

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



## Considerações Finais

Na primeira parte do nosso trabalho, verificamos que a experiência do urbanismo contemporâneo, ao atuar sobre a reestruturação e requalificação urbano-ambiental das grandes cidades mundiais, não abriu mão dos planos gerais ou globais, como os planos diretores metropolitanos ou municipais. Nas duas últimas décadas do século XX, no entanto, consolidou-se a prática de intervenções urbanas através de projetos urbanos. As cidades são reconstruídas, reformadas e (re)qualificadas a partir de suas partes específicas. Áreas abandonadas ou obsoletas são reutilizadas para novas funções e papéis, dentro de um novo projeto de cidade, que contempla a cidade pós-industrial, essencialmente terciária, com grande destaque para o incremento das atividades educacionais, culturais e turísticas.

As grandes indústrias, já desde os anos 50 e 60, deixaram as áreas urbanas para se localizar junto às modernas rodovias, restando apenas as instalações das antigas indústrias próximas às áreas portuárias ou ferroviárias, que, pouco a pouco, foram sendo desativadas e cujas edificações seriam, progressivamente, substituídas, reconvertidas ou incorporadas aos projetos urbanos, que, a partir de meados dos anos 70, começariam a integrar renovação com reabilitação ou revitalização urbana. As instalações portuárias, que envolviam grandes áreas de armazenagem e sistemas operacionais obsoletos, foram progressivamente modernizadas, ocupando menores áreas e utilizando sistemas de containerização mais eficientes. Muitas cidades optaram pela montagem de novos portos, liberando extensas áreas para a renovação e reciclagem urbana e arquitetônica – Nova York, Londres, Barcelona e Buenos Aires, entre outras. A modernização dos sistemas de transporte ferroviário exigiria a reforma ou implantação de novas estações, ou a retificação de traçados, que exigiriam uma coordenação do planejamento e do projeto urbano para efetivar tais remodelações, que geralmente afetariam as áreas centrais das cidades mundiais, agora submetidas a uma nova ordem econômica.

Essas experiências recentes, de remodelação das cidades existentes, em diferentes escalas, da local à metropolitana, foram evoluindo e se adaptando a uma profunda revisão crítica da metodologia anterior, entre 1965 e 1975, acabando por contribuir para o desenvolvimento de novas práticas urbanísticas, do planejamento aos projetos urbanos pontuais. A valorização

dos centros urbanos, já a partir do início dos anos 70, nas experiências pioneiras de Bolonha, na Europa, com a introdução do conceito de conservação integral e integrada, bem como em Boston, nos EUA, com a renovação urbana mesclada com a reabilitação arquitetônica, introduziu o conceito de revitalização urbana.

A essa revisão de ordem conceitual e prática viria se agregar os trabalhos teórico-metodológicos que dariam ênfase à atuação através do desenho urbano, que incorporaria as contribuições pioneiras de Cullen e Lynch e de outros pesquisadores anglosaxônicos, que foram, gradativamente, sendo incorporadas à prática e influenciando a formação de novas gerações de urbanistas e arquitetos em âmbito mundial. A contribuição dos arquitetos italianos, das escolas de Milão e Veneza, entre eles Aldo Rossi, Aymonino, Taffuri e Gregotti, aprofundou a o estudo da forma urbana, buscando reconciliar a atuação do urbanismo com a arquitetura, ou seja, tendo como ponto de partida a arquitetura do lugar ou a arquitetura urbana. Ou seja, entender a cidade como artefato construído coletivamente, pleno de significados, que deve ser compreendido e reinterpretado a partir das suas partes constituintes. Recompôr as partes das cidades, inserindo novos objetos e reabilitando os antigos, para novos significados e usos, foi um caminho sinalizado e colocado em prática nas intervenções das principais cidades européias empenhadas no movimento de renascimento das cidades, desencadeado no encontro de Berlim (1981), destacando-se as intervenções realizadas em Berlim e Barcelona, nos anos 80 e 90.

