MARIANA FONTES PÉREZ RIAL

A REGULAÇÃO DO ESPAÇO PRIVADO

E SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO COLETIVO PAULISTANO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
SÃO PAULO | 2015

ORIENTADOR
PROF. DR. WILSON EDSON JORGE

MARIANA FONTES PÉREZ RIAL

A REGULAÇÃO DO ESPAÇO PRIVADO

E SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO COLETIVO PAULISTANO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
SÃO PAULO | 2015

MARIANA FONTES PÉREZ RIAL

A REGULAÇÃO DO ESPAÇO PRIVADO

E SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO COLETIVO PAULISTANO

ORIENTADOR

PROF. DR. WILSON EDSON JORGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO

PROJETO DE ARQUITETURA

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

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
SÃO PAULO | 2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Email da autora: maririal@hotmail.com

R481r Rial, Mariana Fontes Pérez
A regulação do espaço privado. E seu papel na produção
do espaço coletivo paulistano / Marina Fontes Pérez Rial. –São
Paulo, 2015.
212 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Projeto de
Arquitetura) – FAUUSP.
Orientador: Wilson Edson Jorge

1.Desenho urbano 2.Legislação urbana 3.Espaço público
4.Espaço privado I.Título

CDU 711.6

Nome

RIAL, Mariana

Título

A regulação do espaço privado e seu papel na produção
do espaço coletivo paulistano

Aprovado em

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutor em Urbanismo

Banca Examinadora

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Este trabalho é dedicado a Laura e Felipe, inspirações.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a colaboração e a dedicação de todos estes a quem quero agradecer:

Agradeço ao Professor Wilson Jorge, meu orientador, mestre e grande amigo, por me guiar e apoiar ao longo de todos estes anos. Agradeço também aos meus queridos familiares, especialmente ao meu marido Matheus Gaspar, por seu apoio incondicional e pelas conversas de contraponto; e a minha mãe, Solange Rial, por toda sua ajuda com a pesquisa, com as crianças, com a vida.

Agradeço à colega Polyana Frigo pelo trabalho primoroso de editoração e comunicação visual, que também me rendeu uma grande amizade; e ao amigo de tantos anos Celso Bo Mori, pelas ilustrações maravilhosas e pelo carinho de sempre.

Agradeço também aos professores Eduardo Nobre e Paulo Bruna pelas considerações fundamentais na banca de qualificação.

Agradeço de modo geral aos meus alunos que ao longo desses anos me ajudaram na reflexão sobre a cidade e me deram a certeza de que essa reflexão terá continuidade.

Por fim, e sinceramente, agradeço à equipe de funcionários da FAUUSP, especialmente àqueles da secretaria da pós-graduação e das duas bibliotecas, por toda sua paciência e cooperação nas mais diversas situações.

“O urbano? É um campo de tensões altamente complexo; é uma virtualidade, um possível-impossível que atrai para si o realizado, uma presença-ausência sempre renovada, sempre exigente.”

Henri Lefèbvre

RESUMO

A presente tese evidencia no tecido urbano paulistano as relações existentes entre os espaços públicos e privados resultantes da legislação urbanística da cidade, bem como propõe a transformação desta relação por meio da incorporação do projeto aos instrumentos de planejamento.

Verifica-se que a regulação da propriedade privada pelo Estado por meio dos instrumentos vigentes não tem sido capaz de cumprir seu papel indutor da produção do que se conceituou por espaço social, ou seja, do espaço de uso coletivo e no qual se dá a vida cotidiana e de que este fato vem levando à criação de espaços progressivamente mais fragmentados e desconexos na cidade de São Paulo.

Parte-se da hipótese de que este fenômeno reside em parte no distanciamento entre planejamento intraurbano e desenho urbano e que é possível encontrar maneiras de incorporar o desenho nesta regulação, de modo a orientar a produção do tecido urbano e suas transformações, principalmente no que concerne ao setor privado.

Os espaços privados, para cumprirem sua função social de espaços coletivos, podem ser regulados por meio de instrumentos que incorporem o projeto urbano e criem alternativas ao padrão de tecido urbano existente, criando novos padrões a partir da superação dos limites entre público e privado.

A tese analisa as relações da propriedade privada e de sua regulação com o espaço público paulistano particularmente em áreas de grande potencial de transformação e estabelece, através dos recursos do projeto, critérios metodológicos que permitem incluir no instrumental público de planejamento, novas maneiras de transformação deste espaço, com o objetivo de produzir um espaço coletivo de melhor qualidade.

ABSTRACT

The thesis highlights the existing relations between public and private spaces that result from urban regulation at the metropolis of São Paulo, as well as propose new ways of transforming this relations through the inclusion of urban design repertoire in urban planning instruments.

The regulation of private property by the State in São Paulo via the current planning instruments has not been capable of fulfilling its role as inductor of the production of “social space”, concept used here as the space of collective use and appropriation. This incapacity has led to the creation of fragmented, disconnected spaces in the city.

The hypothesis presented is that this phenomenon occurs partially due to the separation between urban planning and urban design and, so, it is possible, through academic research, find ways to incorporate design into regulation instruments, in order to reorientate the production of the urban fabric and its transformations. Private spaces, in order to fulfill their social function of producing collective space, can be regulated through instruments that incorporate urban design and create alternative patterns for the urban fabric, generating new and better ones through the overcoming of limits between public and private. The thesis, in resume, analyses the relations of private property and its regulation with São Paulo’s public space, particularly areas with great transformation potential, and establishes methodological criteria for the incorporation in public land regulations of new ways of transforming spaces, aiming to produce a collective space of better quality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. La Boqueria. Mercado municipal de Barcelona.....	42
Figura 2. Sony Center. Potsdamer Platz, Berlim.....	42
Figura 3 e 4. Victoria, cidade ideal de J.S. Buckingham (1848), vista e planta. Exemplo do socialismo utópico.....	44
Figura 5. “Os três imãs”, resumo dos conceitos da cidade-jardim proposta por Ebenezer Howard.....	44
Figura 6. Exemplos do superbloco russo (kvartal), 6.000 habitantes. O staliniano (6a) e o kruscheviano, de Osterman e Petrnkova, 1965.....	46
Figura 7. O Plano Piloto de Brasília, Lucio Costa, 1956.....	46
Figura 8. Esquema da imagem da cidade de Boston a partir da síntese de entrevistas com cidadãos.....	48
Figura 9. Esquema da imagem da cidade de Boston a partir da síntese de mapas elaborados por observadores treinados.....	48
Figura 10. Conjunto Habitacional de Bouça, Álvaro Siza, Porto, Portugal, 1975-77.....	50
Figura 11. Equipamento público instalado em praça de escala local.....	50
Figura 12a e b. Antes e depois em carrer de Pescadors. Recuperação do casario.....	50
Figura 13. Exemplo de projeto ligado ao “empresariamento urbano”.....	53
Figuras 14 e 15. O “new urbanism”. Glenwood Park, Atlanta, GA e Richmond Livable Corridors Richmond, California.....	53
Figura 16. Esquinas.....	61
Figuras 17 e 18. Altura das edificações segundo o código Arthur Saboya.....	62
Figuras 19 e 20. Imagem aérea de trecho do bairro de Higienópolis e destaque da substituição do casario por torres isoladas no lote.....	72
Figura 21. Detalhe do bairro da Barra Funda com destaque para o condomínio tipo “clube”.....	72
Figura 22. Padrão tipológico em expansão no Tatuapé.....	100
Figura 23. Transposição viária sobre a ferrovia e torres novas, ao fundo.....	100
Figura 24. Praça Sívio Romero.....	100
Figura 25. Casario tradicional e sua substituição.....	100
Figura 26. Espaços públicos e equipamentos institucionais: Praça.....	102
Figura 27. Espaços públicos e equipamentos institucionais: Escola Técnica Martin Luther King.....	102

Figura 28. Parque Municipal do Tatuapé.....	102
Figura 29. Operação Urbana Água Espraiada.....	107
Figura 30. Proposta viária contida no plano urbanístico Chucri Zaidan. Ilustração sem escala.....	110
Figura 31. Áreas verdes e institucionais, proposta contida no plano urbanístico Chucri Zaidan. Ilustração sem escala.....	111
Figura 32. ZEIS, proposta contida no plano urbanístico Chucri Zaidan. Ilustração sem escala.....	112
Figuras de 33 a 36. Levantamento Fotográfico.....	120
Figuras 37 a 38. Levantamento Fotográfico.....	126
Figuras de 39 a 42. Levantamento Fotográfico.....	138
Figura 43. Imagens da morfologia dos bairros da tabela 09.....	154
Figura 44. Exemplo de sobreposição de circulações.....	158
Figura 45. Bercy, Paris, França. Ponte de pedestres sobre o Rio Senna.....	158
Figura 46. Imagem superior do bairro e da travessia. Bercy, Paris, França.....	158
Figura 47. Masterplan.....	164
Figura 48. Planta da volumetria proposta.....	165
Figura 49. Planta de usos.....	166
Figuras 50 e 51. Modelo ilustrativo da proposta	168
Figuras 52 e 53. Modelo ilustrativo da proposta	169
Figuras 54. Modelo ilustrativo da proposta	170
Figuras 55 e 56. Corte ilustrativo da volumetria proposta	171
Figuras 57 e 58. Exemplo de sobreposição de diversos sistemas de circulação. Barcelona, Espanha.....	175
Figura 59, 60 e 61. Espaços de uso coletivo propostos para diferentes escalas de uso.....	179
Figuras 62 e 63. Comparação de área existente e resultante da proposta.....	181
Figuras 64 e 65. Imagem atual da Rua Serra de Bragança.....	183
Figuras 66 e 67. Imagem atual da Rua Cantagalo	184

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Ilustração das zonas definidas pelo Código Arthur Saboya, 1934.	60
Mapa 2. Evolução do Zoneamento a partir do PDDI de 1972.....	69
Mapa 3. Victoria, cidade ideal de J.S. Buckingham (1848), vista e planta. Exemplo do socialismo utópico.....	66
Mapa 4. Exemplo do zoneamento instituído pelo Plano Diretor de 2002 e pela LUOS de 2004. Subprefeitura de Pinheiros.....	73
Mapa 5. Mapa do transporte metropolitano de São Paulo.....	81
Mapa 6. Localização dos recortes na mancha urbana.....	82
Mapa 7. Entorno do Tatuapé.....	84
Mapa 8. Zonas definidas pelo Código Arthur Saboya.....	85
Mapa 9. Lançamentos residenciais	87
Mapa 10. Lançamentos residenciais	88
Mapas 11 e 12. Lançamentos residenciais	89
Mapa 13. Operações Urbanas no Município de São Paulo.....	90
Mapa 14. Plano Regional da Subprefeitura da Mooca.....	92
Mapa 15. Plano Regional da Subprefeitura da Mooca.....	93
Mapa 16. Plano Regional da Subprefeitura da Mooca.....	94
Mapa 17. Pontos de interesse	96
Mapa 18. Análise do Tatuapé.....	97
Mapa 19. Análise do Tatuapé.....	98
Mapa 20. Entorno da Granja Julieta.....	105
Mapa 21. Análise da Granja Julieta. Pontos de interesse.....	114
Mapa 22. Análise da Granja Julieta.....	115
Mapa 23. Análise da Granja Julieta.....	116

Mapa 24. Áreas comprometidas no entorno da Estação Granja Julieta.....	118
Mapa 25. Entorno da Barra Funda.....	122
Mapa 26. Zonas definidas pelo Código Arthur Saboya.....	123
Mapa 27. Perímetro da Operação Urbana Água Branca.....	128
Mapa 28. Operação Água Branca inserida no perímetro do projeto Arco Tietê.....	129
Mapa 29. Operação Urbana Água Branca. Setores de projeto.....	131
Mapa 30. Novo plano urbanístico da Operação Urbana Água Branca.....	132
Mapa 31. Análise da Barra Funda. Pontos de interesse.....	134
Mapa 32. Análise da Barra Funda.....	135
Mapa 33. Análise da Barra Funda.....	136
Mapa 34. Eixos estruturadores do entorno na escala metropolitana.....	145
Mapa 35. Análise metropolitana.....	146
Mapa 36. Diretrizes de intervenção.....	147
Mapa 37. Projeto. Delimitação do perímetro.....	149
Mapa 38. Diretrizes locais.....	157
Mapa 39. Plano geral de circulação.....	160
Mapa 40. Projetos específicos.....	173
Mapa 41. Comparativo das áreas de livre circulação de pedestres. Existente.....	177
Mapa 42. Comparativo das áreas de livre circulação de pedestres. Proposta.....	178

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Equipamentos Institucionais no Tatuapé..... 61

Tabela 2. Categorias de uso do solo.....65

Tabela 3. Zonas de Uso e áreas em que foram implantadas.....66

Tabela 4. Quadro dos parâmetros de cada Zona.....67

Tabela 5. Novas zonas.....68

Tabela 6. Nova LUOS 2004.....74

Tabela 7. População por Distritos.....88

Tabela 8. Características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação do lote.....91

Tabela 9. Comparação entre densidades.....153

Tabela 10. Equipamentos Institucionais no Tatuapé.....163

SUMÁRIO

Introdução	27
------------------	----

Parte I - Etapa analítica

CAPÍTULO 1

Conceitos de espaço	35
1.1 O espaço dentro da teoria marxista	36
1.1.1 O espaço público	39
1.1.2 O espaço coletivo	41
1.2 O espaço do projeto I A urbanística moderna	44
1.2.1 As décadas de sessenta e setenta	45
1.2.2 O surgimento do Urban Design como disciplina.....	48
1.2.3 Contextualismo e neovanguardas I Arquitetura e urbanismo das décadas de oitenta e noventa O New Urbanism e a crise do planejamento.....	51

CAPÍTULO 2

A legislação urbanística e a urbanização de São Paulo	57
2.1 Antecedentes: A formação da metrópole paulistana	58
2.2 O Código Arthur Saboya (1934)	59
2.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1972	64
2.4 Considerações sobre a aplicação da LUOS	70

2.5 Plano Diretor de 2002, e a sua correspondente LUOS, de 2004	73
2.6 Mudanças recentes e prognósticos	75

CAPÍTULO 3

Análise das áreas do recorte espacial	79
3.1 Justificativa do recorte espacial	70
3.2 Critérios de análise	83
3.3 Entorno da Estação Tatuapé	83
3.3.1 Apresentação	83
3.3.2 Análise	95
3.4. Entorno da estação Granja Julieta	104
3.4.1 Apresentação	104
3.4.2 Análise	113
3.5. Entorno da estação Barra Funda	121
3.5.1 Apresentação	121
3.5.2 Análise	133

Parte II - Etapa propositiva

CAPÍTULO 4

Diferentes abordagens Estudos de caso	141
4.1 Escolha e delimitação da unidade de planejamento.....	143
4.2 Análise da área escolhida e delimitação da Unidade de Planejamento.....	144
4.3 Critérios de projeto gerais, aplicados no caso do Tatuapé	150
4.4 O projeto	156
Diretrizes: circulação, integração e sistema de espaços livres	156

O adensamento e os usos	162
Volumetria	167
Relação tipologia e espaços livres Construindo a morfologia do bairro A questão do miolo de quadra	167
Projetos específicos Singularidades no plano	172
4.5 Análise do espaço resultante	176
 CAPÍTULO 5	
Estratégias de implantação do projeto. Modelos de gestão e novos instrumentos	187
5.1 Estudos de caso de regulação urbana. Referencial internacional	188
5.1.1 A perspectiva norte-americana Direitos de propriedade	188
5.1.2 A perspectiva européia.....	190
5.2 Proposta de estratégia de implantação e gestão do projeto apresentado	194
5.2.1 Contenção da dinâmica da cidade durante a elaboração do plano	195
5.2.2 A elaboração do plano e a gestão: o que cabe a quem	195
5.2.3 Incorporação dos setores da sociedade civil: o conselho gestor	196
5.2.4 A questão dos proprietários locais. Novas formas de participação e a redução das desapropriações	196
5.2.5 Gestão quadra a quadra A necessidade da mediação e o papel do órgão gestor	196
5.2.6 A conversão do plano em lei Novos instrumentos	197
5.2.7 A convergência entre os agentes fundamentais. O setor imobiliário e a carência de habitação social	197
5.2.8 Alternativas de transferência ao mercado imobiliário	198
5.2.9 Manutenção a longo prazo Responsabilidades sobre a transformação	198
Conclusão.....	201
Bibliografia.....	207

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a **regulação do espaço privado** na cidade de São Paulo e seu papel **na produção do espaço coletivo** da cidade. Estabelece a tese de que, a maneira como os instrumentos de planejamento urbano municipal agem sobre o espaço privado é o principal empecilho à produção de um espaço coletivo mais adequado, integrador e que colabora com uma possível transformação socioespacial.

