

## **5. O PLANEJAMENTO E AS OPERAÇÕES URBANAS**



## 5. O planejamento e as operações urbanas

*“Os projetos de renovação permitirão que o poder público usufrua da valorização proporcionada pelo empreendimento, além de polarizar a utilização mais adequada para o local. Permitirá também beneficiar maior parcela da população, inclusive aquela desalojada pelas desapropriações, abrigando-a nessas áreas de grande acessibilidade.”* Caderno EMURB de Urbanismo – Número Especial Renovação Urbana, entre 1971-73)

Ao examinarmos os instrumentos específicos, tais como planos urbanísticos por perímetros delimitados e que contemplem uma atuação em âmbito do desenho urbano, no caso paulistano, constataremos a ausência de referências de uma cultura de realizações. Tal aspecto, se confrontado com a experiência internacional, realizada nos anos 80 e 90, deixa claro a ausência desse tipo de atuação, que exige ação coordenada entre diferentes níveis de planejamento, que viabilize a prática urbanística efetiva.

A prática urbanística internacional passou por profunda revisão nos últimos 30 anos, cujo ponto de partida foi a revisão crítica das práticas dos anos 50 e 60, que fizeram parte do processo de reconstrução das cidades européias no segundo pós-guerra e da renovação urbana de bairros centrais das cidades norte-americanas. No primeiro caso havia a urgência da implantação de novos bairros, construídos rapidamente, e no segundo caso, o avanço dos distritos de negócios sobre os bairros centrais, coordenado pelo governo central, que levaria ao processo de renovação urbana via “arrasa-quarteirões” e “gentrificação”, ou seja, com a expulsão dos moradores para áreas mais afastadas do centro.

O período entre 1960 e 1975 caracteriza-se pelo questionamento dessa prática urbanística, através da avaliação dos resultados efetivos e da constatação de que não havia correspondência entre o ambiente urbano construído pelos planejadores urbanos e os discursos, ou seja, entre as intenções pretendidas e os espaços urbanos resultantes.

A prática urbanística paulistana, que vinha atravessando um período de intensificação de

intervenções urbanas, desde 1965, de caráter estruturador (Plano de Avenidas-1930) e (re)estruturador (Metrô, Vias expressa, etc), já partir de 1974-5 começava a receber os primeiros sinais desse questionamento, não por via teórica, ainda, mas pela crescente difusão da idéia de “*revitalização*” que se sobreporia ou se comporia com a denominada “*renovação urbana*”, que freqüentemente era tratada como *reurbanização*. Essa consciência crítica, decorrente de uma revisão teórica mais aprofundada, somente viria fazer eco nos meios acadêmicos no início dos anos 80, quando começavam a chegar publicações, principalmente européias, de autores como Aldo Rossi e Aymonino, ou norte-americanas com Jane Jacobs. Estes autores estavam sintonizados como os críticos provenientes de outros campos profissionais – sociologia urbana e psicologia social e ambiental -, desenvolvem uma teoria que parte do questionamento da prática urbanística racionalista que negava a “cidade existente”, produzindo bairros novos, que priorizavam a produção em série de habitações, que se constituíam em áreas segregadas e desarticuladas da cidade historicamente produzida. A partir dessa revisão crítica, no caso europeu, começa-se a olhar para as “cidades existentes”, que tinham a maior parte do seu tecido urbano formado no período pré-industrial, cujas áreas centrais passaram a ser reavaliadas ou reconsideradas como altamente relevantes para o processo de reconstrução e atualização urbanística.

Na cidade-metropolitana de São Paulo, o ano de 1975, que marca o início da gestão Setúbal, é altamente significativo, por vários aspectos: pela valorização da questão da preservação do patrimônio arquitetônico e entrada em operação da primeira linha de metrô, a linha Norte-Sul, desencadeando e intensificando a prática de “*reurbanização*” ou reforma dos espaços urbanos centrais, especialmente junto às estações de metrô no Centro da cidade. Ao mesmo tempo que as grandes obras de infra-estrutura de transportes seguiam em frente, após um curto período de desaceleração e ajuste ao novo quadro econômico decorrente do impacto da crise do petróleo de 1973, durante a gestão Colasuonno (1973-75), o foco das atenções se voltaria para a área central.

Nesse momento de finalização das estações metroviárias da linha Norte-Sul e início das obras da linha Leste-Oeste, teve grande destaque a atuação da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, que juntamente com a Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento

e o Metrô-SP tiveram atuação integrada, conforme se preconizava nos planos globais, decorrentes do PUB-1968, que traziam como prescrição o “*desenvolvimento urbano integrado*” (PMDI-1970 e o PDDI-1971). Essa integração pretendida entre órgãos da esfera municipal e instâncias administrativas metropolitana-estadual e federal foi, de fato, bastante estimulada e implementada durante a gestão Setúbal (1975-79).

A atuação da Emurb, desde a sua criação, em 1971, e até os dias atuais, tem sido altamente variável em função do perfil de cada prefeito, refletindo sua visão de prática urbanística. O antigo Departamento de Urbanismo, criado em 1947, por paradoxal que possa parecer, sempre defendeu uma visão de planejamento regulador, procurando se distanciar da visão do urbanismo reformador de Prestes Maia, que a partir de um plano viário estruturador, desencadeava as intervenções de (re)estruturação urbana e renovação imobiliária, através de um projeto urbano de caráter estético viário. Esse urbanismo reformador, exerceu sua hegemonia entre 1930 e 1945, porém, sempre conviveu com a vertente do planejamento regulador, que visa, prioritariamente, controlar e regular os processos, por meio de planos reguladores e zoneamento, cujo principal representante foi o engenheiro-arquiteto Anhaia Melo. Essas duas vertentes sempre se rivalizaram, não só no plano das idéias, como na ocupação dos cargos públicos. Esse antagonismo, que, por um lado, dava impulso ao debate das idéias, por outro, fez com que se introduzisse na máquina pública uma postura excludente, quando, na verdade, o processo urbano desorganizado e pouco regulado da aglomeração metropolitana de São Paulo necessitaria de uma atuação que incluísse as duas visões de forma complementar e não excludente. Podendo-se dizer que a vertente do planejamento regulador ganharia força, paulatinamente, a partir da criação do próprio Departamento de Urbanismo e da criação da comissão do plano diretor, em 1947, atingindo a hegemonia sobre a vertente anterior em 1972, com a promulgação da primeira lei geral de zoneamento.<sup>1</sup>

Enfim, essa peculiaridade do urbanismo paulistano explica, em grande parte, as dificuldades de implementação de uma atuação que vai do planejamento geral regulador ao projeto urbano, traduzido em planos urbanísticos específicos. A criação da Cogep<sup>2</sup>, 1972, - que mais tarde, 1983, seria transformada em Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento -, para implementar e coordenar o processo de planejamento urbano institucionalizado pelo PDDI-

1. Essa visão sintética sobre a dualidade do urbanismo reformador e o regulador tem por base os estudos realizados por vários pesquisadores, entre os quais podemos destacar: Meyer (1991), Toledo (1996), Campos Neto (1999) e Leme (2000).

2. A Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento sucedeu, em 1972, a GEP- Grupo Executivo de Planejamento, que fora criado em 1967, para dar início a montagem da nova estratégia de planejamento urbano, em âmbito municipal, porém articulado com a esfera metropolitana. Sua primeira missão foi elaborar o Plano Urbanístico Básico – PUB- 1968, que desencadearia o processo de planejamento com horizonte em 1990. Para aprofundar o conhecimento sobre o urbanismo reformador e regulador, nos anos 40 e 50, consultar Regina Meyer (Doutorado, 1991) e Maria Cristina Leme (Tese de Livre-Docência, 2000).