No Brasil e, em particular, na cidade-metropolitana de São Paulo, embora essas mudanças metodológicas tenham sido acompanhadas de perto, especialmente no mundo acadêmico, não se traduziriam em práticas efetivas. Como vimos, as tentativas de se passar dos planos gerais aos planos urbanísticos específicos ficariam em tentativas somente esboçadas nos Planos para as Zonas Especiais (Z8) da Bela Vista e Luz, em 1974, e nos projetos de renovação urbana delineados pela Emurb para as áreas de Santana, Vergueiro e Conceição, em 1972-4, os quais, inicialmente, contemplavam a necessidade de uma renovação urbana orientada por um desenho de conjunto para conduzir o processo de reedificação em áreas de influência das novas estações metroviárias. A ausência de canais de representação e da participação da população, naquele momento de maior repressão do período militar pós-1964, e a ausência

de uma prática de urbanismo que atuasse no desenho urbano através de projetos menores, mas exemplares, dificultariam a compreensão e assimilação dessa prática. Aos poucos, ficaria evidente a preponderância e supremacia dos projetos de transportes sobre uma possível prática urbanística efetiva, ou propriamente dita. Pois fazer a cidade funcionar era prioritário. Fazer parcerias com o setor privado e, ainda, obter recursos, advindo da valorização imobiliária – uma espécie de taxa de melhoria urbana –, seria ainda um sonho distante.

Não obstante, se evidenciam algumas conquistas parciais da Emurb – Empresa Municipal de Urbanização, que não poderia dar conta de uma demanda muito grande de intervenções urbanísticas, uma vez que suas atribuições estavam focadas num papel complementar aos projetos viários e metroviários, de caráter (re)estruturador. Portanto, ao percorrermos o período entre 1965 e 2000, fica clara a ausência de um departamento ou secretaria municipal especificamente dedicada ao urbanismo, entendido como projeto urbano e não simplesmente de urbanização ou reurbanização, como ficaria caracterizada a atuação da Emurb. Por outro lado, a Secretaria de Planejamento (Sempla), antiga Coordenadoria de Planejamento (Cogep), teria atuação cada vez mais voltada para a organização da informação, cuidar do zoneamento, implantado em 1972, e subsidiar as decisões do prefeito. O fato de ao longo de mais de 30 anos não abrigar um departamento de urbanismo, desenho ou projeto urbano, representa a pouca importância dada à prática urbanística.

Um caso emblemático, que tratamos no desenvolvimento deste trabalho, foi o Projeto Cura Brás-Bresser, no início da gestão Olavo Setúbal, que surgiu de uma grande área desapropriada para a implantação da Linha Leste-Oeste do metrô, em 1975, e que marcaria uma tentativa de atuação integrada entre Cogep, Emurb e Metrô-SP (que até 1979 esteve sob o controle municipal). A renovação urbana pretendida em Santana poderia ser tentada novamente, agora no Bairro do Brás, que já vinha sendo afetado pela implantação de grandes avenidas radiais, como a Radial Leste, e historicamente convivia com as “barreiras” ferroviárias. Como bairro central e histórico, haveria de ser um campo profícuo de experimentação e atualização da prática urbanística, ou seja, uma oportunidade de São Paulo se inserir no contexto dos grandes projetos urbanos de renovação-revitalização que vinham sendo implantados no processo de atualização das grandes cidades mundiais.

Entretanto, este projeto passaria para a história como um projeto que não houve. Começaria mal, pela forma como foram realizadas as desapropriações de quadras inteiras, residenciais de ocupação horizontal, sem considerar a realocação dos seus habitantes, sem nenhum processo de negociação, ou seja, seguindo o método tecnocrático-autoritário do período, e terminaria mal, quando, a partir de 1980, entraria num longo período de indefinição, não constando de nenhuma priorização do poder público municipal, que deixaria as questões urbanas e locais a favor das questões nacionais, econômicas e políticas do início do período de redemocratização, combinadas com uma profunda crise das finanças públicas e descontinuidade político-administrativa. Mais tarde, seria adotada uma solução simplista e monofuncional, quando, na gestão Jânio Quadros (1985-88), as quadras foram reedificadas com edifícios residenciais (Cohab-SP), seguindo um padrão urbano entre os grandes conjuntos habitacionais de bairros periféricos e aquele do mercado imobiliário. Em suma, realizando exatamente tudo aquilo que tinha sido o ponto de discórdia e crítica ao urbanismo do segundo pós-guerra, nos EUA e na Europa, que desencadearia a revisão crítica e levaria às novas metodologias e práticas do urbanismo contemporâneo.

As chamadas “Operações Urbanas” emergiriam, no início dos anos 90, com uma solução conciliatória para a “renovação urbana” que, inicialmente, pretendia atingir dois objetivos básicos, ao menos nos moldes propostos em Santana, ou seja, direcionar a renovação imobiliária urbana, que seria desencadeada pelos empreendedores imobiliários segundo as normas estabelecidas no zoneamento de 1972, através de um desenho urbano orquestrado pelo poder público e a participação do poder público na apropriação co-partilhada com o setor privado, da valorização advinda dos investimentos em infra-estruturas e demais melhorias urbanas.