O objetivo do trabalho é, a partir dessa colocação, estabelecer uma maneira de incorporar a estes instrumentos um **método** através do qual seja possível **regular o espaço privado de modo a torná-lo mais coletivo**, superando a dicotomia público/privado que prevalece nas relações espaciais na cidade. A hipótese central é a de que esse método deve necessariamente incorporar o desenho como ferramenta para a superação dos limites entre espaço público e espaço privado.

A importância do tema

A pesquisa acadêmica na área de projeto de arquitetura e mesmo de urbanismo enfrenta a tarefa de buscar uma correlação com a prática projetual. Seu objetivo inclui, portanto, a investigação dessa prática e de como ela pode contribuir com um papel maior à sociedade.

As grandes ambições do Movimento Moderno¹ nesse sentido misturaram profundamente arquitetura e transformação social, na mesma intensidade com que sua crítica, anos mais tarde, os separou por completo. Ficou para a

pesquisa, consequentemente, um papel coadjuvante, desvinculado da prática e com pouca probabilidade de colaborar com a transformação, da mesma forma que a prática da arquitetura perdeu seu sentido transformador. Ao considerar a atividade de pesquisa como colaboradora da transformação socioespacial, o trabalho supõe que uma retomada desse papel protagonista da arquitetura e do urbanismo na transformação da sociedade é fundamental para dar sentido à pesquisa acadêmica.

O distanciamento tanto da prática do planejamento intraurbano² como dos estudos urbanos do instrumental do desenho criou uma cisão **entre a produção do espaço e o projeto**. Muitas vezes apontado como herança do urbanismo postulado pelo Movimento Moderno, este distanciamento tem predominado nas esferas públicas de ordenamento do espaço, não apenas em São Paulo, mas em diversas cidades, ainda atualmente. Como consequência, a abordagem tridimensional tem-se perdido e os planos reguladores não têm sido capazes de organizar as relações espaciais ou de produzir uma imagem clara de cidade. No plano teórico, grandes avanços podem ser notados na análise da dinâmica urbana da cidade, o que oferece não apenas um conhecimento amplo do panorama atual e uma quantidade enorme de dados, mas também uma perspectiva histórica das relações de produção da cidade, dos agentes e das transformações. Entretanto, a transposição destas análises para a legislação urbanística em geral ainda está em andamento e demanda novas abordagens que incorporem o “material”, aquilo que é possível conceber como espaço físico a partir destas análises.

¹ Ressalta-se que a presente tese não analisa a fundo as questões teóricas a respeito da crítica ao planejamento moderno, aqui apontadas somente como exposição do contexto geral.

² O termo intraurbano é definido por Flávio Villça no livro “Espaço Intraurbano no Brasil”, e adotado aqui no sentido que esse autor lhe confere, ou seja, o de diferenciá-lo do da lógica do planejamento regional, o que oferece base conceitual para a compreensão das relações de produção do espaço internas à cidade. VILLAÇA, F. *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

As questões abordadas pela tese derivam, assim, da possibilidade dessa transformação socioespacial ancorada na produção do espaço coletivo através do projeto. É possível produzir um espaço social dentro dos moldes do sistema capitalista materializados na metrópole paulistana? É possível que esse espaço conviva com os usos ligados historicamente à propriedade privada, como é o caso da habitação ou do comércio? Em que medida os espaços abertos mantidos pelo setor privado podem ser considerados de uso público e quanto contribuem para a qualidade do espaço público como um todo? A legislação pode em parte alterar a produção desses espaços?

As respostas a tais questões são de fundamental importância para que a pesquisa acadêmica possa aprofundar o tema da transformação socioespacial e colaborar para uma prática, sobretudo do setor público, convergente nesse sentido.

Base teórica, objetivos e hipóteses do trabalho

O trabalho utiliza como referencial teórico a teoria marxista, especificamente para a questão do espaço, sobretudo aquela presente na obra de Henry Lefèbvre. Conceitua-se o espaço urbano em seus diversos aspectos, bem como as relações de produção desse na sociedade capitalista e o papel do Estado em sua regulação.

A partir desse referencial, a tese parte das seguintes premissas teóricas³:

- O espaço é transformador, uma vez que a transformação social é também transformação espacial e a transformação espacial é também social;
- O espaço capitalista impede ou, ao menos, inibe a transformação social;

- As cidades e mesmo o funcionamento do sistema dependem, contraditoriamente, da existência de um espaço social, em que predomina o coletivo sobre o individual;
- Cabe ao Estado garantir a produção desse espaço social e garantir, também, que a propriedade urbana cumpra sua função social⁴.

Assim, o objetivo central do trabalho é apontar caminhos para o estabelecimento de alternativas na regulação do espaço privado, para que este possa, integrado aos espaços públicos, produzir também o espaço social. Este objetivo supõe o estabelecimento de um método de projeto urbano capaz de incorporar as análises teóricas e que possa ser sistematicamente inserido nos instrumentos de planejamento intraurbano. Deriva de duas questões fundamentais: (1)¹ Como transpor a lacuna entre pesquisa urbana e projeto urbano; (2) Como inserir a prática sistemática do projeto nos instrumentos de planejamento, de modo a efetivamente conduzir, por meio do projeto, à transformação do espaço de forma a torná-lo mais social.

Para estabelecer alternativas de regulação resultantes do projeto urbano, este projeto, por sua vez, deve ter objetivos concretos, tais como:

- a) Valorização do espaço coletivo, a ampliação e a democratização de seu uso, que vai além da distinção público/privado;
- b) Otimização do uso da infraestrutura e sua apropriação coletiva;
- c) Superação das limitações herdadas ao longo do processo de urbanização, sobretudo em relação à regulação da propriedade privada, como o lote colonial enquanto unidade mínima de intervenção, as áreas residuais resultantes no espaço público, a fragmentação do tecido urbano e o consequente empobrecimento do uso do espaço.

³ A base teórica da pesquisa está explicitada no Capítulo I, à página 35.

⁴ A lei nº 10.257, **Estatuto da Cidade**, estabelece em seu Artigo 1º, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo”. Afirma também, no Artigo 2º, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Os objetivos expostos se orientam no sentido de verificar as seguintes hipóteses:

1. Ao regular a propriedade privada em São Paulo, o poder público, por razões sistêmicas e históricas, não incorpora como questão a morfologia urbana; como consequência, os espaços públicos, poucos e isolados, não são capazes de configurar um sistema, fato que contribui para a produção de um tecido urbano descontínuo, fragmentado e desconexo.
2. **O projeto urbano é o instrumento adequado à transformação** e mesmo à reestruturação desse tecido, desde que elaborado como parte de um processo sistemático de conhecimento das questões presentes no espaço;
3. Sua incorporação passa pela inserção do projeto urbano nos instrumentos de planejamento, **processo que cabe ao Estado**; Há uma escala de intervenção ainda não incorporada por completo pelos instrumentos de planejamento em uso na cidade, intermediária entre o plano regulador e o projeto do edifício, que é determinante para a transformação da regulação existente;
4. Essa inserção melhora significativamente a qualidade do espaço urbano, aproximando-o do espaço social e, portanto, sendo capaz de alterar, em parte, a lógica do espaço a serviço exclusivamente do capital.
5. Há limites para a ação do projeto no processo de urbanização que passam pelas demais esferas decisórias e pelas mediações inerentes ao sistema e que devem ser compreendidos como condicionantes deste projeto;

Assim, em resumo, a tese proposta é uma nova abordagem de planejamento intraurbano, cujo foco seja a produção de um espaço coletivo de melhor qualidade. O objetivo central é a superação da dicotomia público/privado e o método proposto é a incorporação do projeto como instrumento regulador. Como inovação, propõe-se um método que incorpora necessariamente o projeto como instrumento

regulador do espaço e promotor da transformação espacial, elaborado e coordenado pelo Poder Público.

Recorte espacial | A infraestrutura e o desenho da cidade

O **objeto de estudo** é o espaço urbano, resultante da legislação urbanística sobre a propriedade privada. Para explorar as hipóteses colocadas, entretanto, torna-se necessária a transposição dos conceitos teóricos para a análise do espaço concreto, material. Para tal, determinaram-se áreas da cidade a serem utilizadas como recorte espacial do objeto de estudo. Este recorte específico foi feito a partir de diretrizes derivadas do estudo das estruturas urbanas, de seus elementos e da relação entre eles.

Considerando-se que o espaço da cidade se produz em grande parte em função dos deslocamentos e tendo em vista o caráter estruturador, sobretudo da infraestrutura de transporte de pessoas⁵ na criação dos lugares urbanos, os nós de interligação de transporte podem ser vistos como pontos cruciais e altamente dinâmicos para a transformação espacial da metrópole. Entretanto, a relação da infraestrutura com os demais elementos do tecido não é por isso menos conflituosa; por diversas vezes a infraestrutura de transportes é responsável pela produção de barreiras e fissuras no tecido, com consequências espaciais danosas para a cidade.

A integração desta infraestrutura com o restante do tecido urbano é frequentemente difícil, sobretudo naquelas em que diversas escalas de circulação se interligam, como é o caso da cidade de São Paulo.

⁵ O caráter estruturador do transporte de pessoas é ressaltado no trabalho de Flávio Villaga, já mencionado. VILLAGA, op. cit. 2001.

É devido a seu caráter estruturador, à grande potencialidade de seu entorno e, em oposição, à difícil relação de seus eixos com o tecido urbano, que opta-se por tratar como recorte espacial o tecido ao longo da malha ferroviária e de seus nós. É neste que se orienta a seleção das áreas de estudo e objetos do projeto que ilustra a tese.

O recorte se apoia ainda no papel histórico da rede ferroviária na construção da metrópole paulistana⁶, bem como na constatação não só empírica mas também sustentada por várias análises⁷, de que as mudanças recentes na conjuntura sócio-econômica produziram espaços residuais ao longo do equipamento ferroviário que oferecem grande desafio e também grande potencial de transformação à cidade.

Vale ressaltar ainda que o recorte estabelecido para a tese se concentra no espaço da cidade formal, uma vez que serão relacionados os mecanismos legais vigentes de organização do espaço, na maioria das vezes com pouca ou nenhuma interferência direta sobre a produção da cidade informal.

Assim, uma vez definido o critério norteador da seleção das áreas de estudo como sendo o entorno das estações ferroviárias, o critério para a seleção de quais as estações abordadas foi o de concentrar a análise em áreas da cidade em que o potencial transformador da infraestrutura possa ser mais explorado e, ao mesmo tempo, em que **o processo de transformação do tecido urbano venha expondo com maior intensidade as contradições da relação público/privado no tecido urbano**. Foram escolhidas estações cuja centralidade eleva o interesse imobiliário no entorno e que passam por processos similares de expansão/transformação. São as estações da Barra Funda, Tatuapé e Granja Julieta; esta última, apesar de ser de menor importância na malha ferroviária, foi selecionada em função da intensidade dos processos de transformação em curso na região, o

que oferece material apropriado à análise, na etapa inicial do trabalho. Ressalta-se que a abordagem de áreas de maior interesse imobiliário visa a enfatizar o padrão de tecido urbano estabelecido pela regulação vigente, mas a tese, mesmo trabalhando nestas áreas, estabelece um processo de incorporação do desenho que pode e deve ser extensível a áreas menos dinâmicas da cidade, bem como a áreas ainda não ocupadas.

Metodologia e organização do trabalho

A metodologia utilizada combina a abordagem analítica do contexto e o estudo da prática urbanística recente a uma abordagem propositiva. A base teórica permite abordar a produção do espaço e sua dinâmica, explicitando os componentes imateriais (políticos, econômicos, sociais), enquanto o estudo da prática projetual e sua teorização permite conhecer os elementos materiais componentes do espaço e suas relações físicas e funcionais. Ambas as análises embasaram a etapa propositiva da pesquisa.

O espaço é, enquanto conceito, abstração e cuja materialidade deve ser traduzida através da análise concreta do espaço traduzida graficamente. Em função disso, o trabalho usa o desenho como instrumento de análise e de intervenção, para uma prática propositiva de mudança de padrão de qualidade do espaço urbano como um todo.

A partir da análise das áreas de estudo, apresentada no capítulo 3, foi elaborado um **projeto ilustrativo** para uma dessas áreas que comprova, com critérios comparativos, a hipótese de que a utilização do projeto como parte fundamental e indissociável do processo de planejamento intraurbano resulta na

⁶ No Capítulo III, à página XXX, que contém a apresentação e breve histórico das áreas de estudo, fica patente o papel das ferrovias para a formação do espaço paulistano.

⁷ MEYER, R., GROSTEIN, M., BIDERMAN, C. *São Paulo: Metrópole*. São Paulo: EDUSP : IMESP, 2004.

produção de um espaço urbano de melhor qualidade que aquele produzido em função dos instrumentos vigentes, sobretudo no que se refere à realização deste espaço como espaço social⁸. Além disso, o projeto ilustra como, para atingir esse objetivo, é necessária uma nova maneira de relacionar o espaço público com a propriedade privada, ponto central da tese.

A tese está organizada nas seguintes etapas, separadas por capítulos:

Parte I - Etapa analítica

No **Capítulo 1** estabelece-se a base teórica da pesquisa, definindo-se os conceitos fundamentais a serem compreendidos, como os conceitos de espaço público, espaço coletivo, espaço social e seus desdobramentos na sociedade capitalista.

A questão da propriedade privada do espaço urbano é o foco central da pesquisa porque, historicamente, a propriedade do espaço, no Brasil, esteve ligada a uma necessidade de demarcação ou delimitação rígida que a distinguísse da “não-propriedade”, ou do espaço de ninguém, o que produz necessariamente um espaço residual que se coloca no lugar do espaço público, mas que não é espaço de uso coletivo, não cumpre seu papel como tal.

Toma-se por base a interpretação marxista do espaço para compreender o papel estratégico deste não lugar, produto e ao mesmo tempo reproduzidor das relações capitalistas, colaborando para a manutenção de um sistema hierárquico e coibindo o espaço social da luta de classes. São expostas também no capítulo 1 as razões estruturais que fazem com que o Estado mantenha, como forma de dominação, o espaço fragmentado, o não lugar, e como o conceito de Estado encerra também a idéia de uma estrutura permeada pela luta de classes e passível de trabalhar no sentido de minimizar as questões sócio-espaciais (mesmo que com objetivo

último de manter o funcionamento do sistema), atenuando suas contradições, o que permite considerar a possibilidade de produzir tais transformações no âmbito do planejamento estatal.

Apresentam-se também neste capítulo as diversas abordagens do desenho urbano na teoria urbanística, de modo a contribuir com a tese de que sua inclusão pode ser utilizada na produção do espaço coletivo em sentido amplo.

O **Capítulo 2** apresenta o processo de consolidação da legislação urbanística da metrópole paulistana e de que maneira as iniciativas de desenho urbano estiveram ou não presentes, bem como analisa qual o resultado morfológico da legislação e de suas transformações ao longo das décadas. O objetivo deste capítulo, além de apresentar a construção histórica da questão da propriedade privada na cidade e seus modos de regulação, é apresentar os instrumentos vigentes e uma análise de como podem contribuir para a inclusão do projeto no cotidiano da administração pública.

No **Capítulo 3**, estão expostas as áreas chave do tecido em que o potencial transformador do projeto pode ser explorado e quais os critérios utilizados para sua escolha. Em seguida, apresenta-se a construção do quadro atual para as áreas selecionadas, relacionando projetos e instrumentos existentes, questões a abordar, elementos de organização espacial e relações espaciais existentes e potenciais. As análises expostas têm como foco a caracterização dos espaços existentes (públicos/ privados, edificados e não edificados, espaços residuais) e a verificação da existência de espaços coletivos, bem como as razões pelas quais estes espaços podem estar mais próximos do que se conceituou como espaço social (democrático, inclusivo, não segregador) ou mais distantes. Conhecer, por meio do uso do instrumental de desenho, a morfologia resultante específica destes

⁸ O conceito de espaço social está explicitado no Capítulo I, à página 35.

espaços, os elementos constitutivos de sua estrutura e os padrões existentes, permitiu avaliar suas possibilidades de transformação.

