, pouco a pouco, foram sendo desativadas e cujas edificações seriam, progressivamente, substituídas, reconvertidas ou incorporadas aos projetos urbanos, que, a partir de meados dos anos 70, começariam a integrar renovação com reabilitação ou revitalização urbana. As instalações portuárias, que envolviam grandes áreas de armazenagem e sistemas operacionais obsoletos, foram progressivamente modernizadas, ocupando menores áreas e utilizando sistemas de containerização mais eficientes. Muitas cidades optaram pela montagem de novos portos, liberando extensas áreas para a renovação e reciclagem urbana e arquitetônica – Nova York, Londres, Barcelona e Buenos Aires, entre outras. A modernização dos sistemas de transporte ferroviário exigiria a reforma ou implantação de novas estações, ou a retificação de traçados, que exigiriam uma coordenação do planejamento e do projeto urbano para efetivar tais remodelações, que geralmente afetariam as áreas centrais das cidades mundiais, agora submetidas a uma nova ordem econômica.

Essas experiências recentes, de remodelação das cidades existentes, em diferentes escalas, da local à metropolitana, foram evoluindo e se adaptando a uma profunda revisão crítica da metodologia anterior, entre 1965 e 1975, acabando por contribuir para o desenvolvimento de novas práticas urbanísticas, do planejamento aos projetos urbanos pontuais. A valorização

dos centros urbanos, já a partir do início dos anos 70, nas experiências pioneiras de Bolonha, na Europa, com a introdução do conceito de conservação integral e integrada, bem como em Boston, nos EUA, com a renovação urbana mesclada com a reabilitação arquitetônica, introduziu o conceito de revitalização urbana.

A essa revisão de ordem conceitual e prática viria se agregar os trabalhos teórico-metodológicos que dariam ênfase à atuação através do desenho urbano, que incorporaria as contribuições pioneiras de Cullen e Lynch e de outros pesquisadores anglosaxônicos, que foram, gradativamente, sendo incorporadas à prática e influenciando a formação de novas gerações de urbanistas e arquitetos em âmbito mundial. A contribuição dos arquitetos italianos, das escolas de Milão e Veneza, entre eles Aldo Rossi, Aymonino, Taffuri e Gregotti, aprofundou a o estudo da forma urbana, buscando reconciliar a atuação do urbanismo com a arquitetura, ou seja, tendo como ponto de partida a arquitetura do lugar ou a arquitetura urbana. Ou seja, entender a cidade como artefato construído coletivamente, pleno de significados, que deve ser compreendido e reinterpretado a partir das suas partes constituintes. Recompôr as partes das cidades, inserindo novos objetos e reabilitando os antigos, para novos significados e usos, foi um caminho sinalizado e colocado em prática nas intervenções das principais cidades européias empenhadas no movimento de renascimento das cidades, desencadeado no encontro de Berlim (1981), destacando-se as intervenções realizadas em Berlim e Barcelona, nos anos 80 e 90.

No Brasil e, em particular, na cidade-metropolitana de São Paulo, embora essas mudanças metodológicas tenham sido acompanhadas de perto, especialmente no mundo acadêmico, não se traduziriam em práticas efetivas. Como vimos, as tentativas de se passar dos planos gerais aos planos urbanísticos específicos ficariam em tentativas somente esboçadas nos Planos para as Zonas Especiais (Z8) da Bela Vista e Luz, em 1974, e nos projetos de renovação urbana delineados pela Emurb para as áreas de Santana, Vergueiro e Conceição, em 1972-4, os quais, inicialmente, contemplavam a necessidade de uma renovação urbana orientada por um desenho de conjunto para conduzir o processo de reedificação em áreas de influência das novas estações metroviárias. A ausência de canais de representação e da participação da população, naquele momento de maior repressão do período militar pós-1964, e a ausência

de uma prática de urbanismo que atuasse no desenho urbano através de projetos menores, mas exemplares, dificultariam a compreensão e assimilação dessa prática. Aos poucos, ficaria evidente a preponderância e supremacia dos projetos de transportes sobre uma possível prática urbanística efetiva, ou propriamente dita. Pois fazer a cidade funcionar era prioritário. Fazer parcerias com o setor privado e, ainda, obter recursos, advindo da valorização imobiliária – uma espécie de taxa de melhoria urbana –, seria ainda um sonho distante.

Não obstante, se evidenciam algumas conquistas parciais da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, que não poderia dar conta de uma demanda muito grande de intervenções urbanísticas, uma vez que suas atribuições estavam focadas num papel complementar aos projetos viários e metroviários, de caráter (re)estruturador. Portanto, ao percorremos o período entre 1965 e 2000, fica clara a ausência de um departamento ou secretaria municipal especificamente dedicada ao urbanismo, entendido como projeto urbano e não simplesmente de urbanização ou reurbanização, como ficaria caracterizada a atuação da Emurb. Por outro lado, a Secretaria de Planejamento (Sempla), antiga Coordenadoria de Planejamento (Cogep), teria atuação cada vez mais voltada para a organização da informação, cuidar do zoneamento, implantado em 1972, e subsidiar as decisões do prefeito. O fato de ao longo de mais de 30 anos não abrigar um departamento de urbanismo, desenho ou projeto urbano, representa a pouca importância dada à prática urbanística.

Um caso emblemático, que tratamos no desenvolvimento deste trabalho, foi o Projeto Cura Brás-Bresser, no início da gestão Olavo Setúbal, que surgiu de uma grande área desapropriada para a implantação da Linha Leste-Oeste do metrô, em 1975, e que marcaria uma tentativa de atuação integrada entre Cogep, Emurb e Metrô-SP (que até 1979 esteve sob o controle municipal). A renovação urbana pretendida em Santana poderia ser tentada novamente, agora no Bairro do Brás, que já vinha sendo afetado pela implantação de grandes avenidas radiais, como a Radial Leste, e historicamente convivia com as “barreiras” ferroviárias. Como bairro central e histórico, haveria de ser um campo profícuo de experimentação e atualização da prática urbanística, ou seja, uma oportunidade de São Paulo se inserir no contexto dos grandes projetos urbanos de renovação-revitalização que vinham sendo implantados no processo de atualização das grandes cidades mundiais.