1971, representaria simbolicamente a afirmação contundente dessa vertente do planejamento regulador, “via zoneamento”, com seus índices e taxa de ocupação do solo urbano, deixando para trás a visão mais pragmática e intervencionista através de projetos de remodelação urbana da tradição europeia, ou mais especificamente *haussmanniana*.

A elaboração de projetos urbanos, então denominados – urbanização, reurbanização e renovação urbana –, ficaria à cargo da Emurb, que fora criada em 1971. Com o passar do tempo, não obstante a existência de uma empresa de urbanização como a Emurb, ficaria evidente a ausência de uma secretaria de urbanismo ou um departamento específico voltado para a coordenação de planos e projetos urbanos, a exemplo do que acontece na cidade do Rio de Janeiro. Na ausência dessa instância institucional, as expectativas desse tipo de atuação recairiam sobre a Emurb, que fora criada em moldes de empresa mista, com predominância do capital público, para atuar como uma empresa de urbanização, para dar maior agilidade e objetividade a uma atuação mais direta do poder público municipal. Justamente por ter sido criada nos moldes de uma empresa privada, visando uma atuação mais dinâmica e menos presa às instâncias burocráticas tradicionais, ela seria utilizada conforme os interesses e prioridades de cada prefeito, não estando estruturada para dar conta de planos urbanísticos de longo prazo que exigem continuidade administrativa.

Geralmente, as atuações da Emurb estiveram muito mais associadas à complementaridade dos projetos setoriais, notadamente aqueles ligados à infra-estrutura de transportes, que correspondiam à priorização estratégica, do período 1965-80. Após 1980, manteve-se, ao longo de muitas gestões, a mesma lógica de atuação, por inércia ou para atender às expectativas das grandes empreiteiras de obras públicas, especialmente nas gestões Reynaldo de Barros, Jânio Quadros e Paulo Maluf, como vimos anteriormente no capítulo 3.

Embora a atuação da Emurb mereça estudo específico, mais completo e aprofundado, não podemos deixar de examinar alguns episódios que são emblemáticos e ilustrativos das tentativas do poder público em atuar através da escala do desenho urbano. De fato, não obstante a Emurb ter sido utilizada para atuações do tipo “urbanização” e “reurbanização”, ela foi responsável, na prática, pela introdução dos temas da *Renovação Urbana*, da *Revitalização*

e das denominadas *Operações Urbanas*, como formas específicas da prática urbanística desenvolvida pela municipalidade paulistana a partir de 1972 . Ainda que estas se apresentem como tentativas ou implementações parciais, acabam por expor os limites e as características específicas da prática urbanística paulistana.

### **5.1. Expectativa de caminhar do planejamento ao projeto urbano**

Como já comentamos no capítulo 3, as propostas iniciais da Emurb, entre 1972-74, não tiveram o êxito esperado. Os projetos de renovação urbana em áreas delimitadas para desapropriação junto às estações metroviárias de Santana, Vergueiro e Conceição, que foram anunciadas com destaque na imprensa durante a curta gestão do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, não tiveram a recepção esperada. A começar pelo Projeto Santana, o primeiro a ser anunciado, que teve reação desfavorável dos proprietários de imóveis da área diretamente afetada. Esses não só não aderiram ao plano como entraram na justiça para impedir a pretendida desapropriação e reedificação de várias quadras, com uma nova tipologia arquitetônica, que substituiria os sobrados e edificações baixas por blocos de apartamentos mais altos e numa linguagem mais moderna. Em troca do imóvel desapropriado, o proprietário-morador deveria receber um apartamento, em valor proporcional ao do imóvel antigo, sem considerar a valorização imobiliária que já havia sido desencadeada com as obras do metrô.

A polêmica judiciária se arrastaria por um tempo. Do lado dos proprietários, alegava-se a inconstitucionalidade da desapropriação para fins de urbanização de uma área que já era urbanizada. Com sucessivas vitórias judiciais dos advogados dos proprietários, restou à Emurb concentrar esforços para a reedificação apenas da quadra 46, que havia sido desapropriada para utilização como canteiro-de-obra do Metrô-SP e que acabaria obtendo uma decisão favorável em 1978. Por se tratar de área remanescente da intervenção principal foi considerada de interesse público. O relatório da Emurb, no final da gestão Setúbal, em 1979, referia-se ao Projeto Santana da seguinte forma: *“A reurbanização de Santana abrange uma área de 14,7 ha, no entorno da Estação do Metrô, destacando-se nesta operação o Programa da Quadra 46, recentemente concluído. Compreendem a elaboração do projeto e a execução*

*das obras de três edifícios, sendo dois residenciais de 22 andares e um para comércio e serviços de 7 andares, seus complementos – áreas ajardinadas e estacionamento – além de uma creche para uso público.*<sup>3</sup>

Esse tropeço inicial marcaria definitivamente a atuação da Emurb, frustrando as expectativas de arquitetos e urbanistas quanto à implantação de experiências de Renovação Urbana.

A Emurb havia lançado, entre 1971 e 1973, uma publicação intitulada “Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial: Renovação Urbana”, quando seu presidente à época era o arquiteto Alberto Botti, que comparece com alguns depoimentos. O objetivo dessa publicação era esclarecer qual o papel e as razões da atuação da empresa naquele momento inicial. Dava destaque aos três projetos de Reurbanização: Vergueiro, Santana e Conceição, colocados nessa ordem.

O texto de abertura – “Reurbanização: São Paulo buscando as soluções para o problema urbano” – procurava defender a importância da atuação do poder público “para orientar diretamente o processo de renovação urbana, através de um conjunto de Intervenções destinado a modificar as características de ocupação e uso do solo e reestruturar áreas deterioradas ou com utilização inadequada.”<sup>4</sup> Acreditava-se na importância desse tipo de intervenção coordenadora do desenho urbano – termo que seria mais usual a partir dos anos 80 –, pois a combinação de um crescimento urbano espontâneo “num país de notáveis contrastes regionais e sociais, como o Brasil tende a se tornar verdadeiramente caótico.”<sup>5</sup>

Essa publicação destacava dois tipos de problemas decorrentes do crescimento acelerado e desordenado da Cidade, que representavam os principais desafios da Emurb: a) existência de uma periferia que crescia sem infra-estrutura e equipamentos públicos, de forma dispersa e com baixa densidade; e b) uma região central, mais bem equipada, mas que sentia o impacto de um intenso processo de reedificação, resultando em áreas mais densamente ocupadas, em processo de verticalização. A esses dois problemas viria se somar o crescente problema do trânsito e transporte público decorrentes da expansão da periferia de baixa densidade, onde reside a mão-de-obra trabalhadora que precisa se deslocar para a região central que

3. Relatório Emurb – 1975-79, 1979, p.14.

4. “Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial : Renovação Urbana”, s/d, p. 2.

5. Ibid. s/d, p. 2.



mantinha a concentração dos empregos do terciário. Portanto, era necessário que a atuação (re)estruturadora, planejada na época, fosse implementada através de obras de infra-estrutura que permitiriam a utilização mais adequada do uso e da ocupação do solo urbano por meio de projetos de urbanização e reurbanização, a cargo da Emurb.