Parte II - Etapa propositiva

No **Capítulo 4** a tese entra na etapa propositiva, utilizando-se do recurso de projeto como ilustração do método defendido, de modo a oferecer parâmetros comparativos em relação ao tecido urbano existente e aos instrumentos de regulação atuais. Nele se apresenta o processo de elaboração de projeto urbano para o entorno da Estação Tatuapé da CPTM, um dos recortes espaciais analisados no capítulo três.

O projeto apresentado é ilustrativo e serve para:

- Sustentar a tese inicial, explicitando sua relação com o método de abordagem e apontando sua capacidade de dar resposta às questões presentes,
- Dar subsídio ao estabelecimento de critérios para sua integração aos instrumentos de planejamento existentes;
- Oferecer material para a análise dos limites do desenho como estruturador do espaço;
- Servir como parâmetro para a análise comparativa com instrumentos existentes para a cidade, seus alcances e limites;

No último item do capítulo 4 verificam-se os resultados obtidos, com a análise comparativa entre o projeto elaborado e o espaço existente, utilizando-se de parâmetros objetivos existentes (índices urbanísticos, áreas resultantes), em função dos objetivos pretendidos, ora apresentados.

No **Capítulo 5** – Estratégias de implantação do projeto, apresentam-se, primeiramente, estudos de caso que permitiram a reflexão a respeito de possíveis instrumentos de planejamento que incluam os recursos de desenho urbano e a respeito dos limites da regulação sobre as áreas privadas, em outros contextos (item 5.1).

No item 5.2, e com os subsídios do item 5.1, propõe-se, a partir do caso concreto apresentado no capítulo 4, novas maneiras de abordar, do ponto de vista do planejamento estatal, a questão da regulação e da gestão espacial da cidade, com a proposição de instrumentos, sistemas de implantação públicos e cooperação com a sociedade.

Na conclusão faz-se a reflexão sobre os resultados obtidos com a tese em relação às hipóteses e aos objetivos, a avaliação dos limites e as possibilidades expressas pelo método elaborado e por sua relação com os instrumentos atuais, bem como dos entraves esperados na incorporação deste método ao cotidiano da administração pública.

CAPÍTULO 1

CONCEITOS DE ESPAÇO

CAPÍTULO 1

CONCEITOS DE ESPAÇO

A pesquisa na área do projeto urbano está necessariamente voltada para a compreensão de seu objeto fundamental, o espaço. Não qualquer espaço, mas o espaço específico da sociedade contemporânea, que é o gerado pela cidade moderna, e sobretudo o espaço atual, ou seja, o espaço a ser trabalhado pelo projeto. É claro que determinar como objeto o espaço atual pressupõe o conhecimento dos espaços pretéritos, assim como a intenção de moldar o espaço futuro.

Apesar da colocação aparentemente simples, o espaço urbano do momento presente, sua conceituação é complexa e diversos autores se debruçaram sobre a questão, procurando entender os significados deste espaço, sua produção, seu papel na sociedade e em suas relações, suas diversas configurações formais e desdobramentos. Diz-se desdobramentos porque a observação mais imediata ao se tratar do espaço urbano é que este não é unívoco, mas decompõe-se em diversos espaços, dependendo da abordagem adotada. Assim, tem-se **o espaço público, o espaço privado, o espaço coletivo, o espaço social, o espaço político**, enfim uma série de termos e categorias em que é possível, do ponto de vista analítico, compartimentar esse espaço.

Para avançar no estudo desse espaço, portanto, expõem-se os autores e suas abordagens, para estabelecer o conceito adotado como ponto de partida para a pesquisa.

1.1 O espaço dentro da teoria marxista

A cidade moderna esteve, desde sua formação, na base das teorias econômicas, da sociologia; enfim, as ciências humanas procuraram compreender a sociedade moderna inserida num contexto espacial concreto, cujo foco esteve ligado às cidades européias a partir do final do século XIX e, em certa medida à cidade norte-americana do século XX.

Da mesma forma, o planejamento urbano enquanto prática sistemática de intervenção na cidade e o urbanismo, enquanto disciplina, enquanto campo acadêmico de investigação, têm sua origem ligada à formação da cidade moderna, do espaço da industrialização.

É a partir do fim da 1ª guerra mundial, com a expansão sem precedentes da urbanização, e especialmente do segundo pós-guerra (2ª guerra mundial), momento em que esta expansão produz em larga escala uma série de consequências drásticas para a vida urbana, que a questão do espaço passa a ter maior destaque enquanto objeto teórico. A partir da década de 1970 uma série de autores passaram a discutir o espaço para além da abordagem descritiva predominante até então.

Na linha marxista, a questão urbana e os fenômenos urbanos entram no centro das discussões. Entretanto, o papel do espaço na leitura das ciências humanas coloca-se passivamente, ou seja, o espaço visto como suporte das relações sociais (abordagem da ecologia urbana) e, no máximo, como produto destas relações (abordagem marxista clássica).

É a obra de Henri Lefèbvre que, ao inserir o espaço em todas as esferas da teoria marxista, transpõe esse limite do espaço passivo para o espaço ativo, ao mesmo tempo produto e produtor das relações sociais.

As diversas leituras da teoria marxista a respeito do espaço foram abordadas por Mark Gottdiener⁹. A partir de um problema concreto, a compreensão

⁹ GOTTDIENER, M. The Social Production OF Public Space. Austin:University of Texas Press, 1985.

do fenômeno de espraiamento pelo qual passavam as metrópoles norte-americanas, o autor expõe as diferentes abordagens do espaço, desde a crítica à ecologia urbana da chamada Escola de Chicago, passando pelos autores marxistas como David Harvey, até contrapor as visões de Manuel Castells e Henri Lefèbvre para, por fim, apontar esta última como a mais completa e abrangente. A abordagem ecológica se mostrava insuficiente para Gottdiener, por não perceber o espaço sob a perspectiva da produção, não estabelecendo relações dialéticas entre espaços e processos sociais, para além da simples causa e efeito (GOTTDIENER, 1985: 19). De fato, a linha teórica vigente dava continuidade à visão naturalista do crescimento urbano, dissociada das questões sociais. Para Gottdiener “Essa pesquisa (pesquisa urbana ecológica) se caracteriza de um lado, pelo uso progressivo da distribuição espacial como um meio de discutir problemas urbanos mas, de outro lado, por uma relutância em debater a maneira pela qual esses padrões socioespaciais são produzidos pelas ações combinadas de sistemas na sociedade” (GOTTDIENER, 1985: 23). Assim o presente trabalho usa sua abordagem da teoria de Lefèbvre para formar o conceito de espaço adotado.

Para os autores marxistas em geral, o espaço é parte importante do sistema capitalista; para David Harvey, por exemplo, o espaço está ligado às questões da acumulação do capital seja como produto, como reproduzidor da força de trabalho, ou ainda como instrumento de alienação, no caso da promoção estatal da habitação social, por exemplo. Para Castells, o papel do espaço, mais abrangente, se caracteriza sobretudo como elemento ligado ao consumo coletivo, ou seja, está entre os chamados bens necessários ou bens que, quando não interessam à iniciativa privada pela baixa expectativa de retorno,

ficam compulsoriamente a cargo do Estado.

Assim, esses autores já demonstram como o espaço não pode ser entendido como simples pano de fundo do sistema capitalista e de suas relações sociais, e sim como um agente importante, seja como bem ou produto, seja como parte da reprodução do capital. A abordagem de Lefèbvre, porém, extrapola ambas as visões, colocando o espaço como participante de todas as esferas do sistema¹⁰, afirmando que toda relação social é necessariamente uma relação socioespacial.

Para ele, o espaço faz parte tanto da base econômica quanto da superestrutura. O espaço é multifacetado, sendo ao mesmo tempo local da ação, meio de produção (enquanto terra), força social de produção: “O espaço construído (ou seja, transformado pelo projeto) é uma força produtora, assim como a tecnologia e a força de trabalho”(LEFEBVRE, apud GOTTDIENER, 1985: 124).

Há na teoria de Lefèbvre três aspectos fundamentais que dão ao espaço essa qualidade singular. O primeiro é seu caráter de força produtiva. Como tal, tem papel mais abrangente do que o de meio de produção. A colocação do espaço como força produtiva tem várias implicações, pois ele é parte essencial do processo de produção. **O espaço tem, dentro do capitalismo, o mesmo status que o capital ou que o trabalho.**

O segundo aspecto do espaço reforçado na teoria de Lefebvre é o de produto, como para Harvey. O espaço:

“além de força de produção e meio de produção, é ainda produto das relações de produção. Este fato torna o desenho do espaço diferente de qualquer outro fator social ou “commodities” (...) Assim, as relações

¹⁰ “O espaço permeia a sociedade em todos os níveis”. LEFÈBVRE, H., apud GOTTDIENER, M. The Social Production OF Public Space. Austin:University of Texas Press, 1985. Pg 129.

socioespaciais impregnam o modo de produção tanto como produtor quanto como produto, relação e objeto dela, num modo dialético que resiste a qualquer redução a um ou outro termo”. (LEFEBVRE, apud GOTTDIENER, 1985: 125)

Seu terceiro aspecto é o de instrumento político para o Estado; no capitalismo, é o espaço mediado pelo Estado que garante a unidade do todo e a segregação das partes¹¹.

Com este conjunto já fica claro que este espaço tão relevante dentro do sistema, nos mais diversos aspectos, não escapa de ter características muito particulares, diferentes dos espaços precedentes; é neste ponto que entra especificamente o conceito **de espaço capitalista**, que nos interessa em particular.

Para Lefèbvre, **o espaço produzido pelo sistema capitalista é um espaço abstrato, fragmentado, forjado na essência da propriedade privada**, ou seja, na posse desse espaço que é meio de produção, que é também produto, que é capital e é propriedade. A luta de classes se dá, assim, também como luta pelo espaço, com um papel central no conflito.

A luta de classes é também uma luta espacial, além de luta por interesses econômicos; isto ocorre pela contradição central do espaço capitalista: sua pulverização causada pelas relações da propriedade privada, ou seja, “pela demanda por fragmentos intercambiáveis, e pela capacidade técnica e científica de aproveitamento do espaço em níveis cada vez mais vastos” (LEFEBVRE, 1979: 289, apud GOTTDIENER, 1985: 127).

O Estado e a economia transformaram o espaço natural numa abstração - infinitamente fragmentado. Entretanto, este processo nos faz cientes das forças

que reduzem o espaço ao reproduzível,

“blocos homogêneos de construções da sociedade de massas necessários às forças de dominação. Consequentemente, em resposta ao espaço abstrato, que é fragmentado, homogêneo e hierárquico, a singularidade do espaço personalizado e do espaço coletivo se reafirmam, e tais conceitos naturais de integração espacial surgem como espaço individual, espaço social, como imagem do espaço, como espaço de habitar e mesmo como espaço global (...) Uma explosão de “espaços”. (GOTTDIENER, 1985: 127)

Em resumo, o autor contrapõe **o espaço do capital, abstrato, fragmentado e com valor de troca, ao espaço social, que caracteriza como o espaço das relações sociais**, do cotidiano, enfim, o espaço em que prevalece o valor de uso. Nesse sentido, os conflitos socioespaciais são resultado dos inúmeros espaços de contradição da sociedade atual, causados pela dominação do espaço abstrato sobre o espaço social.

Para Lefèbvre, a contradição espacial essencial da sociedade é a confrontação do espaço abstrato, ou a externalização das práticas econômicas e políticas originárias da classe capitalista e do Estado com esse espaço social, ou o espaço que possui valores de uso, produzido pela complexa interação de todas as classes na busca da vida diária.

Na sociedade capitalista moderna, o espaço abstrato tem-se sobreposto ao social, atenuando a força produtiva deste último. O espaço social tem, com isso, perdido sua unidade natural, tornando-se pulverizado em vários guetos, cuja organização tampouco é justaposta, mas hierárquica, reproduzindo a hierarquia social e sob a “força normalizadora” da intervenção estatal.

¹¹ “Relações espaciais têm papel fundamental na reprodução das formações sociais existentes e nas práticas administrativas hierarquicamente estruturadas do estado-nação”. GOTTDIENER, op. cit. 1985. Pg. 126

“O espaço já é socializado, mas a atual dominação do espaço abstrato mascara esse fato. É preciso eliminar o sistema de relações de propriedade e as formas institucionalizadas de regulação do espaço que produzem a dominação deste política e economicamente, e é preciso substituir tais relações por relações sociais libertárias que nutram a habilidade de se apropriar do espaço para usos sociais libertários”. (GOTTDIENER, 1985:128)

Neste momento o conceito de espaço social, suporte de uma vida diária e cujo valor de uso se sobrepõe ao valor de troca, nos remete ao conceito de espaço público, no intuito de que desta imagem de espaço público possa emergir o espaço social transformador preconizado por Lefèbvre. É preciso, porém, compreender, a partir de sua teoria, como é o espaço do Estado capitalista, para perceber que essa relação entre espaço público e espaço social não é direta e, em muitos casos, nem sequer possível.

1.1.1 O espaço público

O Estado, enquanto instrumento de regulação, é o responsável pela manutenção do sistema, no caso em questão, do sistema capitalista. Além desta função essencial, o Estado é também a representação do poder e, como tal, detentor dos instrumentos de dominação capazes de minimizar e mascarar o conflito inerente ao sistema. O Estado age não apenas em favor do capital, mas em favor de sua própria existência ou dos interesses de manutenção do poder, o que requer um espaço muito próprio, **espaço de dominação** (através, por exemplo, do uso da força). Este espaço é portanto também fragmentado e hierárquico, e construído à semelhança dos espaços

do capital, por meio da destruição do espaço social. Assim é também, para Lefèbvre, com os instrumentos de planejamento. Consequentemente, a própria origem do planejamento urbano enquanto instrumento público de ordenação espacial se identifica, portanto, com a transformação do espaço social em espaço abstrato, seja em função da propriedade privada, seja em função da produção dos espaços de dominação do Estado.

A produção deste espaço capitalista que é capaz de atenuar as contradições, está na base da sobrevivência do modo de produção por tanto tempo. Entretanto o espaço social, que o capitalismo e o Estado destroem, é, segundo a teoria de Lefèbvre, essencial também a este, como a qualquer outro sistema, já que é o suporte de todas as relações sociais: “Segundo ele, a contradição está no fato de que este espaço abstrato fragmenta e destrói o espaço social, do dia-a-dia, que é em essência o espaço da reprodução das relações sociais, característico mais da cidade pré-capitalista, **mas sem o qual o sistema entre em crise e colapsa**” (GOTTDIENER, 1985:146). **É na manutenção deste equilíbrio o lugar fundamental do Estado**, já que o Estado é, mais do que o representante do capital, o instrumento de manutenção do sistema como um todo.

É importante salientar que esta linha de raciocínio não leva, como é possível interpretar, à impossibilidade total de qualquer transformação social. De fato, a interpretação do poder do Estado põe em xeque o papel do urbanismo e do planejamento estatal, mas com a intenção clara de reivindicar uma **prática revolucionária ou transformadora cotidiana**¹², que considere concretamente os limites e as possibilidades encerradas em cada âmbito.

¹² “Para Lefebvre, a transformação radical da sociedade deve ser uma transformação do espaço da vida cotidiana, pois a luta de classes e o papel central das relações de propriedade estão presentes em todos os aspectos desta. “Não há pensamento sem referência a uma prática” (LEFEBVRE, 1970: 239, apud GOTTDIENER, 1975: 151).

O professor Flávio Villaça, em resposta à pergunta “O que pode fazer o arquiteto diante desses problemas?”, referente às questões sociais, afirma¹³: “Pode pouco, como qualquer outro profissional em seu contexto de trabalho. Pode mais como cidadão político, nas demais esferas da vida cotidiana, onde é livre para fazer e falar de acordo com suas convicções”. A visão do Prof. Villaça, profundo conhecedor da realidade urbana e social brasileira, assim como a teoria de Henri Lefèbvre a respeito do Estado e do planejamento estatal, podem levar a uma interpretação fatalista, porém podem também oferecer uma interpretação distinta: ao compreendermos, através da visão marxista que ambos autores compartilham, os papéis diversos e fundamentais do espaço nas relações capitalistas, bem como do Estado, pode-se concluir que é possível buscar a transformação, ainda que nos limites do sistema vigente, ou, em outros termos, que poder pouco não é o mesmo que poder nada, e que através de uma prática cotidiana de resistência e reflexão é possível sempre transformar algo quando se trata do espaço urbano, seja na escala que for.

