

**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 constataam 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 Lebre (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 (Campos:1999, p. a p.) e novamente outro concurso em 1949 e, ainda, o projeto de Oscar Niemeyer em 1952. A idéia de centro administrativo e os demais temas tratados no relatório era 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 partidarização 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 consequências 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-eleitoral, 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. Seguia 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).</u> <u>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 Anhangabaú (1991-92)</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>
---	---	---	---