Destacavam-se, como fatos relevantes para atuação da Emurb, as chamadas “seqüelas” ou áreas residuais dos projetos viários, *“especialmente no caso de grandes avenidas que atravessam zonas densamente construídas – tem-se como resultado pequenas faixas de terrenos inaproveitáveis, remanescentes de expropriações: fundos de prédios faceando a via pública, situações essas que levam anos para se recompor.”*<sup>6</sup>

Outro argumento a favor da necessidade de intervenção direta do poder público era justificado pela *“valorização dos terrenos adjacentes”* às obras públicas, *“principalmente o metrô e as obras viárias”* resultantes de vultosos investimentos, dos quais *“se beneficiam apenas alguns proprietários individuais.”*<sup>7</sup> Na visão externada pela Emurb era justo que o poder público se beneficiasse dessa valorização imobiliária. Daí, decorre a idéia de atuar de forma associada à iniciativa privada.

Enfim, o texto procurava defender a idéia de uma atuação do setor público através da prática urbanística que fosse além do projeto setorial e funcional associado à implantação de infra-estrutura de transporte, que era a grande prioridade daquele período. Havia, também, a tentativa de convencimento da opinião pública da necessidade desse tipo de atuação, tentando superar a reação negativa dos proprietários de Santana, buscando, ao mesmo tempo, abrir espaço para esse tipo de atuação comum em cidades de países onde a prática urbanística é assimilada pela sociedade, enquanto que na “cultura urbanística” paulistana persistia a resistência ao estabelecimento de regras urbanísticas que interferiam nos interesses dos proprietários e empreendedores privados.

Diante de costumes tão enraizados e uma cultura sedimentada na “negação do urbanismo”, a argumentação racional se perderia no vazio, como ficaria demonstrado pelos rumos que os gestores públicos dariam à Emurb, da gestão Colasuonno em diante, ficando claro o recuo

6. ” Arquiteto – Caderno Emurb de Urbanismo, número especial : Renovação Urbana”, s/d, p. 4.

7. Ibid., s/d, p. 4.

dessa pretendida atuação envolvendo às áreas públicas e privadas do solo urbano. A partir de então, ficaria implícito que todos estavam de acordo quanto à atuação sobre espaços de domínio público, mas quando envolvesse espaços de domínio privado a empresa pública não seria bem recebida na sua tentativa de direcionar a reedificação imobiliária, menos ainda, quanto à sua participação na apropriação da valorização imobiliária. Assim, as inovações pretendidas pela Emurb não seriam facilmente aceitas pela “cultura da negação do urbanismo”, na qual sempre prevaleceram os interesses privados.

A renovação urbana, segundo a ótica da Emurb da época, tratava-se de *“uma ação objetivando a modificação das características de ocupação e uso e reestruturação de áreas deterioradas ou com utilização inadequada.”*<sup>8</sup> Essa última expressão – utilização inadequada - era difícil de ser assimilada, uma vez que os projetos de renovação urbana eram feitos em caráter de urgência, nos escritórios da burocracia estatal, sem qualquer diálogo com a população local. O que seria motivo suficiente para a desconfiança e a não-adesão dos proprietários. Outro agravante era o grande volume de desapropriações, tardiamente pagas e com valores abaixo do preço de mercado, gerando dramas familiares, que pelo grande volume de obras públicas afetariam parcelas significativas da população. Parece que esses aspectos não eram levados em consideração.

A expectativa da Emurb, era a de que *“os projetos de renovação permitirão que o poder público usufrua da valorização proporcionada pelo empreendimento,”* que contaria com empreendedores privados, em parceria com o setor público. Essa proposta de divisão do lucro da valorização imobiliária, certamente deve ter ajudado a afastar muitos investidores, apesar do interesse despertado no primeiro momento. Na lógica do tradicional empreendedor imobiliário, que visa sempre à maximização dos seus lucros, reparti-lo com o setor público não parecia algo muito atraente.

Às dificuldades encontradas em Santana se repetiria, de forma menos dramática, nos Projetos Vergueiro e Conceição, que tiveram menor resistência por parte dos proprietários e contaram com algumas adesões dos empreendedores imobiliários.

8. Ibid., s/d, p. 4.

No caso do Projeto Vergueiro, com o passar do tempo, ficou evidente a fraca adesão do empreendedor imobiliário, pois ainda hoje é possível verificar que as áreas destinadas aos empreendimentos privados continuam desocupadas, enquanto que as áreas reservadas para equipamentos e empresas públicas (Centro Cultural São Paulo e Centro Operacional do Metrô) foram edificadas. Verifica-se, também, que nas proximidades da Estação Ana Rosa do Metrô, foi mais intensa a atuação do setor privado fora das áreas previstas no plano, ou seja, nos terrenos não desapropriados ou afetados mais diretamente pelas intervenções públicas, mas sim em áreas negociadas diretamente com os proprietários, sem a participação da Emurb. Portanto, na forma tradicional de atuação do setor privado, evitando a participação em parceria com o setor público, recusando-se a pretendida repartição da valorização imobiliária promovida pelos investimentos em infra-estrutura de transporte.

Ainda hoje, 2005, é possível a verificação de persistência de “cicatrizes” ou “seqüelas” na paisagem urbana não resolvida nesse trecho delimitado pelo Projeto Vergueiro, que vai desde a Estação São Joaquim até a Estação Vila Mariana, envolvendo as estações intermediárias Vergueiro, Paraíso e Ana Rosa, ficando evidenciadas as dificuldades da Emurb em conseguir reunir proprietários e empreendedores imobiliários para redesenhar trechos da paisagem urbana paulistana.

Mais tarde, as áreas de renovação urbana do entorno da Estação Conceição, que tiveram alguns empreendimentos habitacionais, em parceria com a iniciativa privada, tiveram a maior parte de suas áreas adquiridas por grupo empresariais de peso, que construíram suas sedes próprias, como o Centro Administrativo do Grupo Itaú e o Centro Empresarial do Aço. Aqui temos um exemplo relativamente bem sucedido da idéia de induzir a renovação urbana junto às estações metroviárias intensificando o uso do solo, criando novas centralidades.

A pretendida atuação da Emurb, como inicialmente idealizada, dependeria de uma política pública mais clara e também da presença de uma secretaria de urbanismo que desse suporte a uma política de aquisição de áreas, de forma sistêmica e com uma visão de longo prazo, o que não foi cogitado naquela época e, certamente, seria mais difícil de ser implementada a partir do quadro de crise econômica, transição institucional e desprestígio do planejamento urbano, que envolveria a cidade-metropolitana de São Paulo nas décadas de 80 e 90.

## 5. 2. Projeto Cura Brás-Bresser ou o projeto urbano que não houve

Durante a gestão Setúbal (1975-79), a atuação da Emurb teve seu foco desviado para a reurbanização-revitalização dos espaços públicos associados às estações metroviárias da área central, como Liberdade, Sé e São Bento, além das intervenções do Pátio do Colégio e dos Calçadões, uma vez que os projetos de reurbanização-renovação urbana programados anteriormente para algumas estações de metrô continuavam com dificuldades de adesão do setor privado.

Além dessa mobilização da Emurb e Metrô para entregar as novas estações centrais e os espaços urbanos remodelados, havia outra linha de atuação que visava colocar em prática outro tipo de atuação integrada, que dizia respeito aos projetos do Programa Cura – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, que era um programa idealizado pelo governo federal, contando com recursos do BNH. Tal programa objetivava dotar de infraestrutura básica bairros precários que estavam nas proximidades das novas infra-estruturas de transportes – basicamente, vias semi-expressas e metrô.