Entretanto, este projeto passaria para a história como um projeto que não houve. Começaria mal, pela forma como foram realizadas as desapropriações de quadras inteiras, residenciais de ocupação horizontal, sem considerar a realocação dos seus habitantes, sem nenhum processo de negociação, ou seja, seguindo o método tecnocrático-autoritário do período, e terminaria mal, quando, a partir de 1980, entraria num longo período de indefinição, não constando de nenhuma priorização do poder público municipal, que deixaria as questões urbanas e locais a favor das questões nacionais, econômicas e políticas do início do período de redemocratização, combinadas com uma profunda crise das finanças públicas e descontinuidade político-administrativa. Mais tarde, seria adotada uma solução simplista e monofuncional, quando, na gestão Jânio Quadros (1985-88), as quadras foram reedificadas com edifícios residenciais (Cohab-SP), seguindo um padrão urbano entre os grandes conjuntos habitacionais de bairros periféricos e aquele do mercado imobiliário. Em suma, realizando exatamente tudo aquilo que tinha sido o ponto de discórdia e crítica ao urbanismo do segundo pós-guerra, nos EUA e na Europa, que desencadearia a revisão crítica e levaria às novas metodologias e práticas do urbanismo contemporâneo.

As chamadas “Operações Urbanas” emergiriam, no início dos anos 90, com uma solução conciliatória para a “renovação urbana” que, inicialmente, pretendia atingir dois objetivos básicos, ao menos nos moldes propostos em Santana, ou seja, direcionar a renovação imobiliária urbana, que seria desencadeada pelos empreendedores imobiliários segundo as normas estabelecidas no zoneamento de 1972, através de um desenho urbano orquestrado pelo poder público e a participação do poder público na apropriação co-partilhada com o setor privado, da valorização advinda dos investimentos em infra-estruturas e demais melhorias urbanas.

Entre 1985 e 1991, seriam desenvolvidas as idéias de criação de novos instrumentos urbanísticos que pudessem melhorar os cofres públicos, que viviam um longo período de escassez de recursos e o dilema de atender às demandas urbanas básicas, não-atendidas e acumuladas, das áreas periféricas ou pobres da cidade, agora contando com a possibilidade de ampliar seus canais de participação e reivindicação, através de associações e movimentos populares. Associado a esse dilema surge a idéia da “operação urbana”, como um conjunto

de ações concentradas do poder público, e, mais adiante, formula-se a idéia das “operações interligadas”, que contemplavam a possibilidade de negociar com o empreendedor privado uma parte da apropriação da valorização imobiliária decorrente das novas infra-estruturas urbanas e do remanejamento de habitações precárias, em troca da realização da construção de moradia populares.

Essas ditas “operações interligadas” abrigavam um caráter dúbio e contraditório, ao mesmo tempo que sinalizava para a criação de novos mecanismos de financiamento para habitação popular, visando reduzir o crescimento descomunal das favelas e, contando com a colaboração do empreendedor privado, mostraria, na prática, ser muito difícil ter o controle público sobre o processo. Acabaria sendo vetado por ação do Ministério Público, que as consideravam inconstitucionais.

No momento seguinte, se encontraria uma nova metodologia que levaria à constituição das Operações Urbanas, como são conhecidas hoje, a partir da elaboração, pela Emurb, da Operação Urbana Anhangabaú (1991), que serviria de piloto para a Operação Urbana Centro (1993), mas somente implantada em 1997. Porém, duas outras, aprovadas na gestão Maluf (1993-96) – Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima (1995) –, foram colocadas em prática através de lei específica, que envolve negociação entre poder público e iniciativa privada, passariam a ser vantajosas para os empreendedores quando se sinaliza a possibilidade de aumentar significativamente os índices urbanísticos, isto é, o chamado coeficiente de aproveitamento dos terrenos, passando a ser interessante pagar pelo adicional construtivo, que irá para um fundo, no qual o poder público se compromete a reinvestir nos próprios limites de tais Operações Urbanas.

Na prática e pelas avaliações preliminares que já se têm desses mecanismos, sabe-se que essa priorização do viés arrecadatório por parte do poder público apresenta alguns problemas: a) não garante um bom desenho urbano, porque não se tem um plano de desenho urbano claramente definido e pactuado; b) o poder público tem pouca margem de manobra para controlar o adensamento excessivo, via cálculo da capacidade da infra-estrutura versus potencial a construir; c) o empreendedor imobiliário se orienta pela maximização do lucro,

havendo uma tendência de se construir mais do que se necessita para expansão das atividades terciárias, certamente alguém ficará com o prejuízo; d) é difícil o gestor público atuar de forma isenta ao definir a reaplicação do dinheiro arrecadado, pois a cada quatro anos ele se vê envolvido em disputa eleitoral, cujo sistema de financiamento de campanha, que é privado, pode falar mais alto.

Como já salientamos no capítulo 5 – O planejamento e as operações urbanas, as leis específicas de operações urbanas não resolvem a ausência de projetos urbanos e acabam revelando uma faceta histórica da prática urbanística paulistana, ou seja, a forte presença do mercado imobiliário no desenho da cidade, que atuou no passado retardando o aprimoramento das leis urbanísticas, e, no presente, praticando uma forma mais sofisticada, que poderia se caracterizar como o “urbanismo do empreendedor”, ou seja, bem distante do que tem sido a prática internacional, especialmente aquela implantada em Barcelona. Aproxima-se mais da lógica da experiência da área de *Canary Wharf*, nas Docklands de Londres, na qual o poder público britânico, representado pelo governo conservador da época (Margareth Thatcher), abriu mão de um planejamento estratégico e delegou à iniciativa privada o protagonismo de atuações através de projetos compartimentados que acabariam levando a um desastre do ponto de vista urbano e financeiro.

Com relação à Região Central da cidade-metropolitana de São Paulo, fica claro que a Operação Urbana Centro (1997) apresenta limitações e distorções que já comentamos no capítulo 5. Caberia ressaltar a importância da reestruturação do sistema de planejamento e gestão, que ainda se apresenta incompleto e deixa vazios institucionais que dificultam uma atuação integrada nas várias esferas de governo. Devemos destacar, também, a importância que a revisão do PDE-2002-12 e dos PREs-2004, prevista para 2006, terá para a reorganização institucional e administrativa.