Tira-se daí, isso sim, a perspectiva de que o planejamento estatal só poderá atingir **objetivos relativos quanto à transformação social**. Outra conclusão fundamental ao presente trabalho é a de que **o espaço público por si só não é suficiente como conceito para a produção da transformação do espaço urbano**; conseqüentemente é preciso encontrar conceitualmente um espaço que se possa identificar com o espaço da transformação, **mas que não é especificamente o espaço público nem tampouco o espaço privado**.

A seguir explora-se, portanto o conceito de espaço público em sua condição de assumir o papel de espaço social ou de espaço político.

Sérgio Abrahão investiga em sua tese de doutorado¹⁴ a identificação da esfera pública da sociedade com o espaço público, mostrando através de diversos autores a diminuição da esfera pública em detrimento da esfera privada na cidade burguesa, em contraponto a um espaço público de papel marcante presente desde as origens das cidades ocidentais e remetendo à pólis grega: “No ordenamento político que esse processo chegou (a evolução da sociedade burguesa), no início do século XIX, a esfera pública passou a ter uma função central, ou seja, tornou-se o princípio organizatório do Estado de direito burguês” (ABRAHÃO, 2008: 27). Apontando a identificação direta entre espaço público e espaço político, o autor cita Marilena Chauí para reforçar a idéia de indissociabilidade do espaço público com a democracia e, em relação ao caso brasileiro, aponta a estrutura autoritária e hierárquica da sociedade com predominância do espaço privado sobre o público como mais um fator de diminuição desse espaço público.

Abrahão e correspondentemente os autores por ele citados, entretanto, não estabelecem a correspondência fundamental entre o espaço público e o poder público, claramente explicitada na obra de Henri Lefèbvre. A partir desta identificação e de suas conseqüências, é necessário fazer a distinção entre o **espaço público**, entendido como espaço do Estado (com todas as implicações deste fato) e o **espaço social**, este representativo do espaço político e do espaço cotidiano; este conceito de espaço social não se coloca identificado necessariamente com espaços concretamente públicos ou privados, **mas com espaços em que o valor de uso prevaleça sobre o valor de troca**, em que seja possível materializar-se o conflito e também o dia-a-dia, a vida cotidiana, este sim espaço político. Identifica-se com o ideal de espaço público esperado na descrição de Abrahão, mas não com o espaço público traduzido na cidade

¹³ VILLAÇA, F. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: STUDIO NOBEL, 2012. Pg. 21.

¹⁴ ABRAHÃO, S. Espaço público: do urbano ao político. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2008.

concreta como espaço sob a propriedade do poder público.

Cabe distinguir também os conceitos de esfera privada e propriedade privada. Parece muito clara esta distinção, em que o primeiro necessariamente se refere à idéia de usos e de privacidade e o segundo, à propriedade cujo valor é de troca, enfim à propriedade do capital. Apesar disso, o termo esfera pública é imediatamente associado ao espaço público que se opõe àquele que é privado, ou seja, que tem dono, colocando assim a esfera pública como sinônimo de propriedade do poder público. Nesta relação direta reside a principal distinção que se pretende salientar: a esfera pública não está limitada ao espaço público, mas a um outro conceito de espaço, ao espaço social, esse sim, como coloca Lefèbvre, transformador.

1.1.2 O espaço coletivo

Pode-se recorrer a Manuel de Solà-Morales para a adoção de um termo concreto que nos permita traduzir o ideal do espaço social sem que necessariamente haja sua identificação com o espaço público. A posição daquele professor, urbanista e economista¹⁵ é especialmente importante porque nos permite estabelecer, aos moldes da teoria de Lefèbvre, uma ponte entre o conceito teórico e uma prática sistemática de projetos urbanos, inclusive vinculada à administração pública.

Este autor, ao destacar que desde o final do século XIX, a distinção entre espaço público e espaço privado tem sido o centro teórico do pensamento urbanístico sobre a cidade ocidental, mostra que esta distinção era interessante “enquanto permitia precisamente aumentar e melhorar o público e tratá-lo como superior ao privado”. (SOLÀ/MORALES, 2001: 101).

Ao expor sua experiência prática com os projetos urbanos levados a cabo na

cidade de Barcelona desde a redemocratização, demonstra criticamente como a iniciativa de criar infindáveis espaços públicos, se por um lado fez da cidade modelo de requalificação urbana, por outro, não levou em todos os casos à apreensão desses espaços de maneira coletiva, ou seja, não foi capaz de criar o que chama de **“espaço coletivo”, que vai além da distinção pura e simples entre privado/público.**

Sobre esse processo específico de recuperação e/ou criação de novos espaços públicos, o arquiteto coloca:

“Mesmo que posteriormente se busquem coerências espaciais a estas atuações, é evidente e lógico que a oportunidade era o critério de localização fundamental. Oportunidade de atuar em solo público (...) Patrimônio e imagens municipais iam se identificando cada vez mais, de forma que, no final, a Barcelona destes anos tem ensinado como a modernidade pode fazer-se oficialmente, e como consequência pode-se dar aos espaços públicos urbanos de titularidade pública uma imagem forte e inclusive protagonista. Mas seria perigoso se nos preocupássemos com a forma da cidade somente naquilo que é domínio exclusivo da administração. Nesses anos não se tem apresentado propostas incisivas no tecido privado, que poderiam resultar inovadoras, por exemplo, no campo da habitação ou dos escritórios. E assim pode-se estar produzindo, junto a esplêndidas vantagens de enriquecimento da cidade com passeios, parques, praças, cinturões, estádios, museus e cenários de mérito indiscutível, uma descolagem no tom da cidade comum¹⁶, que leva à hipertrofia do próprio espaço público” (SOLÀ-MORALES, 2001:102).

¹⁵ SOLÀ-MORALES, M. Ações Estratégicas de Reforço do Centro. In. *Os Centros das Metrópoles: Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

¹⁶ A cidade comum pode ser compreendida, no contexto da colocação do autor, como o conjunto de tecido urbano, composto sobretudo por espaços e usos privados: habitações, comércio, etc.

Este fenômeno da hipertrofia dos espaços públicos, salientado por Solà-Morales em 1995, é patente 17 anos mais tarde, especialmente frente ao cenário de crise econômica enfrentado pela cidade de Barcelona hoje. Mas, retomando o tema central, o que interessa é sua posição em distinguir o espaço público do espaço coletivo, ressaltando tanto a privatização do espaço público quanto o surgimento de espaços coletivos espontâneos no âmbito privado, muitas vezes de maior representação, ou poderíamos dizer, com maior “função social” do que muitos espaços públicos.

Assim, coloca: “A suposta revitalização destas imponentes cirurgias (sobre o tecido urbano de Ciutat Vella, bairro central de Barcelona) não parece produzir-se, e o rótulo de ‘público’, que acompanha espaços, moradias e estacionamentos, não comporta imediatamente o desejável atributo de apropriação coletiva com a qual quiseram se identificar”. (SOLÀ-MORALES, 2001: 104); e segue: “Não que

sejam ruins os projetos realizados na Cidade Velha. É o tom **somente ‘público’** que os torna insuficientes para uma tarefa tão difícil: é a hipertrofia da cidade ‘oficial’, o que pode descuidar, inclusive expulsar, certas formas de vida coletiva”. (SOLÀ-MORALES, 2001: 104).

O arquiteto cita as grandes lojas da Plaza Catalunya como espaços coletivos no uso e no significado para a cidadania (SOLÀ-MORALES, 2001:104). É interessante notar a relação direta desse exemplo com o projeto que transformou Alexanderplatz¹⁷, em Berlim, cuja necessidade de negar um passado ligado ao regime comunista e à Alemanha oriental fez necessária a transformação completa exatamente da grande loja de departamentos, ou seja, do núcleo comercial da cidade comunista, tamanha sua identificação com o “lugar” no imaginário coletivo.

Essa significação demonstra como o valor de uso está além da limitação simples: público ou privado; além mesmo da redução aos valores do sistema capitalista.

FIGURAS 1 E 2 –
Espaços públicos
e privados de uso
coletivo:
1. La Boqueria.
Mercado municipal
de Barcelona.

FONTE: Site oficial
Mercats de Barcelona.
<http://www.boqueria.info/img/slider/5.jpg> acessado em
13/01/2015 - 11:05hs

2. Sony Center. Potsdamer Platz, Berlim.

FONTE:http://www.eventdestinations.com/system/images/793/gallery/Sony_Center_am_Potsdamer_Platz-Berlin-Eventlocation-Innenansicht-Blick_auf_Buerogebaeude-Event-Destinations.jpg
Acessado em 13/01/2015 - 11:25hs e foto da autora

¹⁷ O projeto de Alexanderplatz e seus desdobramentos sociológicos podem ser melhor compreendidos no trabalho do prof. Martin Gerner. GERNER, M. “Planning and management of the big post-reunification urbanism projects in the historic center of Berlin”, In. III Seminário Internacional Urbicentros, Salvador, Anais, 2012.

Não por acaso o exemplo máximo de Solà-Morales é o mercado municipal, espaço público em que também estão presentes o setor privado, o comércio informal, etc, cujo papel social supera de longe seu caráter de espaço do capital, mas que é o espaço em que prevalece a relação de troca, de intercâmbio, seja de mercadorias, seja de culturas, etc.

O que o autor procura demonstrar é que o espaço público não possui nenhuma autonomia em relação à totalidade do tecido urbano e, conseqüentemente, não é detentor exclusivo do caráter cívico e político que muitas vezes lhe é atribuído. Este raciocínio se alinha ao exposto a respeito do caráter abstrato e fragmentado do espaço do Estado, enquanto espaço de representação do poder. **“O espaço coletivo é muito mais e muito menos que o espaço público, se caracterizarmos este como propriedade administrativa”** (SOLÀ-MORALES, 2001: 104). Seu papel não pode ser associado diretamente ao do espaço social. Este fato não tira do espaço público a possibilidade da transformação, mas limita-o e faz necessária a interação, no âmbito da atuação pública, com a propriedade privada.

“A importância do espaço público não está, certamente, em ser mais ou menos extenso, quantitativamente dominante ou protagonista simbólico, senão referir entre si os espaços privados fazendo também deles **patrimônio coletivo. Dar caráter urbano, público, aos edifícios e lugares que sem isso seriam somente privados, esta é a função dos espaços públicos - urbanizar o privado**, quer dizer, convertê-lo em parte do público (...) Porque a boa cidade é a que consegue dar valor público ao privado”. (SOLÀ-MORALES, 2001: 104, 105).

Encontram-se então na proposição de Solà-Morales alguns pontos fundamentais

que devem ser destacados:

- Em primeiro lugar, a conceituação do espaço coletivo, que é a tradução concreta do espaço social teórico e que não se associa nem ao espaço público nem ao privado;
- Em segundo lugar, o papel a ser assumido por uma administração pública que se proponha transformadora em algum sentido, não apenas de promotora do espaço público, mas de reguladora de um espaço privado que supere a condição única de espaço a serviço do capital;
- Finalmente, a proposição de uma abordagem reflexiva que supere a distinção pura e simples entre público e privado, o que em suas palavras “abre um campo de reflexão de escalas múltiplas” (SOLÀ-MORALES, 2001: 105).

O autor coloca a possibilidade dessa transformação diretamente no poder público¹⁸ e deixa claro que para tal é preciso haver um espaço para o conflito entre a representação dos interesses do capital e a pressão das forças reivindicadoras, transformadoras, dentro do próprio Estado.

“Não se leia este argumento como um canto neoliberal à autonomia privada. O que dele se deduz é o contrário, que a função intervencionista do setor público atende não só ao modo privado - às suas áreas de propriedades- como procura dar qualidade coletiva ao que não o é. Quem sabe seja mais atraente e fácil para um administrador municipal desenhar um parque ou uma calçada do que discutir a possibilidade de melhorar os projetos privados sem executá-los.” ((SOLÀ-MORALES, 2001: 106).

O recuo do espaço público, ou do que podemos agora caracterizar como espaço coletivo, no Brasil, foi analisado por Heitor Frúgoli Jr (apud ABRAHÃO, 2008: 167).

¹⁸ “Esta é a tarefa para os desenhistas públicos nos modernos projetos de cidade: fazer destes lugares intermediários (...) espaços não estéreis, não deixados somente à publicidade e ao lucro, mas partes estimulantes do tecido urbano multiforme, além de deslocar o keynesianismo da “welfare city” (...) a terrenos mais escorregadios, menos evidentes, mais interessantes”. Afirma com toda propriedade que o contrário seria ficar no espaço barroco, “Versalhes não é o modelo da nova cidade, mesmo que todo seu espaço seja público e livre”. ((SOLÀ-MORALES, 2001:105)

Em seu trabalho, mostra-se como espaços contemporâneos predominantes no centro da cidade de São Paulo, como shopping centers, centros empresariais, condomínios fechados, formam enclaves rejeitando a esfera pública. Esta demonstração corrobora a premissa teórica adotada pela tese de que a produção do espaço coletivo passa pela regulação e pela ordenação do espaço privado. O autor segue dizendo que “verificou uma série de procedimentos privatizantes que tendiam, a incorporar o espaço público somente como cenário simulado, mais voltado à publicidade do que a uma destinação eminentemente pública” (FRUGOLI JR, apud ABRAHÃO, 2008:168). A análise de grandes projetos e iniciativas que têm sido prática comum tanto nos países centrais como no Brasil aponta a privatização dos espaços públicos como questão recorrente no urbanismo contemporâneo.

A questão pode ser aprofundada no caso brasileiro em função das raízes históricas do patrimonialismo, que misturam poder público e interesses privados, bem como acirram diferenças e segregação social. Segundo Sérgio Abrahão: “(...) no Brasil as fronteiras entre o público e o privado estavam de tal maneira imbricadas que se chegava a confundir o tornar-se público como sinônimo de paternalismo e o tornar-se privado como sinônimo de privilégio”. (ABRAHÃO, 2010:170). Fica clara a dificuldade da construção do espaço social no caso particular das cidades brasileiras.

1.2 O espaço do projeto | A urbanística moderna

Apresenta-se agora como o espaço urbano foi trabalhado em termos concretos pela prática do urbanismo e por sua teorização, aproximando a tese da investigação do projeto.

As iniciativas urbanísticas para lidar com o processo de industrialização e com a consequente urbanização da sociedade ocidental a partir do século XIX, bem como sua teorização, estiveram diretamente ligadas às questões sanitárias e aos direitos sociais, à qualidade de vida e à confiança na ciência e na racionalidade enquanto conquistas da sociedade moderna. Essa

FIGURAS 3, 4 E 5 – Precursores do planejamento moderno
3 e 4. **Victoria, cidade ideal de J.S. Buckingham (1848)**, vista e planta.
Exemplo do socialismo utópico.
FONTE: BENEVOLO, L. História da arquitetura moderna. São Paulo: Perspectiva, 1976. Pg. 175.

5. “**Os três imãs**”, resumo dos conceitos da cidade-jardim proposta por Ebenezer Howard.
FONTE: HOWARD, E. Cidades Jardim de Amanhã. São Paulo: Hucitec, 1996. Pg. 115.

abordagem resultou, por um lado, na criação de todo um novo repertório da cidade burguesa, bastante ligado ao espaço público, com boulevards, parques públicos, esplanadas; por outro lado, deu origem a modelos de cidade ligados ao socialismo utópico e à crítica aos novos problemas, como no caso das cidades operárias e da cidade-jardim.

Ao longo da primeira metade do século XX, quando aparecem as primeiras iniciativas urbanísticas ligadas ao Movimento Moderno, o projeto passa a retratar a abordagem científica, racional, e extrapola para o campo do urbano a investigação derivada da unidade mínima de habitação. Como a questão da habitação, especialmente da habitação da nova classe trabalhadora, torna-se essencial, é o desenho das novas formas de morar que irá direcionar o desenho da cidade¹⁹.

Na segunda metade do século XX, o crescimento urbano já produziu grandes cidades e uma nova escala de questões resultantes, também ligadas ao déficit habitacional, agora aliado à reconstrução do pós-guerra, principalmente na Europa. Nesta área, o planejamento funcionalista fruto do Movimento Moderno terá penetração enorme, dando as diretrizes para as próximas décadas de desenvolvimento urbano em todo o ocidente. A malha urbana cartesiana e os princípios da Carta de Atenas²⁰, traduzidos especialmente na separação de usos, darão o tom das mais diversas cidades.

1.2.1 As décadas de sessenta e setenta

Passados alguns anos de intensa urbanização, as experiências davam, também, material para a consolidação do urbanismo como campo de pesquisa das ciências sociais²¹.