Essas atuações complementares do programa de (re)estruturação metropolitana, explicitadas nos planos gerais e setoriais, combinavam diversas ações setoriais visando a dotar esses bairros de saneamento básico, equipamentos públicos e, em determinadas áreas, de programas habitacionais, especialmente nas extremidades das linhas de metrô – Jabaquara, linha Norte-Sul, e Itaquera, no extremo leste da linha Leste-Oeste. Tentava-se, sob a coordenação de órgãos federais, uma atuação integrada, em conformidade com a idéia de desenvolvimento urbano integrado preconizada pelos PMDI-1970 e pelo PDDI-1971.

Uma nova oportunidade de atuação se apresentava à Emurb quando do planejamento e projeto da linha Leste-Oeste, que atravessaria os bairros antigos e em processo de degradação, na região leste da Cidade, entre o Brás e o Tatuapé. A nova linha de metrô atravessaria áreas de ocupação urbana associadas à ferrovia, às instalações industriais do primeiro ciclo de industrialização de São Paulo e aos bairros operários e de classe média, de ocupação predominantemente horizontal e mais compacta.

O planejamento da adequação da estrutura urbana teve início em 1975. O trecho, em elevado, atravessaria o Parque D. Pedro II até a Estação Roosevelt, e daí em diante seguiria, em nível, no leito ferroviário (antiga E.F. Central do Brasil), tal estratégia possibilitaria a redução dos custos da obra, mas, por outro lado, a integração das novas estações com o tecido urbano e com o sistema de ônibus da região, exigiriam mais investimentos em equipamentos e reurbanização do entorno das estações.

Na ocasião, decidiu-se, com base na experiência da linha Norte-Sul, que deveriam ser feitas desapropriações maiores, evitando-se deixar para trás fragmentos de quadras parcialmente demolidas. A estratégia era promover desapropriações maiores do que o estritamente necessário para a implantação da linha de metrô, visando à obtenção de mais áreas para o futuro projeto de reurbanização e renovação urbana, sob o controle de um desenho urbano que dependeria de uma atuação conjunta entre Metrô, Cogep e Emurb. Pretendia-se, com isso, evitar as dificuldades encontradas em Santana, promovendo uma grande desapropriação no Brás.

Na fase de planejamento foram estabelecidos perímetros de uma zona especial, a ZML – Zona Metrô Leste, com o objetivo de se obter um controle maior das áreas com maior potencial de adensamento e valorização imobiliária. Portanto, esses perímetros deveriam ser objeto de planos urbanísticos específicos ou, simplesmente, planos de reurbanização. A ZML foi instituída por lei, em 1975, com um prazo de três anos para a elaboração de um plano. Entretanto, não estava claramente explicitado que tipo de plano seria. Após o caso de Santana, havia uma tendência da Emurb, não elaborar um projeto urbano completo, mas cuidar apenas da reurbanização, que era entendida como reparcelamento, adequação viária e o estabelecimento de critérios básicos de reedificação, que seria promovida pela iniciativa privada. Esse conceito que se aplicava às áreas urbanas periféricas, precariamente urbanizadas, encontrava dificuldades para dar conta do significado de uma atuação em áreas antigas, como fora o caso da própria área de Santana, e também passaria a ser o caso do Projeto Cura Brás-Bresser, que exigiria um plano urbanístico mais ambicioso e complexo. Portanto, invés de um plano de renovação urbana, a Emurb se limitaria a readequação viária e fundiária das quadras desapropriadas. E apesar de ter sido anunciado que *“as intervenções, a cargo da Emurb*

– *Empresa Municipal de Urbanização, se iniciam em março de 1979, ao mesmo tempo em que entra em operação comercial o trecho Sé-Brás do metrô*<sup>9</sup>, era evidente que não havia sido elaborado qualquer plano urbanístico que sinalizasse o que se pretendia para as áreas já desapropriadas, tanto que o prazo para elaboração do plano específico foi prorrogado para mais 3 anos.

Vejamos a cronologia de um plano urbanístico, insinuado, mas não efetivado como projeto urbano que exigiria uma atuação integrada e um desenho urbano claramente definido:

1975 – a Lei 8328 criava a ZML – Zona Metrô Leste, com prazo de 3 anos para elaboração do plano de reurbanização e execução de obras a cargo da Emurb;

1978 – a lei 8848 reduzia o perímetro inicial da ZML e a subdividia em ZML-I (trecho Brás-Carrão) e ZML-II (trecho Penha-Itaquera) e prorroga por mais 3 anos o prazo para elaboração de planos específicos de (re)urbanização, que deveriam ser coordenados pela Cogep, hoje Sempla, com a participação da Emurb, Metrô,

Secretaria de Vias Públicas e Secretaria Municipal de Transportes;

1979 – parte da ZML-I é objeto de estudo para implantação do Projeto Cura Brás-Bresser , sendo que a área de 10 ha, desapropriada pelo Metrô, foi transferida para a Emurb. Previa-se o surgimento de um “novo bairro” com “edifícios habitacionais construídos pelo INOCOOP e pela iniciativa privada, haverá também lugar para construção de edifícios comerciais e de escritórios “ , além da reurbanização dos espaços públicos degradados – Largo da Concórdia, Praça Agente Cícero -, e da implantação de equipamentos sociais e culturais – creche, escola de educação infantil e centro cultural na rua Domingos Paiva<sup>10</sup>;

9. Vide a publicação “*Leste-Oeste: em busca de uma solução integrada.*” Metrô-SP/PMSP: 1979, p.115.

10. Ibid., p.115-19.

1979 – a Lei 8.968 definiu os novos traçados viários e várias desafetações e permutas. Além disso, foi realizado o compromisso de venda das áreas destinadas reurbanização, entre Metrô-SP e Emurb;

1980 – a Lei 9.094 estabelecia as diretrizes para a urbanização de parte da ZML-I, ou seja, de dois perímetros do entorno das estações Brás e Bresser, que englobavam somente as áreas já desapropriadas, definindo as atuações específicas do Metrô-SP (estações, terminais de ônibus e áreas de embarque e desembarques para táxis e autos particulares), da Prefeitura ou secretarias específicas (sistema viário, jardins e equipamentos públicos) e da Emurb (definição das áreas de reedificação). Observa-se um retorno à atuação compartimentada dos órgãos públicos, cada qual com a sua tarefa específica. Devemos lembrar que em 1979, no final da gestão Setúbal, o Metrô-SP passou da esfera municipal à estadual, o que certamente dificultaria ainda mais a atuação integrada;

1981 – a Lei 9.231 aprovava o “Plano de Reurbanização da zona Sé-Brás” a ser executado pela Emurb, atendendo ao prazo limite de 3 anos da lei 8.848 de 1978, ampliava o perímetro, englobando o parque D. Pedro II e áreas públicas, dando ênfase à atuação através da revitalização de espaços e equipamentos públicos, como já vinha sendo realizado na área central, conforme a exposição de motivos. Por outro lado, no entanto, deixa bastante vago o que seria feito com as áreas de reurbanização Brás-Bresser, pois no seu artigo 3º definia apenas taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximos, deixando bem claro a desistência de elaborar qualquer projeto urbano que implicasse tratamento integrado e com um desenho urbano definido. Ficaria claro, implicitamente, o desinteresse da iniciativa privada em participar de reconstrução de um bairro degradado como o Brás, diferente do que ocorreu junto à Estação Conceição do metrô;

1985-88– nesse período, no final da gestão Covas, foi realizado um estudo que previa transferência da sede da Prefeitura para o Palácio das Indústrias (1985), além de um primeiro plano de reurbanização do Parque D. Pedro II, já na gestão Jânio Quadros, mas o fato mais relevante foi a implantação de edifícios exclusivamente residenciais, de 14 pavimentos, nas quadras situadas entre a rua Piratininga, Campos Sales e Caetano Pinto, pela Cohab-SP, áreas que haviam sido transferidas para a Emurb em 1979, ou seja, aquelas que deveriam ter sido destinadas a um plano urbanístico específico.