No capítulo 7 – *Proposições e recomendações* elaboramos algumas diretrizes que consideramos relevantes para o enfrentamento dos desafios e discussão de perspectivas para a implementação de um processo de planejamento estratégico visando a (re)estruturação e (re)qualificação das áreas urbanas centrais de São Paulo. É importante reafirmarmos

três pontos que consideramos relevantes para superação da ausência de uma “cultura de realizações” :

- 1) A institucionalização completa do sistema de planejamento urbano, em âmbito nacional, metropolitano e municipal, superando a pendência que persiste desde 1988;
- 2) A implantação de um sistema de planejamento a partir de uma base territorial, física e administrativamente coincidente, ou seja, que parta da subdivisão dos distritos em UBPGs – Unidades Básicas de Planejamento e Gestão (vide cap. 7, item 7.2);
- 3) A montagem de um plano estratégico para a reabilitação e renovação urbana da Região Central e Antigas Centralidades, cuja programação de prioridades deverá ser dada, basicamente, através da sincronia com os projetos de transportes em andamento (PITU-2000-20) e que exigirá um planejamento integrado entre as três esferas de poder (vide cap.7, item 7.3 – *Um plano urbanístico estratégico para a Área Central*)

Os ensaios projetuais 1, 2 e 3 têm por objetivo exemplificar o tipo de projeto urbano que consideramos ausentes na prática urbanística paulistana, ou seja, que se revela na falta de uma estrutura institucional que valorize a intervenção urbanística em nível de desenho urbano. Tal estrutura necessita viabilizar e criar uma “cultura” que se contraponha à “cultura do não-urbanismo” já apontada por Ives Bruand (1981).

Cada ensaio projetual foi tratado levando em conta os projetos existentes ou elaborados e abandonados no passado, mas que são relevantes para a organização e montagem de cada projeto urbano, que deverá ter papel estruturador e indutor da intensificação do processo de requalificação, em conformidade com os nossos objetivos iniciais.

Estes ensaios buscam, ainda, visualizar as linhas gerais para a montagem de projetos dessa natureza, que exigem a participação pró-ativa da administração pública municipal em parceria com outras esferas governamentais, com os representantes das populações locais (proprietários, comerciantes, associações profissionais e de defesa da melhoria da cidade) e usuários (locais e metropolitanos), etc. Por outro lado, devemos lembrar que a montagem destes projetos dependem da tradução em desenho urbano, como princípio ordenador e regulador do desenvolvimento urbano pretendido para essas áreas em processo de

reestruturação-renovação. Portanto, à construção de um desenho urbano caberá um papel relevante na montagem destes projetos que contenham programa e forma, além de serem traduzidos em projetos quantificáveis, que deverão ser pactuados entre o poder público, setor privado e entidades civis envolvidas no processo.

A definição clara dos objetivos, das diretrizes e da forma urbana a ser atingida acaba por fixar metas e rumos que deverão ser seguidos no curto, médio e longo prazos. Por isso, é importante investir na montagem dos projetos e na criação das estruturas próprias para implementá-los (modelo de agência ou empresa de desenvolvimento ou unidade de planejamento e gestão integrada, como a utilizada no Programa Guarapiranga), assim como numa equipe fixa de gerenciamento e coordenação, com estrutura de longa duração e não-sujeita à interferência da alternância dos gestores urbanos no poder.

Para cada projeto deverá se encontrar a estrutura adequada para a sua implementação, levando-se em conta as particularidades de cada intervenção. Para tanto, há que se referenciar nas experiências de montagem de projetos urbanos, como as de Barcelona, Berlim, Nova York, Buenos Aires e Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro se constitui num exemplo mais próximo de como é possível, não obstante a escassez de recursos, elaborar e implementar programas e planos urbanísticos de requalificação urbana de longa maturação, e institucionalizá-los como prática efetiva. Os programas Corredor Cultural (1984), Rio-Cidade e Porto do Rio (anos 90) são exemplos de um longo caminho já percorrido e, ainda, a percorrer, mas que contam como projetos e estruturas administrativas claramente definidos.

Com base nessas considerações, que espelham alguns aspectos relevantes da investigação que ora finalizamos, esperamos ter dado uma pequena contribuição ao campo do projeto urbano, que articula e incorpora aspectos do planejamento urbano estratégico para chegar a uma escala projetual da arquitetura urbana. E, para finalizar, acrescentamos que os planos e projetos ausentes, embora possam estar presentes na cabeça de muitos arquitetos e urbanistas paulistanos, lamentavelmente, ainda não se fazem presentes, de modo efetivo, na cidade-metropolitana de São Paulo neste início de século XXI.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia e Outras Fontes De Documentação

Fundamentos teóricos e analíticos dos planos e projetos urbanos

AYMONINO, Carlo. ***El significado de las ciudades***. Madrid: H. Blume, 1981.
(1ª ed. Roma, 1975)

BARNETT, Jonathan. ***Urban Design as public policy – practical methods for improving cities***. New York: Architectural Record Books, 1974.

BOHIGAS, Oriol. ***Reconstrucción de Barcelona***. Barcelona: Ministério de Obras Públicas e Urbanismo, 1986.

BONELLI, Renato. ***Verbetes: Il Restauro Architettonico***. In. Enciclopedia Universale dell'Arte. Novara: Instituto Geográfico de Agostini, 1983 (4ª ed. – 1ª ed., 1958)

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. ***Local y Global: la cuestión de las ciudades en la era de la información***. Santillana: Taurus, 1997.

BORJA, Jordi. ***La Ciudad Mundial***. In Memoria do Encontro Centro XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1995.

BUSQUETS, Juan. ***Evolución del planeamiento hacia la escala intermedia***.

CERVELLATI, Pier Luigi. ***La Città Bella. Il Recupero dell'Ambiente Urbano***. Bologna, Mulino, 1991.

_____ In Revista Casabella, 442 – “***Riuso e politiche edilizie***”, 1978.

DEL RIO, Vicente. ***Desenho urbano e revitalização na área portuária do Rio de Janeiro***. A

contribuição ao estudo da percepção ambiental. Tese de Doutorado: São Paulo: FAU-USP, 1991.