Já foi apresentado no item 1.1 o que de mais pertinente há para a tese desse referido pensamento político e sociológico²²; na reflexão urbanística, toda a crítica recaiu sobre os postulados do Movimento Moderno e sobre o tecido uniforme e impessoal gerado pela prática sistemática do zoneamento. Ainda que quando adotada uma visão global sustentada pela análise também político-econômica e sociológica, seja possível entender a complexidade do contexto que produziu a cidade moderna, o urbanismo funcionalista foi visto como causa única ou maior de todos os problemas urbanos pela urbanística pós 1970, sendo rejeitado profundamente, bem como seus méritos e origens, destruídos²³. Desde meados dos sessenta, o grupo caracterizado por Montaner²⁴ como a terceira geração moderna, expressava um momento de crise do movimento. As críticas se voltavam para os grandes planos, em escala metropolitana, tidos como inviáveis e, por vezes, inúteis.

¹⁹ O recente trabalho do professor Paulo Bruna apresenta com precisão as relações entre habitação social e a produção da cidade moderna. BRUNA, P. *Os primeiros arquitetos modernos. Habitação social no Brasil 1930-1950*. São Paulo: EDUSP, 2010.

²⁰ O conjunto de textos resultante do CIAM Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933 e compilados na publicação de Le Corbusier do mesmo ano, conhecido como a Carta de Atenas, resumia os princípios norteadores da Arquitetura Moderna. LE CORBUSIER, *A Carta de Atenas*, São Paulo: Hucitec, 1993.

²¹ "Os arquitetos modernos (nos anos 1950 e 1960) encontram-se assim, pela primeira vez, a projectar (sic) um elevado número de empreendimentos de grande escala, podendo-os comprovar na prática" BENEVOLO, L. *O Último Capítulo da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

²² "Os melhores programas urbanos atuais têm saído daquela aceleração teórica que nos anos 70 fez das cidades o objeto cuidado e esplêndido do pensamento urbanístico, político e sociológico" Solà-Morales, op. cit. Pg.102.

²³ Em 1973, artigo publicado no Journal of the American Institute of Planners chamava-se "Requiem for large-scale planning models" (HARVEY, 1989)

²⁴ MONTANER, J. M. *La modernidad superada. Arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX*. Barcelona: Gustavo Gili, 1998.

FIGURAS 6 (A E B) E 7 – O Planejamento do Movimento Moderno
 6 (A e B). Exemplos do superbloco russo (kvartal), 6.000 habitantes. O staliniano (6a) e o kruscheviano, de Osterman e Petrnskova, 1965.
 FONTE: BENEVOLO, L. op. cit. Pg 676.

Figura 7 – O Plano Piloto de Brasília, Lucio Costa, 1956.

FONTE: COHEN, J. L. O futuro da arquitetura desde 1889 – Uma história mundial. São Paulo: CosacNaify, 2013. Pg. 334.

A teorização a respeito do espaço dentro do âmbito da arquitetura e do urbanismo se volta, nesse contexto, para a leitura do ambiente urbano ou da paisagem urbana, criando um repertório de elementos e sistemas morfológicos que o constituem e contrapondo a cidade tradicional e seus elementos à cidade moderna. Destacam-se os trabalhos de Kevin Lynch, Jane Jacobs, Gordon Cullen, Christopher Alexander, Aldo Rossi, entre outros.

Merecem destaque (1) o trabalho de Kevin Lynch, *A Imagem da Cidade*²⁵, de 1960, em que se propõe uma leitura inovadora da cidade a partir da percepção de seus usuários, sistematizada em conceitos como legibilidade, identidade e imaginabilidade; a obra estabelece quais os elementos fundamentais para a compreensão espacial do ambiente urbano, como o bairro, as vias, os limites, os nós e os marcos, e como estes se relacionam entre si do ponto de vista do usuário; (2) a obra de Jane Jacobs, *Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas*²⁶, publicada no ano seguinte, em que se destacam a crítica aos resultados do planejamento moderno, também a valorização da rua como espaço de convívio e a participação social.

No repertório que conforma esta interrelação entre arquitetura e espaço urbano, destaca-se também (3) a retomada do conceito de tipo arquitetônico como parte do processo metodológico de análise e de projeto, presente na obra de Aldo Rossi²⁷. Em oposição ao Movimento Moderno, serão estudados por ele os tipos constituintes da cidade dos séculos XVIII e XIX; entretanto, segundo Montaner²⁸, é sobretudo Carlo Aymonino quem virá a estabelecer a relação direta entre tipologia e morfologia urbana. Afinada à teoria sociológica dos mesmos anos, a análise morfológica urbana vai apontar, no fim da década de 1970, para a predominância

do tipo arquitetônico e da morfologia urbana da cidade tradicional, em oposição à técnica e à racionalidade moderna.

Um dos principais resultados da crítica feroz ao urbanismo funcionalista e o mais relevante para o presente trabalho foi o movimento de resgate do projeto urbano. Até então sem distinção em relação ao urbanismo de maneira geral e, de fato, tendo sido relegado a segundo plano nos anos de predomínio do planejamento urbano funcionalista, o projeto urbano como campo separado surge a partir desses anos como reação à **“perda da cidade ou da vida urbana”** de que o planejamento era culpado. Abrahão aponta, que inclusive sob o aspecto sociológico “A crítica à perda do espaço político recaiu, em grande parte, sobre os postulados do urbanismo funcionalista, que se tornou o grande vilão ao destruir a cidade tradicional e suas formas de convívio: a rua, a praça, etc.” (ABRAHÃO, 2008: 151).

²⁵ LYNCH, K. *A imagem da cidade*, São Paulo: Martins Fontes, 2011. 3ª ed.

²⁶ JACOBS, J. *Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas*. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 3ª ed.

²⁷ ROSSI, A. *L'architettura della città*. Padova: Marsilio, 1966.

²⁸ MONTANER, J. *op. cit.*, pg. 132.

FIGURA 8 - Esquema da imagem da cidade de Boston a partir da síntese de entrevistas com cidadãos.

FIGURA 9 - Esquema da imagem da cidade de Boston a partir da síntese de mapas elaborados por observadores treinados.

1.2.2 O surgimento do Urban Design como disciplina

Autores anglo-saxões relacionam, de maneira geral, o surgimento do projeto urbano às iniciativas teóricas e práticas norte-americanas da década de 1960, que passam a utilizar o termo, cunhado na conferência internacional da Graduate School of Design da universidade de Harvard²⁹, em 1956. Nos objetivos da conferência, liderada por José Luís Sert, diretor da escola naquele momento, havia a idéia de “tentar encontrar uma base comum para o trabalho integrado de arquitetos, paisagistas e planejadores urbanos no campo do desenho urbano” (apud WATERMAN, 2010: 15). Jonathan Barnett aponta a criação de um grupo de trabalho na prefeitura de Nova York, em 1966, denominado Força-tarefa para o Desenho Urbano, como a primeira equipe de profissionais designada “**urban designers**” (apud SHANE, 2005:10)³⁰.

freqüência	VIA	LIMITE	PONTO NODAL	BAIRRO	MARCO
acima de 75%					
50-75%					
25-50%					

9b. Legenda para as imagens 8 e 9
 FONTE: LYNCH, K.
 A Imagem da Cidade.
 Pg. 168

²⁹ A conferência internacional reuniu expoentes do debate arquitetônico naquele momento, como Jane Jacobs, Lewis Mumford, Edmund Bacon e diversos integrantes do que seria, a partir do mesmo ano, o Team X. KRIEGER, A. Where and How does Urban Design Happen?. In: KRIEGER, A., SAUNDERS, W. Urban Design, University of Minnesota Press, Minnesota, 2009.

³⁰ Integravam a equipe de desenho urbano os arquitetos I. M. Pei, Philip Johnson, Jacqueline Robertson e Robert Stern. É marcante o fato de que o grupo, apesar de público, era financiado pelo setor imobiliário. A partir desse grupo, uma vez abandonado o plano estrutural da cidade desenvolvido pelo departamento de planejamento em 1968, passou a produzir “mini planos”, através da designação de diretrizes especiais para distritos específicos. SHANE, D. Recombining Urbanism, London: Wiley Academy, 2005.

Na Europa, apesar da designação de projetos urbanos não estar dissociada da prática do urbanismo e do planejamento, a mesma crítica aos planos funcionalistas fazia surgir iniciativas de projetos em escala menor e que procuravam trazer o desenho urbano a um papel de destaque. Nuno Portas³¹ contextualiza a partir dos anos 1960, com o **Team X**³², a **referência a uma necessidade de “projetos urbanos” em oposição “à urbanística de infra-estrutura e zoning” do pós-guerra**, mais fragmentados, que partiam de uma constatação de impossibilidade de reforma integral da cidade; esta seria uma primeira geração de projetos urbanos no viés contemporâneo. Caracteriza em seguida uma “segunda geração”, com maior destaque na Europa, oriundos da crise dos anos 1970. Devido às circunstâncias do momento de crise, estes

projetos se voltariam, na esteira das críticas da primeira geração, à escala menor, de caráter mais local, principalmente durante a década de 1980. É o momento em que se destacam os projetos “de autor”, ou seja, alavancados pelo nome dos arquitetos envolvidos.

Na prática, estas gerações de projetos urbanos europeus focaram no retorno a uma tradição e a um espaço tradicionais, abandonados pelo Modernismo, seja na recuperação de centros urbanos, seja na promoção de habitação social, como no programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), em Portugal³³. **Afinavam-se assim à busca por padrões tipológicos e morfológicos (a rua, a praça) que davam ao tecido da cidade tradicional seu caráter de espaço social.**

³¹ PORTAS, N. *Tendências do Urbanismo na Europa*. Palestra proferida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCCAMP, ago. 1982.

³² O Team X foi um grupo criado no 10º CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), realizado em 1956, cujos membros se propunham a dar continuidade ao debate internacional da arquitetura, porém já de certa forma renunciavam as dissidências internas do Movimento Moderno.

³³ “A mudança política em Portugal em 25 de abril de 1974 exerceu uma profunda influência na arquitetura e no urbanismo portugueses (...) Com a ajuda do novo responsável pela política urbana e habitacional, o arquiteto Nuno Portas, Siza (Álvaro Siza) passou a intervir numa série de projetos de habitação social. (...) O programa SAAL foi concebido para dar resposta às necessidades de 45.000 pessoas mal instaladas em habitações autoconstruídas nos bairros das grandes cidades e mobilizou a centenas de arquitetos, engenheiros e estudantes”. Montaner, J.M. *Después del Movimiento Moderno*. Barcelona: G.G., 2001.

Figura 10. Conjunto Habitacional de Bouça, Álvaro Siza, Porto, Portugal, 1975-77.

FONTE: COHEN, J. L. op. cit. Pg. 426.

Figuras 11 e 12. Iniciativas do plano de reabilitação do bairro de Ciutat Vella, Barcelona, Espanha, 1988.

Figura 11. Equipamento público instalado em praça de escala local.

Figura 12^a e b– Antes e depois em carrer de Pescadors. Recuperação do casario.

FONTE fig. 11 e 12 - Barcelona, Metròpolis Mediterrànea. Revista de l'Ajuntament de Barcelona, nº18, 1991. Pg 73 e 85.

Em resumo, ao longo da década de 1970, a linha comum entre os projetos urbanos e a teorização foi a oposição aos ideais do Movimento Moderno, reunida sob o termo genérico de pós-modernismo. O resultado prático foi uma série de projetos e iniciativas de resgate do desenho urbano e de cuidado com o existente.

Se, por um lado, isso se traduz em oposição morfológica, por **outro retrata certo esgotamento dos ideais de transformação social implícitos ao conceito de modernidade**. Apesar do avanço teórico da década de 1970 sobre o espaço em todos os aspectos e mesmo da prática exemplar do projeto urbano fundamentada nas teorias acima descritas, patente em diversos projetos, a crise econômica dos anos posteriores levará a um **redirecionamento dos projetos** e do pensamento urbanístico como um todo, reforçando **o distanciamento dos ideais socializantes e reforçando a criação de espaços fragmentados, legitimados através da ideologia de um urbanismo contextualista ou vanguardista**, como veremos no próximo item.

Assim, se nos projetos europeus o Estado do Bem Estar moldava-se à visão de retomada da vida urbana através da recuperação da cidade tradicional e abandonava a racionalidade do planejamento moderno durante a década de 1970, esse quadro perderia força já na década seguinte para dar lugar a projetos direcionados ao **empresariamento urbano**³⁴. Nos Estados Unidos o novo campo do desenho urbano se adequará desde o princípio às necessidades imobiliárias, adaptando o discurso do resgate da cidade tradicional à lógica do capital. Nos anos posteriores ganharia força a corrente conservadora denominada New Urbanism.

1.2.3 Contextualismo e neovanguardas | Arquitetura e urbanismo das décadas de oitenta e noventa | O New Urbanism³⁵ e a crise do planejamento

Tomando por base o trabalho de Montaner³⁶, é possível traduzir a produção teórica e a prática pós-modernas em basicamente duas correntes, a do contextualismo e à que ele denomina neovanguarda tecnológica. As origens de ambas estão na crítica ao racionalismo e à rigidez do planejamento e mesmo da arquitetura moderna.

As origens do contextualismo estão justamente no resgate da memória e dos fundamentos da cidade tradicional, apoiada no estudo do tipo arquitetônico, porém cuja derivação levou a um historicismo raso e conservador. Montaner, aponta um dos perigos que esta posição (da análise da tipologia, num contexto de apologia à cidade tradicional) pode comportar: uma visão excessivamente fechada, estática, tendendo ao fundamentalismo e vulnerável ao perigo de converter-se em conservadora demais, a um “maneirismo tipológico”.

A corrente que, para Montaner, corre paralela ao contextualismo é aquela ligada a um “experimentalismo” de caráter tecnológico, que destrói a idéia do tipo para ligar-se à experimentação e ao novo; é o que chama de “neovanguardismo”; Ele identifica com essa tendência arquitetos como Toyo Ito, Jean Nouvel, Rem Koolhaas.

Uma característica central dessa neovanguarda tecnológica, diferente das vanguardas do início do século XX, **é o abandono de qualquer pretensão de redenção ou transformação:**

³⁴ Para contextualização do termo empresariamento urbano, ver HARVEY, D. A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1980.

³⁵ “O Congresso para o Novo Urbanismo foi fundado em 1993 por um grupo de arquitetos entusiasmados procurando sistematizar o pensamento por trás de seu trabalho que produziu melhores e mais duradouras vizinhanças. Opondo-se aos dogmas do “sprawl” do período pós Segunda Guerra, o grupo havia trabalhado por anos criando edifícios, bairros e regiões que oferecem alta qualidade de vida a todos seus residentes, respeitando o meio-ambiente. Os fundadores Peter Calthorpe, Andrés Duany, Elizabeth Moule, Elizabeth Plater-Zyberk, Stefanos Polyzoides se juntaram para formar esta organização” Texto de apresentação do site do Congress for the New Urbanism, em <http://www.cnu.org/history> (acesso em 30/10/2012, 14:30hs)

³⁶ MONTANER, op. cit. 2001.

“A arquitetura de Rem Koolhaas, devedora da ambição inventiva de Le Corbusier, não pretende transformar a cidade capitalista, mas explorar de forma irônica e iconoclasta suas próprias energias e capacidades formais. O repertório moderno é utilizado sempre de maneira aberta e ambígua no contexto de um urbanismo da densidade, do congestionamento, da velocidade e do caos. Tanto as imagens mais sedutoras quanto as mais sinistras do neocapitalismo encontram expressão criativa e desinibida”. (MONTANER, 2001: 154).

A figura individualista da “arquitetura de autor” surge como necessidade de destacar-se, de criar, mesmo que sobre um repertório pré-existente, algo novo e único. Neste contexto o espaço fragmentado e abstrato do capitalismo se legitima ideologicamente e encontra uma sua máxima expressão formal.

Vê-se assim uma assimilação das duas correntes pós-modernas de pensamento pela ideologia que legitima as principais práticas recentes do urbanismo e do planejamento, que têm levado tanto à tentativa historicista de reprodução da arquitetura e da cidade pré-modernas (muitas vezes inexistente fora do contexto europeu) quanto à criação de espaços urbanos homogêneos e descolados do contexto local, ligados à ideologia da “cidade global”.

Nos EUA, a corrente contextualista produziu, também a partir de uma crítica ao excessivo espraiamento dos subúrbios nas metrópoles, já na década de setenta, um movimento chamado **New Urbanism**. “Movimento de retomada da cidade tradicional de caráter fortemente conservador”(ABRAHÃO, 2008).