Se entre 1975-89, na gestão Setúbal, não havia ficado claro qual era o plano urbanístico, ou

plano de reurbanização pretendido, já na gestão seguinte, do prefeito Reynaldo de Barros (1981-83), que era claramente avesso ao planejamento urbano e adepto da priorização da infra-estrutura viária, passou-se a se esquivar do encaminhamento dado pela administração anterior, que considerava importante uma atuação integrada. Resultado: a exemplo do ocorrera com ao projeto de Santana, o Projeto Brás-Bresser seria gradativamente esquecido ou reduzido a atuações setoriais fragmentadas, características que persistem até hoje, 2005. Assim, as leis elaboradas na gestão Reynaldo de Barros, em 1980 – lei 9.094, fixando diretrizes para a reurbanização e regularização fundiária -, e em 1981– lei 9.231, que tratava a área com regras básicas de zoneamento que chamou de plano de reurbanização, apenas por formalidade -, não deixavam dúvidas quanto ao desinteresse pela oportunidade que se apresentava para a elaboração de um plano urbanístico para reabilitar e renovar áreas históricas degradadas.

Esse encaminhamento, que havia cumprido as formalidades legais fixadas pelas diretrizes de 1975, deixaria a área como um grande ponto de interrogação, mesmo depois da inauguração da linha Leste-Oeste do metrô, atravessando a gestão Covas (1983-85) e sido dado como caso encerrado na gestão Jânio Quadros (1985-88), com a ocupação monofuncional, residencial, das quadras remanescentes das áreas desapropriadas pelo Metrô e repassadas à Emurb, sem estabelecer qualquer diálogo com o entorno e morfologia urbana pré-existente. Essa ocupação segue a lógica da produção imobiliária, do setor privado, voltada para a classe média, porém sem nenhum compromisso com a reabilitação urbanística do bairro histórico do Brás, que havia pago um preço muito alto pelas intervenções (re)estruturadoras do período 1965-80. Portanto, perdia-se uma grande oportunidade de implementação de um processo de requalificação, com perspectiva de longo prazo, e que servisse de referência para a implantação de uma nova cultura urbanística, que se contrapusesse à cultura do não-urbanismo.

### **5.3. Operações Urbanas, múltiplos significados**

A idéia inicial da Emurb, contida no Projeto Santana, de atuar no processo de “renovação urbana espontânea”, ou seja, de reedificação promovida pelo setor imobiliário, através de



um desenho urbano direcionador desse processo, foi sendo deixada de lado diante das resistências e pelas dificuldades decorrentes de uma cultura urbanística marcada pela tradição do não-urbanismo e pela forte hegemonia dos interesses do setor imobiliário.

Por outro lado, a intenção de participar da apropriação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos em infra-estrutura de transporte, para, de certa forma, recuperar parte dos investimentos públicos, também não teve o êxito esperado. Não se contava com uma legislação como a francesa, por exemplo, que desvinculava o direito de construir do direito de propriedade do terreno, sendo que ao poder público francês era permitido vender o direito de construir por metros cúbicos, em conformidade com a legislação mais avançada sobre o direito de propriedade. Esse instrumento vinha sendo utilizado na renovação urbana do bairro de La Défense, em Paris, desde meados dos anos 60, projeto que era tido como referência para as intervenções pretendidas junto às estações de metrô.

A perspectiva de uma atuação integrada, incentivada e parcialmente praticada pelo Metrô-SP, Cogep (atual Sempla) e Emurb, na gestão Setúbal, logo seria deixada de lado. Essa atuação integrada, que pressupunha uma coordenação entre plano geral, projetos setoriais e planos urbanísticos específicos, não ocorreria conforme o desejável, principalmente pela falta de uma estrutura institucional adequada que desse respaldo aos planos urbanísticos, que garantisse uma solução coordenada e traduzida em desenho urbano, ou seja, que fosse além do estritamente funcional. Portanto, os almejados planos urbanísticos específicos não saíram dos estudos iniciais para algumas zonas especiais – Z8, como o da Bela Vista e do Bom Retiro (1973-4), e logo seriam deixados de lado ou substituídos por planos de (re)urbanização, a cargo da Emurb, envolvendo somente os espaços públicos e o reparcelamento de áreas desapropriadas para as intervenções de infra-estrutura de transporte.

A idéia de buscar o ressarcimento de parte dos investimentos públicos reapareceria mais tarde na sua nova formatação, a das chamadas Operações Urbanas, já mais adaptada à lógica de atuação do setor imobiliário, que possui uma visão objetiva e pragmática, moldada pela lógica de mercado, que na prática tem demonstrado ser mais eficaz para induzir a atuação do poder público que o contrário, como seria o mais lógico numa cidade onde a prática urbanística fosse valorizada.

As Operações Urbanas, expressas através de leis urbanísticas específicas, surgem efetivamente, isto é, como prática urbanística efetiva, no início dos anos 90, substituindo a idéia de Renovação Urbana, do início dos anos 70. Suas origens estão associadas à drástica queda da capacidade de investimento do setor público, que era reflexo da crise econômica e do endividamento público que atravessaria toda a década de 80. Teve sua formulação inicial em 1985, quando da elaboração do anteprojeto do plano diretor, na gestão Covas. O termo fora empregado para designar um conjunto de atuações integradas e concentradas, planejada pelo poder municipal, numa determinada área. E tem significado semelhante àquele utilizado já em 1979, no relatório de prestação de contas da Emurb 1975-79, que afirmava que *“as operações urbanas de reurbanização dão grande ênfase na viabilização de programas habitacionais de caráter social.”*<sup>11</sup>

A falta de recursos, ou seja, setor público endividado, e a pressão do setor privado para a desregulamentação da legislação de Zoneamento de 1972, que já vinha sendo alterada caso a caso pelos vereadores – muito sensíveis aos apelos dos empreendedores imobiliários –, levaria à intensificação da flexibilização da legislação e de outros mecanismos reguladores do processo urbano. A idéia de implantação de novos instrumentos, como o denominado *“solo criado”*, através da autorização da cobrança pelo direito de construir, tema que vinha sendo discutido desde a segunda metade dos anos 70, inspirado nos casos francês e italiano, não encontraria apoio dos executivos municipais, pois tais medidas implicariam enfrentar a pressão dos interesses privados e exigiria uma revisão mais ampla da legislação urbanística, dentro de um processo de reinstitucionalização que apenas se esboçava e que seria bastante longo, especialmente no tocante à questão urbana, que se arrasta desde 1984 até hoje, 2005.

A longa transição política retardaria o processo de reinstitucionalização mais amplo, persistindo certos vazios institucionais, deixando pouca margem para uma atuação mais sistêmica, ou seja, nesse período de marcante descontinuidade político-administrativa, que foram os anos 80 e 90, cada gestor tentaria estabelecer novos instrumentos urbanísticos desarticulados de um sistema de planejamento global, que vinha sendo progressivamente desmontado e, salvas as administrações Covas (1983-85) e Erundina (1989-92), não havia disposição de recomposição do mesmo.