GOSLING, David e MAITLAND, Barry. **Concepts of urban desing**. London: Academy Editions; New York: St. Martin's Press, 1984.

HALL, Peter. **As cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1995. (1º ed. 1988)

_____ **Urban and Regional Planning**. Middlesex: Penguin Books, 1974.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992. (1º ed. 1989)

IBA (Internationale Bauausstellung Berlin). **Renovación urbana cautelosa de Kreuzberg Berlin**. *Catálogo de exposição*, Berlin, STERN GmbH, 1987.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (1ª ed. 1961)

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia urbana e o desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

LEIRA, Eduardo. **La costruzione della metropoli: un Progetto Strategico**. In Revista Casabella/ 622 -

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (1ª ed. 1960).

MITSCHERLICH, Alexander. **Il Feticcio urbano**. Torino: Einaudi, 1968 (1ª ed. 1965)

NOBRE, Eduardo Alberto Cuce. **Reestruturação econômica e território: expansão recente**

do terciário na marginal do rio Pinheiros. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo: 2000.

PORTAS, Nuno. **L'emergenza del progetto urbano.** In Revista Urbanistica/ 110, Roma, junho de 1998.

_____ Notas sobre a intervenção na cidade existente. In revista Sociedade & Território nº 2, Porto, 1985.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **São Paulo e outra cidades: produção social e degradação dos espaços públicos.** São Paulo: Hucitec, 1994 (série Estudos Urbanos)

ROSSI, Aldo. **La arquitectura de la ciudad.** Barcelona: G. Gili, 1971.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo.** São Paulo: Hucitec/EDUC, 1994.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SERRA, Joselita Raspi, org. **Il Concetto di Centro Storico.** Milano, Angelo Guerini, 1990.

SIMÕES Jr., José Geraldo. **Revitalização de Centros Urbanos.** In Revista Polis 19, São Paulo, 1994.

VALLEJO, Manuel Herce. **Proyectos de infraestructuras y ordenación urbana.**
(texto da disciplina Projetos Urbanos e Planejamento, 1998)

YÁZIGI, E. **O mundo das calçadas: por uma política de espaços públicos em São Paulo.** Tese de Livre-Docência apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 1997.

ZUKIN, S. ***Paisagem urbana pós-modernas: mapeando cultura e poder***. In Revista do IPHAN, nº 24, Rio de Janeiro, 1996 (p.205-219)

Memória, planejamento e requalificação urbana paulistana

AMADIO, Décio. ***Desenho Urbano e Bairros Centrais de São Paulo – um estudo sobre a formação e transformação do Brás, Bom Retiro e Pari***. Tese de Doutorado, FAU-USP, 2004

ANDRADE, Oswald de. ***Um homem sem profissão***. (Memórias e confissões, v.I : 1890-1919). Rio de Janeiro: Brasiliense, 1976.

ARANTES, Antonio Augusto (org.) ***Produzindo o passado: Estratégias de construção do Patrimônio Cultural***. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BELLEZA, Adriana Regina Biella Prado. ***Arquitetura e cidade: recuperação e requalificação urbana em São Paulo***. Estudo e proposições. Dissertação de mestrado apresentada à FAU-USP, 2002.

BONDUKI, Nabil (Org./ editor) ***Affonso Eduardo Reidy***. São Paulo: Instituto Lina Bom e P. M. Bardi. Lisboa: Blau, 1999.

BRUAND, Yves. ***Arquitetura contemporânea no Brasil***. São Paulo, Perspectiva, 1981.

BRUNO, Ermani Silva. ***Memória da cidade de São Paulo – Depoimentos de moradores e visitantes/ 1553-1958***. São Paulo: DPH/Secretaria Municipal de Cultura, 1981.

_____. ***História e tradições da Cidade de São Paulo***. Vol.III. Rio de Janeiro, José Olympio, 1954.

CAMPOS Neto, Candido Malta. ***Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São***

Paulo. Tese de Doutorado apresenta à FAU-USP, São Paulo, 1999. e versão publicada São Paulo: Senac-SP, 2002

CORDEIRO, H. K. **A “cidade mundial” de São Paulo e a recente expansão de seu Centro Metropolitano.** Rio Claro: Departamento de Cartografia e Análise de Informação Geográfica, Unesp, 1992 (mimeo).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (1º ed. 2001)

CARVALHO, M. Cristina Wolff. **A arquitetura de Ramos de Azevedo.** São Paulo: FAUUSP: Tese de Doutorado, 1996.

COGEP - _____ **Plano integrado da área central** – Relatório informativo dos elementos de conhecimento. São Paulo, PMSP , COGEP, 1976.

CORONA, Eduardo/ LEMOS, Carlos A. C. e XAVIER, Alberto. **Arquitetura Moderna Paulista.** São Paulo: Pini, 1983.

COSTA, Luiz Carlos. Plano **Diretor: um personagem à busca de seus autores – São Paulo nos anos 80.** Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1995.

COUTO, Edgar Tadeu Dias do. **Estratégias urbanísticas aplicadas à cidade de São Paulo em um quadro de gestão urbana redemocratizada: anos 80 e 90.** Dissertação de Mestrado: São Paulo: FAU-USP, 1999.

CURY, Isabelle (org.). **Cartas Patrimoniais.** (2ª ed.) Rio de Janeiro: IPHAN, 2000.

DEBENETTI, Emma e SALMONI, Anita. **Arquitetura italiana em São Paulo.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1981.

FABRIS, Annateresa (org). ***Eclétismo na Arquitetura Brasileira***. São Paulo: Nobel, 1987.

_____ ***Fragmentos urbanos: representações culturais***. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

FELDMAN, S. “***Centro de São Paulo: (re)valorização sem (re)elitizar***”. In : ZANCHETTI, S.; MARINHO, G.; e MILLET, V. (orgs.) Estratégias de intervenção em áreas históricas. Recife: Mestrado em Desenvolvimento Urbano, UFPE, 1995 (p. 42-45).

FELDMAN, Sarah. ***Planejamento e zoneamento***. São Paulo 1947-1972. Tese de Doutorado apresentada à FAU-USP, São Paulo, 1996.

FRANÇA, Elisabete. ***A cidade de São Paulo e o desenho de seus espaços urbanos em planos e projetos***. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1998.