Entre 1985 e 1991, seriam desenvolvidas as idéias de criação de novos instrumentos urbanísticos que pudessem melhorar os cofres públicos, que viviam um longo período de escassez de recursos e o dilema de atender às demandas urbanas básicas, não-atendidas e acumuladas, das áreas periféricas ou pobres da cidade, agora contando com a possibilidade de ampliar seus canais de participação e reivindicação, através de associações e movimentos populares. Associado a esse dilema surge a idéia da “operação urbana”, como um conjunto

de ações concentradas do poder público, e, mais adiante, formula-se a idéia das “operações interligadas”, que contemplavam a possibilidade de negociar com o empreendedor privado uma parte da apropriação da valorização imobiliária decorrente das novas infra-estruturas urbanas e do remanejamento de habitações precárias, em troca da realização da construção de moradia populares.

Essas ditas “operações interligadas” abrigavam um caráter dúbio e contraditório, ao mesmo tempo que sinalizava para a criação de novos mecanismos de financiamento para habitação popular, visando reduzir o crescimento descomunal das favelas e, contando com a colaboração do empreendedor privado, mostraria, na prática, ser muito difícil ter o controle público sobre o processo. Acabaria sendo vetado por ação do Ministério Público, que as consideravam inconstitucionais.

No momento seguinte, se encontraria uma nova metodologia que levaria à constituição das Operações Urbanas, como são conhecidas hoje, a partir da elaboração, pela Emurb, da Operação Urbana Anhangabaú (1991), que serviria de piloto para a Operação Urbana Centro (1993), mas somente implantada em 1997. Porém, duas outras, aprovadas na gestão Maluf (1993-96) – Operações Urbanas Água Branca e Faria Lima (1995) –, foram colocadas em prática através de lei específica, que envolve negociação entre poder público e iniciativa privada, passariam a ser vantajosas para os empreendedores quando se sinaliza a possibilidade de aumentar significativamente os índices urbanísticos, isto é, o chamado coeficiente de aproveitamento dos terrenos, passando a ser interessante pagar pelo adicional construtivo, que irá para um fundo, no qual o poder público se compromete a reinvestir nos próprios limites de tais Operações Urbanas.

Na prática e pelas avaliações preliminares que já se têm desses mecanismos, sabe-se que essa priorização do viés arrecadatório por parte do poder público apresenta alguns problemas: a) não garante um bom desenho urbano, porque não se tem um plano de desenho urbano claramente definido e pactuado; b) o poder público tem pouca margem de manobra para controlar o adensamento excessivo, via cálculo da capacidade da infra-estrutura versus potencial a construir; c) o empreendedor imobiliário se orienta pela maximização do lucro,

havendo uma tendência de se construir mais do que se necessita para expansão das atividades terciárias, certamente alguém ficará com o prejuízo; d) é difícil o gestor público atuar de forma isenta ao definir a reaplicação do dinheiro arrecadado, pois a cada quatro anos ele se vê envolvido em disputa eleitoral, cujo sistema de financiamento de campanha, que é privado, pode falar mais alto.

Como já salientamos no capítulo 5 – O planejamento e as operações urbanas, as leis específicas de operações urbanas não resolvem a ausência de projetos urbanos e acabam revelando uma faceta histórica da prática urbanística paulistana, ou seja, a forte presença do mercado imobiliário no desenho da cidade, que atuou no passado retardando o aprimoramento das leis urbanísticas, e, no presente, praticando uma forma mais sofisticada, que poderia se caracterizar como o “urbanismo do empreendedor”, ou seja, bem distante do que tem sido a prática internacional, especialmente aquela implantada em Barcelona. Aproxima-se mais da lógica da experiência da área de *Canary Wharf*, nas Docklands de Londres, na qual o poder público britânico, representado pelo governo conservador da época (Margareth Thatcher), abriu mão de um planejamento estratégico e delegou à iniciativa privada o protagonismo de atuações através de projetos compartimentados que acabariam levando a um desastre do ponto de vista urbano e financeiro.

Com relação à Região Central da cidade-metropolitana de São Paulo, fica claro que a Operação Urbana Centro (1997) apresenta limitações e distorções que já comentamos no capítulo 5. Caberia ressaltar a importância da reestruturação do sistema de planejamento e gestão, que ainda se apresenta incompleto e deixa vazios institucionais que dificultam uma atuação integrada nas várias esferas de governo. Devemos destacar, também, a importância que a revisão do PDE-2002-12 e dos PREs-2004, prevista para 2006, terá para a reorganização institucional e administrativa.