11. Relatório, Emurb 1975-79, 1979, p.8

As Operações Urbanas, entendidas como lei específica que oferece alterações nos índices urbanísticos em troca de remuneração ou contrapartida em obras, teve como referência as chamadas Operações Interligadas<sup>12</sup>, aprovadas em 1986, *“que era um mecanismo instituído durante o governo Jânio Quadros e que previa a possibilidade de ultrapassar os limites estabelecidos pelo zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira.”*<sup>13</sup> Os recursos obtidos seriam aplicados em habitação de interesse social (HIS) em outras áreas. Esse tipo de mecanismo seria, mais tarde, questionado pela promotora pública e não teria continuidade – *“as primeiras Operações Interligadas foram aprovadas em 1986, vigorando até 1998, quando foram julgadas inconstitucionais.”* (Amadio: 2004, p. 267) Já as Operações Urbanas incorporariam a idéia de venda do “potencial construtivo adicional” em determinadas áreas que estavam sendo programadas para investimentos públicos, em infra-estrutura de transportes, como tem sido o caso das Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, criadas em 1995 e que continuavam vigentes em 2005.

Nessas Operações Urbanas foram definidos os perímetros de área de abrangência e feitas estimativas para saber quanto à área em processo de renovação imobiliária comporta, em termos de metros quadrados a serem construídos, em função da capacidade limite da sua infra-estrutura urbana, atual e projetada. Separando-se o volume de metros quadrados que a legislação vigente permite daquilo que a lei específica permitirá construir a mais, adicional construtivo, tem-se a estimativa de quanto o poder público poderá arrecadar. Isso em termos de potencial, pois nem todas as áreas disponíveis atrairão os investidores imobiliários. Estes, por sua vez, seriam atraídos pelas vantagens de se beneficiar da valorização imobiliária dos investimentos públicos e pela possibilidade de se construir acima do que a Lei de Zoneamento de 1972 permitiria, desde que pague ao poder público pelo adicional construtivo. Cada empreendedor analisa, em função de cada empreendimento, as vantagens da realização dos investimentos, muito semelhante ao raciocínio já empregado em cada terreno da cidade. O poder público destina esses recursos obtidos a um fundo voltado para cobrir novos investimentos no próprio perímetro de cada Operação Urbana específica.

Verificou-se, na prática, o desvirtuamento da idéia original das Operações Urbanas, ou seja, a de uma ação concentrada do poder público, conforme proposta em 1985. Mais tarde

12. O principal argumento dos propositores das operações interligadas era a produção de habitação para substituir favelas em áreas estratégicas de investimentos públicos, em obras viárias, e com grande possibilidade de valorização imobiliária. “Os projetos dos empreendimentos e as licenças de aprovação ocorreram mediante as condições definidas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU” (Amadio: 2004, p. 267), da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). A primeira crítica foi quanto ao número reduzido de habitações e, a segunda, quanto à dificuldade de controle sobre o processo de negociação público-privado. De qualquer maneira, verifica-se a gestação de um novo tipo de urbanismo, o urbanismo do empreendedor imobiliário ou a renovação urbana sob o controle do interesse privado, que seria aperfeiçoado na Operação Urbana Faria Lima, a mais bem sucedida do ponto de vista dos investidores privados.

13. Lefèvre – in Clube de Idéias – 20ª reunião – Emurb: s/d.

foram “*incluídas na Lei Orgânica do Município*” (1989), e se constituiria “*no estabelecimento de uma estratégia público/privado para renovação de partes do território da cidade, onde a potencialidade de desenvolvimento poderia ser ampliada através de investimentos da municipalidade, concentrando para o local os interesses dos agentes privados.*” (Amadio: 2004, p. 267) Esse mecanismo vem acentuando a preponderância dos interesses privados na produção do espaço urbano e revelando a fraca capacidade de atuação e coordenação do processo de desenvolvimento urbano por parte do poder público, que se faz ausente na maior parte do território urbano.

#### Operação Urbana Centro

A Operação Urbana Centro (1997) teve sua origem associada à Operação Urbana Anhangabaú (1991), que foi formulada pela Emurb em 1989, durante a gestão Erundina (1989-92). A finalidade era atrair novos investimentos privados para a área do entorno do projeto de reurbanização do Vale do Anhangabaú (projeto 1981, obra 1988-92), que se encontrava em fase final de execução da obra. Essa lei, aprovada em 1991, vigorou somente até 1993, pois logo se percebeu que apenas incentivos para construir além do coeficiente máximo de 4 vezes a área do terreno não eram suficientes para atrair os empreendedores imobiliários e empresas que já vinham se deslocando da área central para as novas centralidades lineares e pontuais dispersas.

Já em 1993, a Emurb havia formulado uma proposta mais abrangente, tanto quanto ao perímetro, quanto aos mecanismos de incentivos para oferecer um leque maior de incentivos, ou seja, a Operação Urbana Centro, que somente seria aprovada em 1997, pois a gestão Maluf (1993-96) priorizara as Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima, cujas leis específicas foram aprovadas em 1995, sendo que esta última monopolizaria as atenções dos investidores, devido ao grande volume de obras viárias e túneis programados e em execução naquele setor da cidade, desde a gestão Jânio Quadros (1985-88).

A Operação Urbana Centro, por sua vez, trazia um conjunto de novidades e vantagens para proprietários e possíveis investidores, tais como:

- a) estímulo ao remembramento de lotes, para obtenção de terrenos maiores;
- b) estímulo especial para o setor hoteleiro, com flexibilização da lei dos hotéis;
- c) facilidade para regularização de imóveis;
- d) transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outras áreas da cidade;
- e) modificação dos índices urbanísticos mediante contrapartida financeira (art. 4º);
- f) dispensa de contrapartida financeira para os primeiros 36 meses de vigência da Lei (cap.IV – Disposições Transitórias e finais); entre outras.

Entretanto, esse conjunto de incentivos legislativos, embora tenha realmente atraído alguns novos investidores privados – com a construção de alguns novos edifícios de escritórios, novos hotéis em novas edificações ou reformadas, restauração de fachadas de edifícios históricos, etc –, não foi suficiente para a reversão do quadro de degradação e esvaziamento das atividades econômicas e de habitantes da área central. A legislação específica de incentivos e as atuações pontuais das três esferas do poder público em edifícios e monumentos históricos, não seriam suficientes para deter o processo de degradação da área central, o que depende de atuação sistêmica mais ampla e de uma atuação integrada, em processo de longo prazo.

Embora, ainda, não tenha sido realizada uma avaliação mais aprofundada dos resultados efetivos da Lei de Operação Urbana Centro, após oito anos de sua implantação, fica evidente a insuficiência e os limites desse tipo de mecanismo como principal instrumento de política pública para a requalificação da área central com toda a sua complexidade. Mais que produzir novos espaços construídos, com vantagens de exceção legislativa, seria necessário inventariar a real situação dos imóveis vazios – quantos são, que tipos e limitações ou estado de obsolescência, etc -, para formular estratégias mais claras. Há que se considerar, também, a ausência de projetos urbanos e planos urbanísticos por perímetros urbanos específicos, além de um plano diretor de requalificação urbana, com o papel de coordenar e sincronizar as múltiplas atuações das diversas esferas de governo, que já se encontram em andamento.