FREITAS, José Francisco Bernadino; CAMPOS, Martha Machado; e ALMEIDA, Renata Hermanny de. ***Projeto centro.com.vitória***. Vitória: Edufes, 2002.

FRÚGOLI JUNIOR, Heitor. ***Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole***. São Paulo: Cortez e Edusp, 2000.

_____ ***São Paulo: espaços públicos e interação social***. São Paulo: Marco Zero, 1995.

KÜHL, Beatriz Mugayar. ***Arquitetura do ferro e arquitetura ferroviária em São Paulo: reflexões sobre a sua preservação***. São Paulo: Ateliê, Fapesp, SEC, 1998.

KUTTER, Vivian Polack. ***Um modelo de abordagem para edificações em situação de reciclagem***. Dissertação de Mestrado apresentada à Fauusp, São Paulo, 1999.

LANGENBUCH, R. Juegen. ***A estruturação da Grande São Paulo***. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.

LEME, Maria Cristina. **Formação do Urbanismo em São Paulo como campo de conhecimento e área de atuação profissional**. Tese de Livre-Docência apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, Janeiro de 2000.

_____ (Coord.) **Urbanismo no Brasil - 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; Fausp; Fupam, 1999.

LEME, Mônica Bueno e VENTURA, David Vital Brasil (orgs.) **O Calçadão em Questão: 20 Anos de Experiência do Calçadão Paulistano**. São Paulo: Belas Artes, 2000.

LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. **Alvenaria burguesa: breve história da arquitetura residencial de tijolos em São Paulo a partir do ciclo econômico liderado pelo café**. São Paulo: Nobel, 1985.

LÈVIS-STRAUSS, Claude. **Saudades de São Paulo**. Organizado por Ricardo Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

MARTIN, A. R. **Bairro do Brás e a deterioração urbana**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Geografia da Usp, 1984.

MARTINS, Juca. **São Paulo: uma visão panorâmica da cidade no final do século XX**. São Paulo: Instituto Moreira Salles, 1998.

MELLO Filho, José Rollemberg. **Arquitetura no contexto urbano antigo**. Dissertação de Mestrado: São Paulo: FAU-USP, 2001.

MEYER, Regina Maria Prosperi. **Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50**. Tese de Doutorado, São Paulo: FAUUSP, 1991.

_____ **O centro e as questões contemporâneas**. In Memória do Encontro Centro XXI. São Paulo. Associação Viva o Centro, 1995.

MORENO, Mônica Manso. **Plano Diretor Municipal: o desafio de São Paulo**. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, São Paulo, 2002.

OTTONI, Dácio Araújo Benedicto. **São Paulo – Rio de Janeiro, séculos XIX-XX, aspectos da formação de seus espaços urbanos**. Tese de Doutorado: São Paulo: FAU-USP, 1972.

PALLAMIN, Vera M. – **Florença: desenvolvimento urbano e arte pública – Estudo sobre o centro histórico no período de 1945 a 1994**. Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP N° 6, dezembro de 1996.

SALES, Marta Maria Lagreca. **Projeto urbano: opção metodológica e algumas práticas**. Dissertação de Mestrado: São Paulo: FAU-USP, 1999.

SALES, Pedro M. R. **Operações Urbanas: crítica, plano e projetos**. Arqtextos, www.Vitruvius.com.br. 2005

SANTOS, Valéria Cássia dos. **Concursos de arquitetura em São Paulo**. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, São Paulo, 2002.

SIMÕES, José Geraldo. **Revitalização de centros urbanos**. São Paulo: Revista Polis N° 19, 1994.

SCHMIDT, Benício Viero. **O estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade e L&PM, 1983.

SOCRATES, Jodete Rios. **PDDI-SP – 1971 – uma oportunidade perdida**. São Paulo: FAUUSP: tese de doutoramento, 1993.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo: FAUUSP: Tese de Doutorado, 1994.

TOLEDO, Benedito Lima de. **São Paulo: três cidades em um século**. São Paulo: Duas Cidades, 1983.

_____. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

_____. **O crescimento da metropole paulistana visto através de cartões-postais**. Catálogo da 3ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo. São Paulo: Fundação Bienal de São Paulo/ Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1997.

VIEIRA, José Geraldo. **Ladeira da Memória**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2003 (1ª ed. 1950)

WILHEIM, Jorge. **Projeto São Paulo: propostas para a melhoria da vida urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

WIPFLI, Mônica. **Intervenções Urbanas em Centros Históricos: Estudo de Caso: Cidade de Salvador**. Tese de mestrado. FAU-USP, São Paulo, 2001.

ZANETTI, Valdir Zonta. **A produção da forma urbana: Pinheiros, São Paulo (1890-1980)**. São Paulo: FAUUSP: Dissertação de mestrado, 1988.

Publicações institucionais

A implantação de subprefeituras no Município de São Paulo. São Paulo: Sempla, 2000.

Bens Culturais Arquitetônicos no Município de São Paulo e na Região Metropolitana – São Paulo 1984. São Paulo: Emplasa e Sempla, 1984.

Bologna: Centro Storico . Bolonha: Prefeitura de Bolonha -Ediciones Alfa, 1970.

(Arquiteto) **Caderno EMURB de Urbanismo**. Número Especial: Renovação Urbana. São Paulo: Emurb, s/d.

Clube de Idéias – 20ª reunião – Emurb: s/d, Palestra: **“A Operação Urbana Centro”** do Prof. Dr. José Eduardo de Assis Lefèvre.

Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sudeste. Brasília: IPEA – IBGE, UNICAMP – IE/ MESUR, SEADE, 2001

Cartilha da Área Central (Lei 12.349/ 1997 – Operação Urbana Centro). São Paulo: Emurb, 2000 (2ª ed.).

Corredor cultural: como recuperar , reformar ou construir seu imóvel. Instituto Cultural De Arte E Cultura. Rio Arte. IPP. 4ª ed. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002 (1ª ed. 1985) (visita ao escritório técnico do corredor cultural em julho de 2002)

Eixo Sé-Arouche – Programa Piloto de Ordenação da Paisagem da Área Central. São Paulo: PMSP, 1989-92.