No capítulo 7 – *Proposições e recomendações* elaboramos algumas diretrizes que consideramos relevantes para o enfrentamento dos desafios e discussão de perspectivas para a implementação de um processo de planejamento estratégico visando a (re)estruturação e (re)qualificação das áreas urbanas centrais de São Paulo. É importante reafirmarmos



três pontos que consideramos relevantes para superação da ausência de uma “cultura de realizações” :

- 1) A institucionalização completa do sistema de planejamento urbano, em âmbito nacional, metropolitano e municipal, superando a pendência que persiste desde 1988;
- 2) A implantação de um sistema de planejamento a partir de uma base territorial, física e administrativamente coincidente, ou seja, que parta da subdivisão dos distritos em UBPGs – Unidades Básicas de Planejamento e Gestão (vide cap. 7, item 7.2);
- 3) A montagem de um plano estratégico para a reabilitação e renovação urbana da Região Central e Antigas Centralidades, cuja programação de prioridades deverá ser dada, basicamente, através da sincronia com os projetos de transportes em andamento (PITU-2000-20) e que exigirá um planejamento integrado entre as três esferas de poder (vide cap.7, item 7.3 – *Um plano urbanístico estratégico para a Área Central*)

Os ensaios projetuais 1, 2 e 3 têm por objetivo exemplificar o tipo de projeto urbano que consideramos ausentes na prática urbanística paulistana, ou seja, que se revela na falta de uma estrutura institucional que valorize a intervenção urbanística em nível de desenho urbano. Tal estrutura necessita viabilizar e criar uma “cultura” que se contraponha à “cultura do não-urbanismo” já apontada por Ives Bruand (1981).

Cada ensaio projetual foi tratado levando em conta os projetos existentes ou elaborados e abandonados no passado, mas que são relevantes para a organização e montagem de cada projeto urbano, que deverá ter papel estruturador e indutor da intensificação do processo de requalificação, em conformidade com os nossos objetivos iniciais.

Estes ensaios buscam, ainda, visualizar as linhas gerais para a montagem de projetos dessa natureza, que exigem a participação pró-ativa da administração pública municipal em parceria com outras esferas governamentais, com os representantes das populações locais (proprietários, comerciantes, associações profissionais e de defesa da melhoria da cidade) e usuários (locais e metropolitanos), etc. Por outro lado, devemos lembrar que a montagem destes projetos dependem da tradução em desenho urbano, como princípio ordenador e regulador do desenvolvimento urbano pretendido para essas áreas em processo de

reestruturação-renovação. Portanto, à construção de um desenho urbano caberá um papel relevante na montagem destes projetos que contenham programa e forma, além de serem traduzidos em projetos quantificáveis, que deverão ser pactuados entre o poder público, setor privado e entidades civis envolvidas no processo.

A definição clara dos objetivos, das diretrizes e da forma urbana a ser atingida acaba por fixar metas e rumos que deverão ser seguidos no curto, médio e longo prazos. Por isso, é importante investir na montagem dos projetos e na criação das estruturas próprias para implementá-los (modelo de agência ou empresa de desenvolvimento ou unidade de planejamento e gestão integrada, como a utilizada no Programa Guarapiranga), assim como numa equipe fixa de gerenciamento e coordenação, com estrutura de longa duração e não-sujeita à interferência da alternância dos gestores urbanos no poder.

Para cada projeto deverá se encontrar a estrutura adequada para a sua implementação, levando-se em conta as particularidades de cada intervenção. Para tanto, há que se referenciar nas experiências de montagem de projetos urbanos, como as de Barcelona, Berlim, Nova York, Buenos Aires e Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro se constitui num exemplo mais próximo de como é possível, não obstante a escassez de recursos, elaborar e implementar programas e planos urbanísticos de requalificação urbana de longa maturação, e institucionalizá-los como prática efetiva. Os programas Corredor Cultural (1984), Rio-Cidade e Porto do Rio (anos 90) são exemplos de um longo caminho já percorrido e, ainda, a percorrer, mas que contam como projetos e estruturas administrativas claramente definidos.

Com base nessas considerações, que espelham alguns aspectos relevantes da investigação que ora finalizamos, esperamos ter dado uma pequena contribuição ao campo do projeto urbano, que articula e incorpora aspectos do planejamento urbano estratégico para chegar a uma escala projetual da arquitetura urbana. E, para finalizar, acrescentamos que os planos e projetos ausentes, embora possam estar presentes na cabeça de muitos arquitetos e urbanistas paulistanos, lamentavelmente, ainda não se fazem presentes, de modo efetivo, na cidade-metropolitana de São Paulo neste início de século XXI.