A Operação Urbana Centro criou uma efêmera corrida para bons negócios imobiliários com

a CNLU – Comissão Normativa de Legislação Urbana, funcionando como um verdadeiro balcão de oferta de vantagens decorrente de alteração da legislação urbanística vigente, que eram negociadas caso a caso e, muitas vezes, até com interferência em outras áreas da cidade, quando ofertava a possibilidade de transferência do potencial construtivo de um imóvel histórico protegido, considerando um coeficiente de aproveitamento de 12 vezes a área do terreno, descontada a sua área construída, para qualquer outra área dentro ou fora do perímetro. Esse mecanismo gerou certas distorções em outras quadras da cidade, que contavam com imóveis que seguiram as normas do zoneamento vigente e um novo edifício que obteve essa vantagem de dobrar ou triplicar o seu coeficiente de aproveitamento.<sup>14</sup>

#### Novas Operações Urbanas ou Planos de Ordenamento Urbanístico?

No quadro recente da elaboração do PDE-2002-12, que inclui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, concluídos em 2004, destacam-se as grandes manchas ou perímetros urbanos, correspondentes às Operações Urbanas existentes e novas, que, na verdade, representam grandes desafios a serem enfrentados em âmbito metropolitano e municipal. São áreas urbanas em processo de transformação, que apresentam a necessidade de uma atuação urbanística coordenada nas três esferas de governo, que terá de atuar no sentido de completar o processo de (re)estruturação formulada e desencadeada no período 1965-80 e o processo de (re)qualificação iniciado a partir de 1975, ambos dependentes de um ordenamento institucional que favoreça a efetivação de uma cultura de realização no campo do urbanismo, ou seja, que vá do planejamento urbano estratégico ao desenho urbano, da escala metropolitana à local.

Embora tenha havido uma tentativa de revisão crítica das Operações Urbanas em andamento – Centro, Faria Lima e Água Branca –, pode-se dizer que os novos perímetros das novas Operações Urbanas incorporadas ao novo plano diretor apresentam-se como algo ainda bastante vago, pois terão que ser melhor explicitados através de lei específica e, também, se harmonizarem com a revisão do PDE-2002 e dos PREs-2004, previstos para 2006. A pergunta que fica é a seguinte: será que o mecanismo via lei específica e flexível é o melhor caminho?

14. Mecanismos semelhantes foram utilizados em Nova Iorque, porém como instrumentos de indução de um desenho urbano, cujos efeitos se limitavam a um perímetro mais restrito, como foi o caso de incentivos à preservação e criação de novos teatros no distrito da Broadway . Ver Barnett :1974.

Há muitas dúvidas sobre a capacidade de o poder público ter condição de conduzir o processo com base nas operações urbanas vigentes. Fica evidente que o setor privado é quem se coloca como ator principal. Nos parece que a idéia inicial do PDE-2002 era a fixação de um coeficiente de aproveitamento do solo urbano, básico, bem baixo, generalizando o pagamento para se atingir um coeficiente máximo permitido para cada zona específica. Esses recursos iriam para o Fundo de Desenvolvimento Urbano, podendo ser aplicados em qualquer área da cidade. Portanto, esse mecanismo daria ao poder público mais condições de cumprir um papel redistributivista. Do modo como ficou, ou seja numa situação dúbia ou de meio termo, parece que prevaleceu a idéia da persistência do mecanismo de operações urbanas que se sobreporá ao zoneamento básico proposto.

A caracterização de grandes perímetros que se sobrepõem ao zoneamento básico cria uma situação de instabilidade legal, uma vez que um terreno localizado numa área conta com essa dupla legislação, uma do zoneamento já definido e, outra, de uma futura lei específica a ser definida. A tendência será tratar as propostas de reedificação caso a caso, sendo que os empreendedores de maior peso terão, certamente, tratamento diferenciado, para não dizer privilegiado. Essa maleabilidade, ou alta flexibilidade, legislativa aponta na direção do desprezo por princípios republicanos mais elementares, como aquele que diz que *todo cidadão tem direito de ser tratado de forma igual perante a lei*, nos termos do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Pelo modelo adotado nas experiências em andamento da Operação Urbana Faria Lima, sabe-se que essa lei específica, na prática, significa uma flexibilização da legislação de localizações estratégicas e em vias de receber investimentos públicos – avenidas novas, metrô, etc –, porém, essa sistemática caso a caso, lote a lote, não assegura um desenho de conjunto, ou seja, não configura uma paisagem com qualidade ambiental e estética, para garantir um ganho significativo para a cidade. Também não há garantia de que a reinversão do dinheiro arrecadado com a venda do adicional construtivo seja bem aplicado para a valorização dos espaços de intensa utilização pública, vide o exemplo recente em, 2004, das construções de dois novos túneis sob a Av. Faria Lima – com gastos da ordem de 250 a 350 milhões de reais<sup>15</sup> -, em detrimento da necessidade de recuperação da área central de Pinheiros, que

15. Valor inicial orçado e valor divulgado pela imprensa após modificações no projeto básico, durante a execução da obra.



16. É bom lembrar que em Barcelona as intervenções dos anos 80 e 90, consideradas estratégicas, viabilizariam intervenções planejadas no longo prazo, dentro de um quadro institucional claramente regulamentado.

17. Conforme exposto por Sales (2005) o conteúdo básico do PRIOU, seria o seguinte:

I – discrimina-se o perímetro de atuação;

II – identificam-se e caracterizam-se os problemas urbanos e os objetivos a serem alcançados;

III – definem-se as diretrizes de intervenção pública;

IV – estima-se o potencial de construção adicional a ser alienado;

V – determinam-se os parâmetros urbanísticos e financeiros para sua realização; e

VI – estabelecimento de um programa de prioridades que condiciona e encadeia investimento público e empreendimento privado. (Ver Sales, Pedro M. R. – Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução, in *www. Vitruvius*, 2005.)

O problema principal é que esses encaminhamentos normativos acabam sendo aplicados e interpretados conforme os interesses do momento e sob forte pressão ou prevalência interesse dos empreendedores imobiliários interessados em fatias específicas do tecido urbano.

18. *Idem*, Sales, 2005)

já contava com estudos e proposições do concurso público de projeto de Reconversão do Largo da Batata, em 2002, o qual não recebeu nem mesmo os 60 milhões de reais, previstos inicialmente.

Outra preocupação diz respeito à contradição de uma escala de intervenção claramente metropolitana ser tratada somente em plano municipal, pois, como ficou evidente, as áreas consideradas estratégicas para operações urbanas são aquelas que estão sendo ou serão afetadas, direta ou indiretamente, por projetos setoriais de transportes de âmbito metropolitano-estadual.