É patente nesse historicismo superficial o distanciamento da base teórica

marxista exposta por Gottdiener³⁷ e a transferência de questões ligadas à produção social do espaço a questões puramente formais, distanciando a morfologia da produção social. Abraão expõe o caráter ideológico do movimento: “O uso desse imaginário histórico produzia um tremendo apelo para os moradores, que sabiam que nos anos pré-1930 as cidades americanas eram mais seguras, prósperas e possuíam melhores escolas e sistemas de circulação públicos”. (ABRAHÃO, 2008: 151)

Para Montaner, “Uma boa prova de que o conceito de tipologia se converteu em convenção é como este foi integrado durante os anos oitenta pela cultura arquitetônica estadunidense, interessada sempre pelas aplicações formais e pouco preocupada com as relações críticas entre estrutura social, morfologia urbana e tipologia arquitetônica” (MONTANER, 2001: 137).

³⁷ GOTTDIENER, M. *op. cit.*

Figura 13. Exemplo de projeto ligado ao “empresariamento urbano”: Maquete do Masterplan de Canary Warf, parte do plano de recuperação das London Docklands. Projeto de Skidmore, Owings and Merrill. Londres, 1993.

FONTE: WATERMAN, T. ; WALL, E. Urban Design. Lausanne: AVA Publishing, 2010. Pg 119.

Figuras 14 e 15. O “new urbanism”. Glenwood Park, Atlanta, GA e Richmond Livable Corridors Richmond, California.

FONTE 14 e15: <http://www.cnu.org/liveworkwalk> acessado em 22/02/2015, 18:23hs

Os mais diversos autores citados salientam a **perda dos espaços coletivos como resultado grave tanto das condições sócioeconômicas do capitalismo atual quanto da banalização das teorias urbanísticas derivadas do pensamento vanguardista da década de 1970** e destacam a importância da interrelação entre análise social e projeto urbano³⁸ para a produção deste espaço essencial, alinhando-se portanto ao pensamento de Solà-Morales e corroborando os objetivos da tese.

Como encerramento do capítulo I, conclui-se que a base teórica apresentada suporta a hipótese de que a **atuação sobre o espaço público**, entendido como espaço do poder público ou do Estado, **não resulta diretamente na produção de um espaço social**, uma vez que também funciona segundo a lógica de manutenção do sistema capitalista e ainda segundo a necessidade de afirmação de um poder estatal. A transformação do espaço, ou ainda a produção do espaço social, transformador, passa pela produção também do espaço privado e por sua consequente regulação.

Conclui-se também que o projeto urbano sofreu um distanciamento da prática de planejamento ao longo da segunda metade do século XX e que, em sua retomada, perderam-se os vínculos com os ideais de transformação social associados ao Movimento Moderno.

O capítulo seguinte analisa como se deu e se dá a regulação dos espaços previamente conceituados neste primeiro capítulo por meio dos instrumentos

de planejamento no caso específico da metrópole paulistana; esta análise se vale, metodologicamente, tanto da compreensão histórica do processo social de produção do espaço da cidade e de sua regulação, quanto dos resultantes morfológicos deste processo, permitindo identificar os diversos tipos de espaço produzidos.

³⁸ Montaner salienta o valor emocional e simbólico do espaço da cidade, "ponte entre passado e futuro", por ser expressão de "uma memória coletiva que se concretiza e se expressa em aspectos materiais dos elementos da cidade, em monumentos, em nomes de ruas, em tipologias arquitetônicas, nos locais de trabalho e nos espaços públicos, em restos arqueológicos", para mostrar que a luta por defender os espaços públicos (ou, aqui diríamos, coletivos) constitui definitivamente um elemento básico para a democratização da cidade. "Toda coletividade necessita de seus lugares arquetípicos cheios de valores simbólicos; (...) (de um) ambiente configurado por limites, portas, pontes, caminhos e vazios. Deseja lugares de relacionamento como praças, mercados (...). As portas se transformaram em estações, portos, aeroportos. A escola sucedeu a igreja como foco estruturador do bairro e como centro de transmissão das pautas sociais. (...) Nas últimas décadas foi tomando corpo uma concepção fragmentária da cidade, abandonando toda ambição globalizadora e idealizante". MONTANER, J., *op. cit.* 2001, pg.175.

CAPÍTULO 2

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
E A URBANIZAÇÃO DE SÃO PAULO

CAPÍTULO 2

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A URBANIZAÇÃO DE SÃO PAULO

O presente capítulo evidencia as diretrizes morfológicas contidas na legislação urbanística da cidade de São Paulo, suas intenções nesse sentido, se existentes, e retrata como resultaram na configuração da cidade atual.

A morfologia urbana é dada pela combinação de uma série de elementos e sistemas³⁹ resultantes do processo histórico de urbanização e que, por sua vez, também são determinantes deste processo. Diversos agentes compõem este processo, dentre os quais o Estado, com papel fundamental de orientador do desenvolvimento urbano. Das formas de intervenção direta e indireta do Estado na produção da cidade, o conjunto da legislação urbanística é das que mais diretamente condiciona o conjunto edificado, definindo assim em grande medida a forma urbana. Se os planos viários são responsáveis de certa forma pelas diretrizes mais gerais do crescimento, é sem dúvida a **regulamentação das áreas públicas e privadas, dos usos, dos espaços livres, dos cheios e vazios, que caracterizará sua paisagem.**

Assim, analisar a legislação urbanística do ponto de vista da paisagem dela derivada permite verificar como foi sua interferência ao longo dos anos e, em face das mudanças das últimas décadas, na produção dos espaços coletivos da cidade. Este capítulo tem por objetivo, portanto, **oferecer a base empírica à tese de que o desenho urbano não foi ainda incorporado pelos instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo** e de que sua incorporação pode colaborar

na solução das questões originadas pelo desenvolvimento urbano da cidade.

Foram selecionados os códigos e leis cujo período de vigência foi suficiente para que suas diretrizes fossem cristalizadas no território. Assim, separamos o capítulo em três momentos distintos: a compilação de regras e normas realizada em 1934, sobre a base já esboçada em 1929, e que ficou conhecida como **Código Athur Saboya** (lei 663/1934); a Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei 7.805/1972) do Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado, de 1972 (7688/1971), acrescida de suas alterações posteriores; e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei 13.885/2004) de 2004, estabelecida como desdobramento do Plano Diretor Estratégico do Município, de 2002 (13.430/2002). Algumas considerações a respeito da revisão do Plano Diretor, ora em andamento, são apontadas ao final do capítulo.

Estas são analisadas sob os seguintes aspectos:

1. Lógica da espacialização das zonas
2. Distribuição dos usos na cidade
3. Parâmetros de densidade e verticalização (coeficientes de aproveitamento e limites de gabarito mínimos e máximos)
4. Formas de ocupação (taxas de ocupação, alinhamentos, recuos).

2.1 Antecedentes I A formação da metrópole paulistana

A cidade de São Paulo teve sua ocupação inicial bastante marcada pelo sítio do núcleo urbano, instalado estrategicamente sobre área plana no alto da colina entre o Rio Tamanduateí e o vale do Anhangabaú. Benedito Lima de

³⁹ LAMAS, J. M. *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

Toledo⁴⁰ analisa o processo de transformação da cidade que parte deste núcleo, o chamado Triângulo, a partir do fim do século XIX, sobretudo em função da chegada da ferrovia. As primeiras expansões que rompem os limites originais são oriundas do loteamento das diversas chácaras existentes ao redor da cidade.

“Iniciou-se em São Paulo (...) uma epidemia de urbanização. (...) Assim, as antigas chácaras (...) começaram a ser loteadas, de forma empírica e desordenada. (...) Qualquer mapa de São Paulo de fins do século XIX ou início do XX nos dá a impressão de inacabado” (TOLEDO: 1981, 78).

Assim, **a normativa inicial** para o desenvolvimento da cidade vai-se criando de maneira **incipiente** a partir das últimas décadas do XIX. A posse da terra só é regulamentada após 1850, com a Lei de Terras; o código de posturas de 1875, apresenta exigências modestas, pouco significativas. A principal direção desta expansão é a “cidade nova”, uma vez transposto o Vale pelo Viaduto do Chá, inaugurado em 1892. O loteamento dos Campos Elíseos é o destino de uma recém-formada elite paulistana. Os arquitetos e engenheiros formados na linha da Escola de Belas Artes de Paris constroem a cidade; em 1894. As primeiras alterações de melhoramentos, abertura de vias, novos bairros, jardins são de 1872 e 1875⁴¹.

A cidade se transforma nas primeiras décadas do século XX. Em 1910 a cidade colonial de taipa já não existe, o centro está transformado, há rede de água e luz elétrica, bairros de elite e vilas operárias. A Estação da Luz, com seu

aspecto atual, inaugura-se em 1901. Segundo PORTA “De 1881 a 1930, a área urbanizada paulistana cresceu 61 vezes, sendo que a densidade populacional média passou a ser 58% menor. De 1930 até a década de 1970, a densidade populacional média se manteve constante, com cerca de 50 hab/ha”⁴².

As transformações são novamente marcantes nestas primeiras décadas, em 1930 a cidade do café já vê seus primeiros edifícios em altura, a expansão acompanha o crescimento industrial. Desde 1900 está proibida a instalação de habitações operárias na área urbana⁴³ e os bairros-jardim da Companhia City estão em implantação.

2.2 O Código Arthur Saboya (1934)

A preocupação com o desenvolvimento urbano está presente já desde a década de 1920 e engenheiros ligados ao poder público formulam planos para abertura de vias, criação de parques urbanos e afins, preparando a cidade para a verticalização que já se iniciava. O Plano de Avenidas de Francisco Prestes Maia é concluído em 1930, ainda que posto em prática de fato apenas na década seguinte. Suas diretrizes organizariam a malha urbana da cidade. Em relação aos parâmetros urbanísticos reguladores, diversas leis esparsas ao longo deste período buscavam dar resposta a essa urbanização crescente; o código instituído em 1929 é a mais consistente delas e sua revisão em 1934 é a compilação de inúmeras leis predecessoras⁴⁴.

⁴⁰ TOLEDO, B. *São Paulo: Três cidades em um século*. São Paulo: Duas Cidades, 1981.

⁴¹ TOLEDO, B. *op. cit.*

⁴² PORTA, Paula (Org.). *História da cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do século XX*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

⁴³ ANTONUCCI, Denise. *Morfologia urbana e legislação urbanística: estudo de setores de bairro na cidade de São Paulo no período de 1972/2002*. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2005.

⁴⁴ SÃO PAULO (Município). Lei No 3.427, de 19 Novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya. Diário Oficial, São Paulo, 19 novembro de 1929.

Mapa 01. Ilustração das zonas definidas pelo Código Arthur Saboya, 1934.

FONTE: Produzido sobre planta da cidade de São Paulo, 1924. Sem escala. Instituto Geográfico e Cartográfico – ICG. Acervo – Tombo 1162. Obido em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/1924.jpg. Acesso: 10/05/2012.

Abaixo estão resumidos seus principais pontos:

Zonas: neste código, a cidade é separada em 4 zonas radioconcêntricas a partir do núcleo central, além da distinção interna à zona central do chamado Triângulo comercial, tratado com normas particulares. As zonas estão delimitadas no mapa 01.

Fechamentos: a legislação é minuciosa na questão do fechamento dos lotes urbanos e suburbanos, particularmente nos novos bairros residenciais. Há normas restritivas e detalhadas para áreas específicas da Lapa, City Lapa, Jardim América, Pacaembu. Na zona central fica proibida a construção fora do alinhamento.

Recuos: Fica instituído o recuo mínimo de 4 metros, caso haja recuo, e proibido o recuo na zona central. Além deste, instituem-se recuos maiores para vias específicas, como a Avenida Paulista, a Avenida do Estado (marginal do Rio Tamanduateí), ambas com 10m de recuo, e outras, com recuo de 6m. Na zona rural, garante-se recuo de 4m de frente e de 2m lateral e de fundos para as habitações operárias, isoladas no lote ou agrupadas. Há preocupação central com as esquinas, em que as construções devem garantir testadas chanfradas com no mínimo 3,5m de frente. Uma vez estabelecida a primeira construção, todas as demais da mesma esquina devem seguir suas dimensões, conforme ilustração:

Figura 16. Esquinas.
FONTE: FREITAS JR, 2008.
pg. 71.

Este critério ficava estabelecido somente para o andar térreo e porão.

Taxa de ocupação: A única restrição relativa à t.o. em todo o código refere-se aos bairros estritamente residenciais, para os quais fica estabelecido limite de ocupação de 1/3 do lote.

Uso do solo: também são poucas as restrições de uso do solo constantes do código, o que seria alterado paulatinamente por suas modificações até a regulamentação de 1972. Estabelece-se restrição de comércio no Jardim Europa, em que somente é permitido comércio local, preferencialmente nas esquinas, e uma vez aceito por 75% dos proprietários locais. Outra restrição é ao uso industrial na Avenida Paulista. Na área central ficam proibidos mercados privados e circos. O código estabelece que se forme uma comissão para definir o “zoning” da cidade.

Gabarito: As restrições de gabarito são centradas na primeira zona, ou central, e em parte da zona urbana. Estabelece-se a altura mínima de 5m na zona central, e a máxima segundo a largura da via, sendo:

TABELA 1 > Largura das vias

LARGURA DAS VIAS	9m	9 a 12m	> 12 m
Altura máxima do edifício	2 x	2,5 x	3 x

Dados: Ato 663 de 10 de Agosto de 1934, Câmara Municipal de São Paulo

A relação de altura nas vias torna-se variável, já que se estabelece a permissão de andares superiores desde que recuados de acordo com a ilustração abaixo, até o limite de 80m em alguns casos (figuras 17 e 18).

Figuras 17 e 18. Altura das edificações segundo o código Arthur Saboya.
FONTE: FREITAS JR., 2008.
PG 74.

Para as demais zonas, fica estabelecida altura mínima de 3m e máxima de 1,5x a largura da via e para o triângulo comercial, mínimo de 4 pavimentos mais térreo.

Além destas acima descritas, são estabelecidas regras de insolação, aeração e dimensão mínimas para cômodos, pés-direitos e outros, discriminadas habitações operárias e outras.

Considerações a respeito do código:

Observando de maneira geral o código com relação aos aspectos mencionados na metodologia (zonas, usos, densidade, forma), podemos apontar que:

- A delimitação das quatro zonas da cidade surge de uma abordagem corrente no início do século a partir **de modelos teóricos radioconcêntricos de cidade**, o que fica patente também no Plano de Avenidas, contemporâneo ao código.

Pode-se dizer também que esta delimitação não pretende orientar o crescimento, mas surge de uma **interpretação da cidade construída**, para a qual o código procura dar respostas, ou seja, é uma **legislação que responde à cidade e busca organizá-la em função do existente**.

- Em relação aos **usos**, a legislação é incipiente, e seus objetivos principais neste sentido são estabelecer um **centro comercial segundo os padrões das cidades norte-americanas, bem como proteger os espaços da elite nos bairros residenciais**.

- Quanto às questões de densidade e verticalização, procura-se garantir um caráter para a cidade que fundamentalmente **dar identidade ao centro comercial**, adensando-o e verticalizando-o porém apoiando-se numa imagem europeizada de cidade. Neste ponto há uma contradição fundamental, uma vez que a preocupação estilística remete às cidades européias, enquanto o incentivo à forte verticalização aponta para as downtowns norte-americanas.

- Do ponto de vista da forma, o estabelecimento do alinhamento obrigatório

na área central reforça o colocado acima, remetendo ao padrão europeu de ocupação, já a adoção de recuos para toda a cidade demonstra uma preocupação com o caráter de algumas vias principais e também, sobretudo, com a qualidade ambiental restrita ao lote e a suas relações diretas, seja com a rua, seja com o lote vizinho.

Externamente à área central, são duas as linhas identificadas na legislação: **garantir a preservação das características morfológicas dos bairros de elite** implantados nos loteamentos suburbanos (basicamente nas urbanizações do tipo bairros jardim levadas a cabo pela Companhia City e junto ao centro nos bairros de Campos Elíseos e Higienópolis) e **garantir condições mínimas de salubridade às habitações populares**, em franco crescimento com a industrialização da cidade.