Empresa Municipal de Urbanização – EMURB – Relatório de Diretoria – maio 1975 – junho 1979 (Gestão Setúbal). São Paulo: Emurb/ PMSP, 1979.

Emurb (1989-92): Política e obras fortalecem a cidadania. (Gestão Erundina) São Paulo: Emurb/ PMSP, 1992.

Globalização e Desenvolvimento Urbano: Cidade de São Paulo. São Paulo: Sempla, 2000.

Hildegard Rosenthal – Cenas urbanas. Catálogo de Exposição, São Paulo: Instituto Moreira Salles, 2000.

Leste-oeste em busca de uma solução integrada. PMSP – Cia do Metropolitano de São Paulo, Fev. de 1979 – Gestão Olavo Setúbal.

O resgate da Área Central. São Paulo: Emurb/ PMSP, 1991.

Patrimônio Cultural Paulista: Condephaat, bens tombados 1968-1998. Coordenadora Edna Hiroe, Miguita Komide, Terza Cristina Rodrigues, Eptácio Pereira. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1998.

Perfil Socioeconômico do Município de São Paulo – Subsídios ao Plano Municipal de Assistência Social. São Paulo: Sempla, 2000.

Plans i projectes per a Barcelona – 1981-1982. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1983.

Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012. São Paulo: Sempla – Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo, 2002.

Plano Integrado da Área Central. São Paulo: Cogep/ PMSP, 1976.

Plano Metropolitano da Grande São Paulo (1994/2010). São Paulo: Emplasa, 1994.

Planos Regionais Estratégicos – PRE/ Subprefeitura da Sé. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004

Porto do rio. Prefeitura da Cidade do Rio. Rio de Janeiro: Centro de Arquitetura e Urbanismo, dezembro de 2001 a 17 de fevereiro de 2002. (Seminário e apresentação do programa de intervenção na área portuária do Rio – contatos com o coordenador do projeto em julho de 2003).

Prefeitura do Distrito Federal. Cidade do Rio de Janeiro: Extensão –Remodelação-Embellazamento. Administração Antonio Prado Junior - Direção Geral de Alfred Agache – Arquiteto –Urbanista (A.M. – D.P.L.G. – S.F.U.) Paris: Foyer Brésilien editor, 1930.

Programa Monumenta. Brasília: Ministério da Cultura – MinC, s/d.

Programa de Revitalização de áreas Ferroviárias – REVAF. Brasília: Ministérios dos Transportes, 1994.

Ruas de Pedestres. São Paulo: Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento/ PMSP, 1974

São Paulo Centro: uma nova abordagem. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1996.

São Paulo em números. São Paulo: Sempla/ PMSP, 2000.

Artigos e revistas pesquisados

a) Áreas Centrais de São Paulo, por temas:

ASPECTOS GERAIS

Urbs 19 - dez.jan. 2000/01 – **“A urbanidade em transe”**, Regina M. Prospero Meyer, p.54 a 57.

Urbs 26 – mai. jun. 2002 - **“A cidade e o centro; aplacando a vingança do mercado”**, Marcos Campobianco/ Emplasa, p.40 a 45.

Urbs 28 – **“A difícil equação de tombar e preservar”**, Frederico Mengozzi, p. 24 a 28.

Urbs 29 – dez.2002 **“Intervenção Corrosiva”**, Regina M. Prospero Meyer p.46 a 50.

Urbs 30 abri.mai. 2003 – **“Por que recuperar o Centro”** entrevista Afredo Garay p. 28 a 33.

SÃO FRANCISCO/ BANDEIRAS/ LADEIRA DA MEMÓRIA

Urbs 18 - set. out. 2000 - **“A cidade como ponto de partida. A idéia do projeto”**, Álvaro Puntoni, p.38 a 41.

Urbs 24 - dez.jan2001/02 - **“No Coração do Centro – Projeto Sesc 24 de maio busca a convivência e a integração de público diversificado que frequenta a área”**, Ana Francisca Ponzio, p. 50 a 52.

LUZ/ IFIGÊNIA

Urbs 28 - out.nov.2002 - **“Articular o território metropolitano a partir de sua fragmentação: a orla ferroviária”**, Carlos Leite, p. 38 a 41.

Urbs 19 -dez.jan.2000/01 - **“Reurbanização de um polo metropolitano” Projeto Luz** – TFGs Alexandre Mirandez de Almeida, Marcelo Pontes de Carvalho, Marco Henrique Guarnieri, p. 24 a 29.

Urbs 28 - out. nov. 2002 - **“BID discute o Centro com a Prefeitura e viva o centro”**, p. 62.

Urbs 20 - fev.mar.2001 - **“Adeus, crack”** – Frederico Mengozzi, p. 18 a 24.

Urbs 23 - out.nov.2001 - **“Reabilitação de edifícios residenciais em áreas centrais: o caso de Santa Cecília”**, Edmur Caniato Arantes e Ricardo de Souza Moretti, p. 32 e 35.

HABITAÇÃO

Urbs 18 - set.out. 2000 - **“Candidatos expõem suas propostas de habitação no centro”**, p. 8 a 16.

_____ **“O paradoxo dos Bairros Centrais”**, Marta Dora Grostein e Regina Maria P. Meyer, p.18 a 21

Urbs 26 – mai.jun 2002 - **“Estratégia de requalificação ou política habitacional?”**, Marco Antonio R. de Almeida, p. 9

Urbs 27 - jul.ago 2002 - **“O dilema da moradia”** Frederico Mengozzi – p. 23 a 30.
_____ **“É hora de Morar no Centro”**, entrevista com Paulo Teixeira, p. 32 a 36.

TURISMO

Urbs 28 - out.nov.2002 - **“No caminho certo” Ações para dinamizar o turismo ainda carecem de coordenação, mas significam avanço**”, Ana Cândida Vespucci, p. 14 a 17.

GESTÃO

Urbs 19 - dez.jan. 2000/01 – **“Descentralização = eficiência democrática.”** – Subprefeituras e Conselhos de Representantes voltam a ser debatido como prioridade na nova administração municipal – Ana Maria Ciccacio e Jule Barreto, p.8 a 13.

Urbs 28 - dez.2002 - **“Em busca da eficiência – subprefeitura da Sé dispõe de mais recursos que a antiga AR, mas a criação do Conselho ainda é uma incógnita”**, Marcos Figueiredo, p. 20 a 22.