Portanto, essas operações urbanas vêm sendo tratadas como uma continuidade inercial, ou seja, como mecanismos de flexibilização do zoneamento em troca da necessidade de obtenção de recursos pelo setor público, em continuidade ao quadro de escassez de recursos, bastante agudo dos anos 80 e 90. Em face do quadro institucional incompleto e falho do planejamento urbano nos três âmbitos de governo, vai-se tentando abrir brechas para atuações por leis específicas, que acabam por reforçar a persistência de um quadro legislativo fragmentado e confuso. Essas leis específicas só vêm reforçar a ausência de planos urbanísticos, em nível de desenho urbano.<sup>16</sup>

Não obstante o reconhecimento, por parte do recém criado Departamento de Projetos Urbanos da Sempla, da necessidade de um plano de ordenamento urbanístico, o denominado Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística – PRIOU<sup>17</sup>, que seria a base para elaboração de uma lei específica, sabemos, na prática, que na ocasião de elaboração da lei os denominados assuntos específicos tem sido tratados

O PRIOU é apresentado “*como um instrumento de antecipação e mediação das futuras ações dos agentes públicos e privados no âmbito especial e legal de atuação de cada operação urbana*”<sup>18</sup>. Espera-se que esse documento seja uma espécie de tratado que registraria os parâmetros básicos e as intenções iniciais, que seriam posteriormente traduzidos em leis. Entretanto, com base na forma como o secretário de Planejamento, Jorge Wilhelm, no final de 2004, apresentou as novas operações urbanas propostas – Butantã – Vila Sônia, Vila Maria –



Campo de Marte, Vila Leopoldina-Jaguará e Diagonal Sul –, através de gigantescas maquetes, com plano de massa e sugestão daquilo que poderá acontecer na futura transformação de cada perímetro preestabelecido, parece ter a clara intenção de sugerir uma ilustração das potencialidades futuras desses segmentos do tecido urbano, não como um plano urbanístico a ser assumido pelo poder público, mas como um conjunto de sugestões oferecido para ser negociado com o setor privado, com alta flexibilidade, a exemplo da formatação das tais leis específicas.

Há uma semelhança com os planos ou projetos urbanos resultantes dos concursos de idéias, que vêm sendo realizados nos anos recentes, ou seja, vale mais como sugestão ou como estímulo aos agentes privados para que venham participar de uma grande tarefa, na qual eles serão os protagonistas, e o poder público apenas um facilitador. A viabilidade para um desenho urbano mais preciso e efetivo, no entanto, dependeria, além de um plano estratégico – que defina rumo de longo prazo, mas com certa flexibilidade –, de projetos urbanos específicos sobre as Áreas de Intervenção Urbana - AIUs, por recortes menores, nos quais as atuações que coubessem ao setor público e privado fossem claramente explicitadas. Fica evidenciada, assim, a idéia que como o poder público não tendo recursos suficientes para garantir os investimentos necessários para transformação de áreas em processo de reestruturação, resta oferecer um leque de opções para atrair o futuro empreendedor-comprador do adicional a construir, e com isso melhorar a sua capacidade de investir em infra-estrutura e espaços públicos.

Por trás, talvez, esteja a estratégia de induzir o setor privado a atuar em determinadas áreas. Desta forma, o planejamento urbano flexível, sinalizado pelo setor público, serviria para o setor privado fazer o seu planejamento de médio e longo prazo. O problema é que a flexibilização da legislação, como vem sendo praticada desde as primeiras operações urbanas, tende a atender à expectativa de maximização do lucro dos investidores imobiliários, ou seja, construindo-se bem acima de um índice que representaria a verdadeira necessidade de um padrão de desenho urbano mais equilibrado, resultando em fragmentos de renovação imobiliária que se encerram em si mesmos, com afirmação e satisfação do interesse de cada empreendedor, sem deixar como resultado um ambiente urbano efetivamente de melhor qualidade.

O PRIOU não garante um desenho urbano por se tratar de uma área muito ampla, devendo ser entendido como um plano estratégico de reestruturação e requalificação urbana de âmbito metropolitano, a ser subdividido em áreas menores ou AIUs – Áreas de Intervenção Urbana que, de fato, teriam planos urbanísticos específicos a serem desenvolvidos por um departamento de projetos urbanos de uma secretaria de urbanismo. Ou seja, ao instrumento do tipo PRIOU, por mais bem intencionado e por mais que haja coerência no discurso, falta consistência institucional que seja capaz de criar as condições de fato para uma atuação mais consistente do ponto de vista de uma nova cultura urbanística a ser implantada. Tanto a idéia do PRIOU quanto as tentativas de desenhar a cidade a partir de concurso de idéias, por mais criativas e bem-intencionadas que sejam, não podem suprir uma cultura de realizações urbanísticas que pressupõe um processo institucionalizado claro e transparente, no qual a prática do urbanismo seja valorizada de fato. E, isso depende da organização interna da municipalidade e da entidade metropolitana a ser criada.

Algumas críticas recentes (Amadio:2004 e Sales: 2005) às experiências das Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca vêm revelando que por trás do discurso de uma lei urbanística específica, de difícil entendimento para setores mais amplos da sociedade há o domínio de poucos, que possuem fortes interesses ligados à acumulação privada do capital e com pouco ou nenhum interesse na (re)qualificação ambiental urbana no seu sentido mais amplo. Por outro lado, os gestores públicos vêm se mostrando coniventes ou prisioneiros desse modelo de urbanismo, no qual o setor privado é o principal protagonista, enquanto o setor público se limita ao viés arrecadatório.

Dois episódios recentes ilustram bem essa nossa preocupação:

1) O Concurso de Reconversão do Largo da Batata (2002), que pode ser considerado como um balão de ensaio para a atuação conjunta do setor público e setor privado, no qual se deu grande ênfase, no edital, aos aspectos urbanísticos da área delimitada, que abriga o encontro da Avenida Faria Lima com o centro histórico de Pinheiros, área que é parte do perímetro da Operação Urbana Faria Lima. Os projetos vencedores não atendiam à ênfase dada pelo edital quanto à importância do plano urbanístico envolvendo a área de abrangência, como ficaria

evidenciado na própria ata da comissão julgadora, ao fazer várias restrições às propostas finalistas, ficando evidente nas ressalvas feitas pela comissão julgadora, que o projeto ganhador, paradoxalmente, tinha como principal proposta não um plano urbanístico para conduzir o processo de renovação urbana, mas uma torre de escritórios que ocupava uma área a ser desapropriada pelo poder público, através de contrapartida financeira do empreendimento – talvez o desejo arrecadatário da municipalidade tenha falado mais alto. A rigor caberia à municipalidade a elaboração de um plano urbanístico, abrangente, para depois realizar concursos para viabilização projetual da partes do plano.

2) O caso do Concurso Bairro Novo, em 2004, que, de alguma forma, serviu de teste para a metodologia do PRIOU, continha uma contradição intrínseca ao se evidenciar uma forte influência do setor imobiliário no seu programa, que exigia um coeficiente médio de aproveitamento estabelecido em 3 vezes a área bruta das glebas disponíveis, algo como 3 x 900.000 m<sup>2</sup> ou 2.700.000 m<sup>2</sup> de área a ser edificada, deixando pouca margem para a proposição de áreas livres, para esporte e lazer, como indicaria a vocação histórica das áreas de várzea do rio Tietê. Evidenciava-se, mais uma vez, o interesse arrecadatário por parte do poder público municipal, uma vez que o programa induzia à edificação de significativa área municipal, hoje utilizada por equipamentos de esporte (centro de treinamento do São Paulo e do Palmeiras) e institucional.

Tanto num episódio, quanto no outro, ficaria evidente a forte presença, quase invisível, do setor privado, a ponto de podermos caracterizar as chamadas Operações Urbanas nos moldes praticados em São Paulo, desde o início dos anos 90, como um urbanismo que tem o setor privado como protagonista, enquanto o poder público se apresenta apenas como coadjuvante ou facilitador.

Essa fraca atuação do poder público, se traduz em gestões públicas que estão fortemente comprometidas com o calendário eleitoral e com um sistema de financiamento privado de campanha, aliás bastante desmoralizado por escândalos recentes – deixando muita dúvida quanto às reais intenções da máquina pública, comandada cada vez mais por interesses partidários do que por uma administração pública profissionalizada. A impressão que se tem é que, mais que a falta de recursos, falta organização e eficiência na máquina pública.