Nota-se a preocupação formal em diversos pontos do código, como no artigo em que se propõe a implantação ao longo do tempo de uma praça no entroncamento da Avenida Higienópolis com as ruas Maria Antônia e Dna. Veridiana, bem como na garantia de visuais a partir do Morro dos Ingleses pela restrição ao gabarito. Destaca-se ainda neste artigo a preocupação com a garantia de que se faça a transformação conforme a cidade muda, de maneira a conciliar uma regulamentação com a iniciativa do mercado imobiliário. Esta preocupação estilística permeia o código, aparece na garantia de continuidade visual nas fachadas do centro, etc., **e está ligada à intenção de produzir uma imagem de cidade, sempre restrita à área mais central**.

Há no conjunto da normativa ligada a essas preocupações uma contradição fundamental, derivada da combinação dos padrões de cidade que a influenciam (como foi dito, a capital européia e o urbanismo norte-americano): se o estabelecimento de critérios rígidos se limita a fachadas, uma vez que a ausência de recuos pressupõe uma massa edificada constante na quadra, a lógica do lote urbano, herdado do arruamento colonial, como unidade mínima, inviabiliza a construção coerente para além deste, **produzindo tecido residual**

entre construções de maior porte. A indefinição do gabarito, vinculado a uma lógica que na verdade foca em questões de densidade e não em volumetria e, portanto, estabelece uma relação com a área do lote, variável, leva a um resultado desastroso, em que grandes empenas cegas de diversas alturas predominam na paisagem. O escalonamento dos andares superiores reforça o problema. Esta análise pode ser verificada também na interpretação de FREITAS JR (2008)⁴⁵.

A intenção formal tão minuciosamente descrita no código resulta, assim, no oposto ao esperado, que não apresenta a unidade do urbanismo europeu nem a amplitude decorrente da verticalização. Estas duas questões se perpetuam na legislação urbanística de São Paulo, agravadas pela setorização espacial **do zoneamento posterior, do qual as preocupações morfológicas aqui presentes desaparecerão** para dar lugar às análises quantitativas ligadas aos planos de escala metropolitana.

2.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI – de 1972⁴⁶

O código Arthur Saboya e suas diversas alterações serviram de normativa para as décadas seguintes, enquanto a cidade crescia em ritmo acelerado e se verticalizava, principalmente na área central.

A produção do PDDI insere-se no contexto da criação do BNH, em 1964, levando à necessidade de se instituírem planos de desenvolvimento para as cidades. A preocupação central era organizar e suprir o déficit habitacional decorrente do afluxo e do crescimento populacional. **Sua base é o**

zoneamento funcionalista, predominante após a Segunda Guerra Mundial, e cujas principais diretrizes se concentram no **estabelecimento claro e preciso de zonas de uso na cidade**. Assim, são elaboradas as Zonas e separadas as Categorias de Uso, permitidas ou não em cada Zona. Para elas, estabelecem-se formalmente **os parâmetros urbanísticos adotados até hoje de Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento**.

O PDDI dispõe sobre os sistemas de circulação e transportes, citando viário, ferroviário, de ductos, hidroviário, aéreo, elencando seus elementos constituintes (viário: Vias locais, principais, arteriais de 1a, 2a categorias e expressas de 1a e 2a.; ferroviário: ferrovias -linhas de transporte de passageiros de longo percurso e de subúrbio-, metrô - linhas de transporte rápido de passageiro de breve percurso- e linhas de carga; áreas verdes, em diversas categorias). Nesta lei já aparecem instrumentos que posteriormente serão regulamentados e postos em prática, como os dispositivos **“área prioritária de desenvolvimento urbano”**, para projetos específicos; **“área de renovação urbana”** para projetos de modificação no parcelamento do solo, uso e intensidade de ocupação. Estabelece também **“o centro administrativo como a área destinada aos edifícios da prefeitura”**.

Estabelece como limite de construção para todas as zonas o c.a. de 4, sendo área não computável estacionamento, garagem, carga e descarga (até o limite de 2 vezes o lote), nem térreo sob pilotis desde que aberto.

O foco da Lei de Uso e Ocupação do Solo, parte do PDDI, é o adensamento

⁴⁵ FREITAS JUNIOR, Roberto de Gouveia e. *Legislação e ocupação urbana em lotes privados do centro de São Paulo no século XX. São Paulo: Dissertação de Mestrado*, Escola Politécnica USP, 2008.

⁴⁶ SÃO PAULO (Município). Lei No 7.805, de 01 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e da outras providências. Diário Oficial, São Paulo, 8 de dezembro de 1972.

de determinadas áreas e a preservação dos bairros residenciais, Z1, na mesma linha da normativa precedente. Abaixo descrevemos brevemente o conteúdo da Lei:

TABELA 2 > Categorias de uso do solo

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO E CARACTERÍSTICAS
R1	Unifamiliar Uma habitação por lote
R2.1	Multifamiliar horizontal (geminadas) com no máximo 6 u.h.
R2.2	Multifamiliar vertical com recuo de 3m de lado.
R3	Um ou mais lotes e com instalações e espaços de uso comum Área de uso comum descoberto na razão de 6m² por unidade Equipamentos sociais mínimos 4m² / uh. Pode ter área para comércio local até 2m²/uh.
C1	Comércio local 250m² máximo frente 14 m, recuo 5m em vias com 10m, se longe 300m de vias de 14m.
C2	Comércio diversificado (não relacionados ao uso residencial). Frente com 14m.
C3	Comércio atacadista, só em vias com 18m.
I1	Indústria não incomoda 250 m². Frente com 14m.
I2	Indústria diversificada só em vias com 18m.
I3	Indústria especial (causa prejuízos à saúde, segurança pública e meio-ambiente) só em vias com 18m.
S1	Serviços de âmbito local 250 m².
S2	Serviços diversificados. Frente com 14m.
S3	Serviços especiais. Frente com 14m.
E1	Instituições de âmbito local 250 m² e 100 pessoas. Recuo de 5m de frente em vias de 10m, se longe 300m de vias de 14m
E2	Instituições diversificadas 2500 m² e 500 pessoas
E3	Instituições especiais (grandes aglomerações)
E4	Usos especiais (monumentos históricos, mananciais áreas de valor estratégico para a segurança pública e de valor paisagístico)

FONTE:Produzido a partir de informações da LUOS, PDDI, 1972.

TABELA 3 > Zonas de Uso e áreas em que foram implantadas

ZONA DE USO		
Z1	Estritamente residencial Densidade baixa	Alto da Lapa, Alto de pinheiros, Brooklin paulista, Campo Belo, Alto da Boa Vista, chácara flora, Butantã, Campos da escolástica, Granja Julieta, Vila paulista/ Ibirapuera, Jardim Europa, Jardim paulistano, Jardim América, Jardim paulista, Lapa, Pacaembu, Pinheiros, Planalto paulista, Vila Madalena, Tremembé
Z2	Predominantemente residencial, densidade baixa	Butantã, Demais áreas da cidade para as quais não houvesse perímetro estabelecido.
Z3	Predominantemente residencial, de densidade média	Aclimação, Aeroporto, Água Fria, Água Funda, Água Rasa, Alto da Lapa, Alto da Mooca, Barra Funda, Bela Vista, Belenzinho, Bom Retiro, Bosque da saúde, Brooklin, Butantã (Caxingui, Vila Sônia), Campo Belo, Campos Eliseos, Casa verde, Freguesia do O, Ibirapuera, Ipiranga, Jaconã, Jabaquara, Jardim América, Jardim paulista, Paraíso, Lapa, Lásane Paulista, Liberdade, Cambuci, Limão, Mandaqui, Mooca, Parada Inglesa, Pari, Penha Piriguá, Pinheiros, Perdizes, Pompéia, Sacomã, Tatuapé, Santana, Vila Alpina, Vila Carrão, Vila Ema, Vila Guilherme, Vila Madalena, Vila Mariana, Vila Olímpia, Vila Guilherme, Vila Romana.
Z4	Misto, densidade alta	Água Branca, Alto da Mooca, Belenzinho, Brás, Bom retiro, Brooklin, Campos Eliseos, Casa verde baixa, Cerqueira César, Consolação, Higienópolis Ipiranga, Itaim, Jardim Europa, Lapa, Mooca, Penha, SantoAmaro, Saúde, Tucuruvi, Vila Buarque, Vila Maria, Vila Mariana, Vila clementino, Vila Olímpia.
Z5	Misto, densidade alta	Bela Vista, Campos Eliseos Santa Cecília, Centro, Consolação
Z6	Uso predominantemente industrial, to 0,7 e ca 2	Barra Funda, Belenzinho, Brás, Ipiranga, Jaguaré, Limão, Mooca, Pari, Vila Formosa, Vila Leopoldina, Vila Jaguara, Vila Leonor, Vila Maria.
Z7	Uso estritamente industrial	Não há.
Z8	Usos especiais, com índices específicos	Barra Funda, Morro dos Ingleses, entre outros (parques, monumentos, áreas de proteção, penitenciárias, etc).

FONTE: PDDI – LUOS, 1972.

TABELA 4 > Quadro dos parâmetros de cada Zona

ZONAS DE USO	CATEGORIAS DE USO PERMITIDAS		CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO, OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO DO LOTE (C)						
	CONFORMES	SUJEITOS A CONTROLE ESPECIAL (A)	FRENTE MÍNIMA	ÁREA MÍNIMA	RECUO DE FRENTE MÍNIMO	RECUO LATERAL MÍNIMO	RECUO DE FUNDO MÍNIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO (B)
Z-1	R1	E4	10m	250m ²	5m	1,5m apenas de um lado	5m	0,5	1
Z-2	R1, R3, C1, I1, S1 e E1	C2, S2, E2, E3 e E4	10m	250m ²	5m	1,5m apenas de um lado	5m	0,5	1
Z-3	R1, R2, R3, C1, I1, S1, E1, C2 e S2	S3, E2, E3 e E4	10m	250m ²	5m	1,5m apenas de um lado	5m	0,5	2,5
Z-4	R1, R2, R3, C1, C2, I1, S1, S2, E1 e E2	S3, I2 e E4	10m	250m ²	5m	—	5m	0,7	3
Z-5	R1, R2, R3, C1, C2, I1, S1, S2, E1 e E2	E3 e E4	10m	250m ²	—	—	3m, somente acima do 2º pavimento	0,8	3,5
Z-6	C1, C2, C3, I1, I2 e S3	R1, R2, R3, S1, S2, E1, E2, E3 e E4	20m	1.000m ²	10m	2,0m de ambos os lados	10m	0,7	1,5
Z-7	I1, I2, I3, C3 e S3	C1, C2, S1, S2, E1, E2, E3 e E4	50m	1.000m ²	10m	5,0m de ambos os lados	15m	0,5	1
Z-8	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)	(d)

FONTE: PDDI - LUOS, 1972.

Além destes critérios específicos, são destacáveis na LUOS as áreas mínimas de loteamentos urbanos (20% (vinte por cento) para vias de circulação; 15% (quinze por cento) para áreas verdes; 5% (cinco por cento) para áreas institucionais), o recuo acima de 2 pavimentos, de 3 metros e, sobretudo, **a permissão de aumento do potencial construtivo em função da redução da taxa de ocupação**, segundo a fórmula que ficou conhecida como fórmula de Adiron: $c(c.a.) = T/t + (C - 1)$ para T =taxa máxima, t taxa a ser usada, e C =c.a. Máximo do lote.

Esta pôde ser aplicada nas Z3, Z4 e Z5 para aumentar o potencial construtivo, até o limite de 4, desde que 50% da área livre fosse destinada para jardim; o mesmo vale para z2, mudando de c.a. 1 para 2.

A lei estabelecia que cabe ao executivo alterar as zonas de uso. Esta legislação sofreu inúmeras alterações e acréscimos, quase em sua totalidade para regulamentar novas zonas e perímetros residenciais; segundo NERY JR (2002)⁴⁷, foram as seguintes as alterações mais significativas e zonas criadas:

TABELA 5 > Novas zonas

ZONA DE USO	TOTAL	LEI 8328/75	LEI 8.766/78	LEI 8767/78	LEI 8.769/78	LEI 8.800/78	LEI 8.848/78	LEI 9.300/81	LEI 9.04980	LEI 9.411/81	LEI 9.412/81	LEI 9.712/84
Z9	28	Z9-001		Z9-002		Z9-003 a Z9-005		Z9-006 a Z9-010		Z9-011 a Z9-028	Z9-029 a Z9-054	
Z10	12	Z10-001 a Z10-004							Z10-005	Z10-006 a Z10-012		
Z11	18	Z11-001 a Z11-016	Z11-027 a Z11-028									
Z12	10	Z12-001 a Z12-005					Z12-006 a Z12-010					
Z13	12				Z13-001, Z13-002					Z13-003 a Z13-012		
Z14	9				Z14-001 a Z14-008	Z14-009						
Z15	5				Z15-001 a Z15-005							
Z16	5				Z16-001 a Z16-003					Z16-004, Z16-005		
Z17	21								Z17-001	Z17-002 a Z17-021		
Z18	39								Z18-001 a Z18-004	Z18-005 a Z18-039		
ZML	2	ZML					ZML-I ZML-II					
Z6-200	107				Z8-200-092 a Z8-200-100		Z8-200-101 a Z8-200-107					Z8-200-108 a Z8- 200-138

FONTE: NERY JR, 2002.

⁴⁷ NERY JUNIOR, José Marinho. *Um século de políticas para poucos: o zoneamento paulistano, 1886 – 1986*. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2002.

Estas de fato focaram na criação de novas zonas de uso residencial, com parâmetros mais restritivos, como é o caso das Z17 e Z18: “As zonas de uso Z17 e Z18 foram criadas (...) com o intuito de proteger a zona de uso Z1, de modo a assegurar uma área de transição entre a zona de uso exclusivamente residencial e as demais. Estas zonas de uso, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a um, admitiam a construção de edifícios verticalizados, mas estabeleciam um gabarito máximo de altura dos edifícios de 25 metros e muita restrição para os usos não residenciais. A zona de uso Z17 é um pouco mais restritiva que a Z18, em relação aos usos de comércio e de serviços, mas ambas não admitem qualquer tipo de uso industrial” (Nery Jr, 2002).

Nos mapas 02 e 03, a seguir, a evolução do zoneamento na cidade:

Mapa 02. Evolução do Zoneamento a partir do PDDI de 1972.

FONTE: Nery Jr, 2002.

2.4 Considerações sobre a aplicação da LUOS

• **Quanto à distribuição das zonas de uso**, percebe-se um avanço em relação à legislação anterior no sentido de direcionar o crescimento da cidade, mais do que unicamente cristalizar o existente. Entretanto, a relação das zonas, especialmente ao longo das alterações propostas pelo Poder Executivo, estiveram mais ligadas à necessidade e à pressão de um mercado imobiliário crescente e forte como agente sobre o poder público do que propriamente como diretriz para dar solução aos problemas da metrópole. Com isso, a área da cidade que cresceu à margem da lei foi considerável, a ponto de 67% do espaço construído da cidade ser irregular na década de 1980⁴⁸. Também para Nery Jr,

“No tocante ao objetivo político-social, o zoneamento buscou o controle social e ambiental dos territórios das elites. Com este intuito, nas áreas residenciais de população de alta renda, ele estabeleceu parâmetros de uso e de ocupação do solo, que visaram, de um lado, assegurar um elevado padrão urbanístico, propiciando uma acentuada diferenciação espacial, e promovendo a segregação social desejada por seus moradores; de outro lado, impedir que os usos não residenciais, sobretudo aqueles muito incômodos - por ruídos, tráfego de veículos, poluição etc. - pudessem ser instalados nesses bairros. Nas áreas de comércio, prestação de serviços e de lazer, destinadas à população de elevado poder aquisitivo, o zoneamento adotou regras para promover o seu controle estético e para favorecer a instalação de atividades de consumo de luxo.” (Nery Jr, 2002).

É importante evidenciar esta tendência para a compreensão da dinâmica espacial na cidade, mas o objetivo do trabalho tem outro foco.

⁴⁸ SOMEKH, N. *(Des)Verticalização em São Paulo*. São Paulo: Dissertação apresentada à FAUUSP. 1987

Destaca-se quanto às zonas, assim, o fato de que seu estabelecimento sugere critérios unicamente quantitativos de adensamento e distribuição em escala macro, **desconsiderando** a imagem da cidade e sua morfologia por completo. Até a preocupação existente no código anterior se perdeu, ficando um quadro de zoneamento desvinculado de qualquer menção ao caráter destas zonas em termos de conjunto edificado.