Urbs 22 - jul.ago.2001 – **“O amesquinamento da Estética Urbana”**, Frederico Mengozzi e Jule Barreto, p. 8 a 16.

TRANSPORTES, DRENAGEM E QUALIDADE AMBIENTAL

A Construção em São Paulo, nº 1342, 29.03.1973. **“Retificação do Tietê: mais áreas, menos enchentes”**, p.24 a 39.

A Construção em São Paulo, nº 1349, 17.12.1973. **“Depois de Santana, a vez do velho Vergueiro”**, p.4 a 9.

A Construção em São Paulo, nº 1464, 01.03.1976. **“Metrópole terá parque ecológico com a retificação do Tietê”**, p. 20 a 30.

Crea-SP ano III – nº 9 mai.jun 2003 – **“O Centro de São Paulo e a cultura ambiental”**

– A recuperação da área central de São Paulo deve ser compatível com a visualização do patrimônio histórico e com a circulação dos pedestres. Arthur Carlos Messina, p.10 a 11. Engenharia, nº 551, 2002. **“Projeto Integração Centro”**- Juan Garrido, p. 30 a 36 e **“Linha 4 – Amarela: a linha da integração”** – Sérgio Eduardo Fávero Salvadori, p. 38 a 44.

Téchne, nº 77, agosto de 2003. **“Mais vazão para o Tietê”**, p.42 a 47.

Urbs 21 - abr.mai. - 2001 - **“Fura-Fila – um dilema em discussão”**, debate, p.8 a 24.

Urbs 30 - abri.mai. 2003 – **“Os trilhos avançam”**- apesar da turbulência da conjuntura, o Pitu – Plano de transporte metroferroviário da Grande São Paulo – abre novas frentes em 2003, Marcus Figueiredo, p. 22 a 27.

b) Experiências nacionais e internacionais

AU-65 – abr./mai. 1996, textos sobre Berlim nos anos 90: **“Reinventando a cidade”**, Haifa Y. Sabbag , p.30; **“Modelos urbanísticos da Berlim Reunificada”**, Max Welch Guerra, p.46 a 47; **“Direito a cometer erros ou especulação irresponsável?”**, Rainer W. Ernst, p.48 a 49; e **“Entrevista: Hans Kollhoff”**, p.50 a 52).

AU 82 fev.mar.89 – **“Copenhague na virada do século – uma cidade para pedestres”**- Sheila Walbe Ornstein, p.37 a 41.

AU 88 – fev.mar. 2000 - Urbanismo: **“Iyá. Bahia! – A requalificação da Praça da Sé, em Salvador, amplia o plano de recuperação e vitalização do Centro Histórico da primeira Capital do Brasil”**, p.54 a 56.

AU 91 – ago.set. 2000 –**“Arquitetura na calçada”** (Rio de Janeiro e Curitiba), p. 80 a 81, e **“Da margem do Rio – pragmatismo do programa Favela-Bairro redefine a atitude do poder público em relação às sub-habitações cariocas”**. Ana Luiza Nobre, p.46 a 47.

Urbs 17 - jun.jul.2000 – **“Lições do Centro do Rio”** , entrevista com Augusto Ivan de Freitas Pinheiros, p. 36 a 42.

Urbs 21 – abr.mai. 2001 –**“Puerto Madero, a montagem de uma intervenção urbana”**, p. 40 a 46

c) Outras fontes pesquisadas

Parque da Grotta – reurbanização da sub-região da grotta do bairro da bela vista.

Paulo Mendes da Rocha – In Revista Módulo nº 42 – mar/abr/mai, Rio de Janeiro, 1976, p.53 a 59.

Entrevista Bernardo Secchi, Adalberto Retto Júnior e Christian Traficante (Site: Vitruvius).

Escritório do Arq. Gasperini – obtenção de plantas e cortes do projeto original (1969) e estudos de 1985 para a área da Emurb na Praça da Bandeira.

Aerofoto da região central/ 1997 – Associação Viva o Centro - AVC.

Gegran 1972/4 – bases digitalizadas pelo Metrô-SP.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista De Ilustrações

Cap.1. PLANOS E PROJETOS: RECONSTRUIR E REQUALIFICAR	9
Barcelona	
IL. 1.1. Setor Oeste do Centro Histórico de Barcelona: Praça Argenteria (1981-82)	35
IL. 1.2. Planos Especiais de Reforma Interior – PERI – Bairro El Rabal	36
IL. 1.3. Museu de Arte Contemporânea de Barcelona (1987-92)	37
IL. 1.4. Plano dos Jogos Olímpicos de 1992	38
IL. 1.5. Projetos Urbanos e Esportivos: Moll de la Fusta (1981-87), Conjunto Olímpico de Montjuïc (1992); Parque da Nova Frente Marítima (1992)	39
IL. 1.6. Bairro Nova Icària – quadra residenciais	40
IL. 1.7. Quadras residenciais	41
IL. 1.8. Reversão de Bairro Industrial: aspectos controvertidos	42
IL. 1.9. Projeto Urbanístico da Frente Marítima de Barcelona (1986-91)	43
Nova Iorque	
IL. 1.10. Battery Park City – Downtown – NY – Plano Diretor de Nova Iorque, 1969 Londres/ Berlim	47
IL.1.11. Docklands, Londres (1987-90) e Berlim (anos 90)	52
IL.1.12. Berlim, Potsdamer Platz (anos 90)	63
IL.1.13. Berlim, Kreuzberg (anos 80 e 90)	64
Bolonha	
IL.1.14. Bolonha, Plano do Centro Histórico (1970)	65, 66
Rio de Janeiro	
IL.1.15. Projetos de Renovação, Reabilitação e Preservação no Rio de Janeiro	67
IL.1.16. Rio de Janeiro: Corredor Cultural	68
IL.1.17. Porto do Rio (anos 80 e 90)	69
 Cap. 2. SÃO PAULO E A REQUALIFICAÇÃO DE SUAS ÁREAS CENTRAIS	 71
IL.2.1. Mapas Históricos: expansão urbana e centralidades	84
IL.2.2. Região Área Central em 1900 – Metrôpole do Café	85
IL.2.3. Macrometrôpole Paulista: planos metropolitanos	87

<i>IL.2.4. Cidade de São Paulo/ acessibilidade metropolitana</i>	89
Cap.3. PLANOS E PROJETOS: ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO	91
<i>Quadros- resumos 3a – 3b – 3c e 3d</i>	124
Cap.4. NOVOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	129
<i>4.2.1. Planos de Estruturação Urbana, municipal e metropolitana, 1930-1970</i>	154
<i>4.2.2. PUB-1968 e PMGSP-1994-2010</i>	155
<i>4.3.1. Planos, projetos e leis urbanísticas – Situação em 2004</i>	213
<i>4.3.2. Planos e Operações Urbana – Situação em 2004</i>	214
<i>4.6.1. PRE-Sé – 2004: Operações Urbanas, AIUs e PEIUs</i>	215
<i>4.7.1. Programas Habitacionais: Morar no Centro e PAC</i>	224
<i>Quadro 4.1. Cidade-metropolitana de São Paulo – Institucionalização do planejamento urbano</i>	225
Cap.5. O PLANEJAMENTO E AS OPERAÇÕES URBANAS	227
Cap.6. INTERVENÇÕES NA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO, 1970-2000	255
Cap.7. PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	281
<i>Mapeamento ambiental:</i>	
<i>macroambiental</i>	
<i>IL. 7.1. Centro e Bairros Centrais: Mapeamento macroambiental: eixos e nós de Degradação</i>	291
<i>IL. 7.2. Paisagem urbana e degradação ambiental: eixo Tamanduateí-Av. do Estado/ Parque Dom Pedro II</i>	292
<i>IL. 7.3. Estação Júlio Prestes/ Campos Elíseos: Degradação e Potencialidades</i>	293
<i>IL. 7.4. Reciclagem e Reedificação no Brás, Mooca e Cambuci</i>	294
<i>IL. 7.5. Sé-Liberdade: Percepção da qualidade ambiental urbana a ser valorizada</i>	295
<i>microambiental: Paisagem urbana e degradação ambiental (2003)</i>	
<i>IL. 7.6. Praças da Sé e João Mendes</i>	296

IL. 7.7. <i>Brás e Santa Ifigênia</i>	298
Unidade Básica de Planejamento e Gestão – UBPGs	
IL. 7.8. <i>RMSF e Município de São Paulo: Regiões Administrativas propostas</i>	302
IL. 7.9. <i>Subprefeituras e Regiões Administrativas propostas</i>	203
IL.7.10. <i>Área Central: Centro Expandido e Ordenamento Administrativo</i>	304
IL.7.11. <i>Área Central / Subprefeitura da Sé: UBPGs – Unidades Básicas de Planejamento e Gestão</i>	305
Um Plano Urbanístico Estratégico para a Área Central	
IL.7.12. <i>Antigas Centralidades: Potencialidades e Requalificação Urbana</i>	309
IL.7.13. <i>Área Central : Potencialidade e Requalificação Urbana</i>	310
IL.7.14. <i>Área Central: Projetos Urbanos Estratégicos</i>	311
8. ENSAIO 1. SANTA IFIGÊNIA – LUZ	313
IL. 8.1. <i>Propostas iniciais / Perímetros de Intervenção</i>	318
IL. 8.2. <i>Projetos Setoriais e Pontuais</i>	319
IL. 8.3. <i>Anotações e Diretrizes Iniciais</i>	320
IL. 8.4. <i>Áreas de Intervenção Urbanística</i>	321
IL. 8.5. <i>Premissas e Diretrizes para o Projeto Urbano</i>	322
IL. 8.6. <i>Proposta: Reedificação de Quadra Típica</i>	323
IL. 8.7. <i>Sub-Área 01 – Reestruturação de Quadra</i>	324
IL. 8.8. <i>Sub-Área 01 – Novo Pólo da Moda</i>	325
IL. 8.9. <i>Reestruturação de Quadras: Estudos de Padrões Urbanos</i>	326
IL.8.10. <i>Pátio Ferroviário: Parque e Centro Empresarial da Moda</i>	327
9. ENSAIO 2. PRAÇA DA BANDEIRA E ENTORNO	329
IL. 9.1. <i>Propostas Iniciais para a Montagem do Projeto</i>	334
IL. 9.2. <i>Levantamentos Preliminares, Mutações, 1900-65</i>	335
IL. 9.3. <i>Levantamentos Preliminares, Situação Atual (2003)</i>	336
IL. 9.4. <i>Área Central, 1975-79</i>	337
IL. 9.5. <i>Projeto da Grota: Reurbanização da Sub-região da Grota (1974)</i>	338
IL. 9.6. <i>Projeto da Grota – Bela Vista (1974)</i>	339

<i>IL. 9.7. Projetos de Reurbanização, Renovação e Requalificação (1974-2000)</i>	340
<i>IL. 9.8. Área de Intervenção: Propostas e Projetos em Andamento</i>	341
<i>IL. 9.9. Propostas Iniciais – croqui</i>	342
<i>IL.9.10. Projetos Indutores: Centro da Cidadania Metropolitana e Praça da Bandeira</i>	343
<i>IL.9.11. Áreas 4 e 5 – Reedificação Induzida</i>	344
10. ENSAIO 3. PARQUE D. PEDRO II – BRÁS	347
<i>IL.10.1. Propostas Iniciais e Diretrizes para a montagem do projeto</i>	352
<i>IL.10.2. Parque Dom Pedro II e Entorno – Projetos Recentes</i>	353
<i>IL.10.3. Intervenções Estruturais</i>	354
<i>IL.10.4. Proposta: Diretrizes Gerais do Projeto (Desenho Urbano)</i>	355
<i>IL.10.5. Proposta: Diretrizes Urbanísticas Sub-Área 1 (Desenho Urbano)</i>	356
<i>IL.10.6. Área da Rua Oriente – Centro Comercial – Pólo da Moda</i>	357
<i>IL.10.7. Área de maior concentração comercial</i>	358
<i>IL.10.8. Área da Rua Oriente/ Barão de Ladário – Centro Comercial</i>	359
<i>IL.10.9. Pari: Valorização de seus espaços públicos</i>	360

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)