- Quando analisamos a **distribuição dos usos**, fica patente a presença do “zoning” tradicional, separando as atividades em setores da cidade e dando grande ênfase à separação do uso residencial e dos demais. Ainda que fosse possível a instalação de outros usos nas zonas residenciais, é patente sua prevalência frente às zonas mistas, estas particularmente concentradas na área central e em núcleos já consolidados da cidade. Há uma predominância forte de Z3 e um número considerável de Z1, cuja ocupação de fato caracteriza extensas áreas da cidade. Percebe-se nesse sentido a **característica que vai dominar em grande parte o ambiente construído paulistano: a separação entre a torre residencial isolada no lote e os demais usos**. As áreas de verticalização anterior, como é o caso do centro, foram capazes de preservar ainda uma mistura de usos significativa, entretanto com as diversas zonas residenciais criadas, grande parte da cidade se desenvolveu nesse sentido. Devemos destacar a criação dos Corredores Especiais durante a década de 1980.

- Quanto aos critérios de adensamento/verticalização e aos critérios morfológicos, é útil abordá-los juntos para expormos a manutenção dos problemas básicos remanescentes da legislação anterior. **A lógica do lote como unidade central combinada à lógica do gabarito somente como controle do adensamento, em particular estimulando a verticalização através da chamada fórmula de Adiron, foi fatal no sentido de que estabeleceu uma morfologia padrão em áreas da cidade em que o mercado imobiliário teve interesse, distanciando e dispersando a massa edificada sem que houvesse**

uma contrapartida espacial de uso comum. Como resultado, o uso do espaço público remanescente passou a servir seu propósito único do circular, aos moldes do “zoning” funcionalista. **Os espaços residuais da cidade se proliferaram à medida que o casario típico dos subúrbios, sejam estes de classe média ou alta, foram substituídos pelas torres isoladas**. Alguns conjuntos edificados, sobretudo em bairros da primeira verticalização pós-zoneamento, destacam-se pelo cuidado com os projetos, fruto de uma época de grande efervescência da produção arquitetônica e de uma oferta de capital abundante, em função do financiamento do BNH, que terminou com a crise da década de 1980. Este fato não amenizou o impacto da legislação sobre a morfologia da cidade, que não chegou a ganhar como conjunto com estes projetos de qualidade.

Figuras 19 e 20. Imagem aérea de trecho do bairro de Higienópolis e destaque da substituição do casario por torres isoladas no lote.

FONTE:google Earth, 2014.

Figura 21. Detalhe do bairro da Barra Funda com destaque para o condomínio tipo “clube”.

FONTE: Google Earth, 2014.

2.5 Plano Diretor de 2002, e a sua correspondente LUOS, de 2004

O Plano Diretor elaborado após as inovações da legislação urbanística federal, formalizadas no Estatuto da Cidade⁴⁹, procurou incorporar conceitos oriundos da crítica ao planejamento funcionalista, sobretudo aos conceitos de separação de usos e à rigidez da chamada legislação reguladora. A incorporação de novos instrumentos que permitissem um papel indutor do Estado foi considerado um de seus principais avanços, aliado a uma abordagem conceitual distinta das zonas de uso.

Foram instituídas as seguintes zonas: ZER (Zona Exclusivamente Residencial), ZPI (Zona de Predominância Industrial), ZM (Zona Mista), ZCP (Zona de Centralidade Polar), ZCL (Zona de Centralidade Linear), ZE (Zonas Especiais - ZEIS, ou Zonas Especiais de Interesse Social, ZEPEC, ou Zona Especial de Preservação Cultural). MEYER (2012) destaca o caráter inovador da redefinição das zonas no novo plano.

Aqui utiliza-se um exemplo de uma das subprefeituras municipais para ilustrar o material dos planos regionais instituídos a partir da LUOS.

Mapa 04. Exemplo do zoneamento instituído pelo Plano Diretor de 2002 e pela LUOS de 2004. Subprefeitura de Pinheiros.

FONTE: Prefeitura do Município de São Paulo, 2012.

⁴⁹ Estatuto da Cidade. Lei federal nº 10.257, de julho de 2001.

TABELA 6 > Nova LUOS 2004

CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS DE USO		ZONA DE USO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO			CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES					RECUOS MÍNIMOS (M)		
			MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	TAXA DE PERMEABILIDADE MÍNIMA	LOTE MÍNIMO (M²)	FRENTE MÍNIMA (M)	GABARITO DE ALTURA MÁXIMO (M)	FRENTE (M)	FUNDOS E LATERAIS	
												ALTURA DA EDIFICAÇÃO MENOR OU IGUAL A 6,00M	ALTURA DA EDIFICAÇÃO SUPERIOR A 6,00M
MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA	ZER - BAIXA DENSIDADE	ZER - 1	0,05	1,00	1,00	0,50	0,30	250,00	10,00	10,00	5,00	NÃO EXIGIDO	(k)
	ZONA CENTRALIDADE LINEAR INTERNA OU LINDEIRA A ZER	ZCLz-I OU ZCLz-II	0,05	(f)	(g)	0,50	0,30	250,00	10,00	10,00	5,00	NÃO EXIGIDO	(k)
	ZONA PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL	ZPI	0,10	1,00	1,50	0,70	0,15	500,00	15,00	SEM LIMITE	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO	(k) (l)
	ZM - BAIXA DENSIDADE	ZM - 1	0,20	1,00	1,00	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	9,00	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
	ZM - MÉDIA DENSIDADE	ZM - 2	0,20	1,00	2,00	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	25,00 (a)	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
	ZM - ALTA DENSIDADE	ZM - 3a	0,20	1,00	2,5 (h)	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	SEM LIMITE	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
		ZM - 3b		2,00	2,5 (c)					SEM LIMITE (b)			
	ZONA CENTRALIDADE POLAR OU LINEAR	ZCP ou ZCL - a	0,20	1,00	2,50	0,70	0,15	125,00	5,00	25,00	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
		ZCP ou ZCL - b		2,00	2,50					SEM LIMITE			
ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL		ZEPEC	Parâmetros da zona de uso em que se situa o bem imóvel representativo (BIR) ou a área de urbanização especial (AUE) ou a área de proteção paisagística (APP), enquadrado como ZEPEC, observadas as disposições específicas da Resolução de tombamento quando houver.										
ZONA CENTRALIDADE POLAR OU LINEAR DE PROTEÇÃO AMBIENTAL		ZCPp e ZCLp	0,05	1,00	1,00	0,50	0,15	250,00	10,00	15,00	5,00	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)

FONTE: Prefeitura do Município de São Paulo, 2012.

Constata-se pelos exemplos que, apesar dos avanços conceituais na caracterização das zonas de uso, **a abordagem do ponto de vista morfológico e espacial da nova legislação permanece similar à anterior**. Pode-se fazer assim as mesmas considerações a respeito dela, e de fato o resultado na paisagem urbana de sua aplicação mostra a **permanência dos problemas apontados anteriormente, sobretudo quanto à centralidade do lote e à proliferação de espaços residuais em lugar de espaços de uso coletivo de qualidade**. Há porém um agravante a ser apontado com a alteração principal relacionada aos índices urbanísticos: o estabelecimento de um c.a. básico para toda a cidade e a criação dos c.a. mínimo e máximo, permitindo assim o uso da outorga onerosa do direito de construir. Uma série de vantagens aparece, especialmente econômicas, com o fato do poder público ter a possibilidade de vender o potencial construtivo, assim como aparecem também possibilidades de reverter o quadro morfológico através do uso da Operação Urbana⁵⁰. Entretanto, estes dois instrumentos, desvinculados de instrumentos de projeto, e se utilizados segundo a ótica tradicional, carregando os mesmos problemas desta abordagem, contribuem para tornar ainda mais caótico o quadro do ponto de vista morfológico, uma vez que desaparecem por completo as regras e relações espaciais que compõem a paisagem (volumetria, conjunto edificado, gabarito, etc.). É o que se vê nas áreas recentemente transformadas pelas Operações Urbanas.

2.6 Mudanças recentes e prognósticos

Nos diferentes momentos os instrumentos de regulação urbanística da cidade estiveram focados em aspectos distintos da produção da cidade. Assim, num

primeiro momento, já quando a cidade se estruturava para além de seu núcleo inicial e tinha início seu caráter produtivo industrial, a produção de uma normativa que reunisse os critérios estabelecidos até então, como foi o Código Arthur Saboya, teve como norteador a organização de um crescimento já em andamento, concentrando-se ao mesmo tempo na manutenção de uma imagem cosmopolita aos moldes europeus que São Paulo se esforçava em criar no centro, bem como estimulando um adensamento verticalizado do tipo “downtown”, nesta mesma área e adjacências, que paradoxalmente ia na mesma linha de modernizar a cidade. Para além deste núcleo, pouco se vislumbrava enquanto diretriz de crescimento. A lógica radioconcêntrica presente nos estudos do urbanismo na virada do século XIX para o XX estava presente na organização espacial das zonas e aparece também nas garantias de recuos generosos que permitissem alargamento de algumas vias externas ao núcleo central, caracterizando certa distinção entre o perímetro urbano e o suburbano; entretanto não se pode dizer que fosse além destas diretrizes. As preocupações que se depreendem do plano para além do primeiro “círculo” limitavam-se a duas essenciais: por um lado, garantir o padrão e as características espaciais dos bairros-jardim instituídos pela Companhia City através de parâmetros urbanísticos restritivos e detalhadamente descritos, e, por outro, a garantia de condições de salubridade nas proliferações habitacionais operárias, já há muito banidas da zona urbana por legislação.

Neste primeiro caso, o próprio estabelecimento das zonas, mais do que pretender direcionar o crescimento, retratava uma situação já existente, com o qual a legislação buscava adequar-se. Assim é também com a tipologia dos edifícios. **Este conjunto normativo não regulamenta o remembramento do lote, nem estabelece como unidade algo além deste, como por**

⁵⁰ O instrumento da Operação Urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade e vem sendo utilizado com frequência pela Prefeitura Municipal de São Paulo; sua implantação não está vinculada, porém, à obrigatoriedade de um plano urbanístico, podendo ser apresentada como um conjunto de diretrizes e um estoque de m² à disposição para outorga onerosa, dentro de um perímetro estabelecido.

exemplo a quadra, fazendo perdurar o lote colonial, resultando em áreas residuais, principalmente na área central, com arruamento já bastante consolidado.

No momento seguinte, já com a cidade transformada, a produção de um plano diretor, inserido num novo contexto de planejamento urbano institucionalizado nas diversas instâncias de governo, o zoneamento vai, sim, ter a pretensão de indução do crescimento e do adensamento, estabelecendo índices para toda a cidade, garantindo forte verticalização em algumas zonas e protegendo outras.

A administração desta legislação, vigente e sistematicamente alterada, será responsável pela consolidação de padrões de ocupação característicos em diversos bairros de São Paulo. Vimos que em relação aos problemas morfológicos, a situação não somente permanece como se agrava, também em função do tamanho da cidade.

Os novos instrumentos adotados pela municipalidade nas últimas duas décadas, a incorporação das operações interligadas e operações urbanas apontaram para a saturação do modelo rígido imposto pelo zoning, dando sinais de incorporação de instrumentos mais flexíveis no contexto vigente. A elaboração do Plano Diretor de 2002 levou à revisão do zoneamento, alterando conceitualmente a definição das zonas urbanas. Na prática, como se depreende dos planos regionais estratégicos, **a superação do conceito deixa a desejar, mantendo o padrão de parâmetros distanciados de uma visão de conjunto edificado, reforçando a centralidade do lote como unidade conceitual mínima e perdendo-se com a verticalização desregrada. A flexibilidade do coeficiente de aproveitamento, separado em básico, mínimo e máximo, é o que mais impacta a paisagem, em função do aumento do potencial construtivo nas diversas as operações urbanas.**

Diversos autores já se debruçaram sobre o caráter elitista da legislação urbanística paulistana, bem como sobre o processo de expulsão da população de baixa renda das áreas centrais em função da sobrevalorização de certas zonas por seu potencial construtivo incentivado pela legislação. Neste capítulo, porém, procurou-se focar o caráter morfológico derivado da legislação, para averiguar qual o conjunto edificado possível resultante de sua vigência e, especialmente, quais as intenções formais, se existentes, e se estas foram atingidas. Do ponto de vista morfológico, verifica-se que, se houve questões a resolver que perduraram ao longo de todos os códigos e planos, estas estiveram diretamente ligadas a dois pontos fundamentais da morfologia urbana: **a unidade mínima da legislação, o lote urbano, e a relação do adensamento com o gabarito das edificações.** Em toda a legislação estudada, a base da morfologia da cidade é estabelecida por uma ampla gama de possibilidades de gabarito numa mesma zona e por uma lógica espacial focada no lote único dentro da quadra parcelada (a exigência sistemática de recuos frontais, laterais e de fundo, a profusão de obras complementares, etc.), que está vinculada a uma visão do lote como unidade autônoma e isolada do conjunto urbano. **Predomina o caráter privado do espaço em todos os instrumentos de regulação analisados.**

Os dois problemas derivam de uma regulamentação que **não pretende estabelecer um conjunto coerente de massa edificada ou de sistema de espaços públicos de qualidade**, mas unicamente direcionar o crescimento da cidade em função de parâmetros quantitativos, em determinados momentos, ou favorecer economicamente determinados setores da sociedade, sempre se voltando para a propriedade privada. A questão do projeto das zonas regulamentadas aparece em toda a legislação, porém sempre à margem do problema, como promessa, lembrete de que deve constar em algum momento num futuro próximo, mas que sistematicamente se perde entre um plano e outro **e jamais se concretiza.** Este parece ser o caso também da legislação vigente. Os novos instrumentos permitem uma variedade maior de maneiras de produção

da cidade, mais flexíveis e que permite um poder público mais propositivo do que somente regulador, mas **que tem mostrado seguir o mesmo padrão de exclusão e por vezes aprofundado os problemas herdados da legislação anterior**; da mesma forma, estes instrumentos parecem apontar maiores possibilidades para incorporar-se o projeto urbano e as questões morfológicas à normativa, mas até o momento **não há evidências de que tenham caminhado para a superação das questões colocadas**. Ao contrário, em aspectos como a superação da visão interna ao lote e a definição precisa de gabaritos, tem agravado os problemas decorrentes.

A revisão do Plano Diretor concluída em 2014 e a alteração das operações urbanas, especialmente da Operação Urbana Água Branca, apontam uma mudança na relação com os projetos, e novos instrumentos vão no caminho de melhorar a relação das construções com a cidade. Entretanto, a questão do lote não é abordada com ênfase na superação das questões ora apontadas.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DAS ÁREAS DO RECORTE ESPACIAL

3.1 Justificativa do recorte espacial

A escolha do recorte espacial, como exposto na introdução, vem da combinação da intenção de análise com aquela da intervenção; já abordou-se então a particularidade do transporte de pessoas e seus respectivos nós na estruturação da malha urbana em geral e particularmente na paulistana, bem como seu potencial de transformação.

Foi partindo desse caráter crucial do transporte coletivo que se optou por analisar o entorno das estações de trem, focando além do aspecto analítico a intenção propositiva da tese. Esta abordagem levou à escolha específica de estações em que o objetivo da pesquisa, investigar formas alternativas de regulação do espaço privado e sua relação com o espaço público, pudesse ser alcançado de maneira abrangente. Para tal, seria necessário optar **por nós importantes na estrutura ferroviária da cidade e que estivessem também em áreas passíveis de ou em processo de transformação.**

Assim, analisam-se os entornos de três estações da CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, todas **nós intermodais importantes: Barra Funda, Tatuapé e Granja Julieta.** A opção inicial, pela estação Santo Amaro, foi alterada em favor da estação Granja Julieta, o que se deve à peculiaridade do processo por que vem passando seu entorno, em função das transformações no setor imobiliário da cidade. O interesse imobiliário no entorno das estações é fator de destaque na presente tese, pois permite **analisar transformações recentes ou ainda em curso**, oferecendo espaço para alternativas aplicáveis: as áreas escolhidas vêm mostrando, especialmente nos últimos anos, que as

localidades selecionadas para o recorte são de especial interesse, uma vez que combinam espaços disponíveis com um tecido urbano tradicional consolidado que vem sendo progressivamente substituído por um novo padrão, como as análises demonstram; o grau de intervenção recente é analisado para cada uma delas, a seguir, nos itens 3.3, 3.4 e 3.5.

Mapa 05. Mapa do transporte metropolitano de São Paulo.

FONTE: http://www.cptm.sp.gov.br/e_images/geral/mapa_popup.asp acesso em 22/02/2015, 19:59.

Outra questão relevante para o recorte espacial é a dimensão da área de estudo adotada. Em sua tese de doutorado, a arquiteta Camila Maleronka⁵¹ trata da questão das dimensões do projeto urbano, no contexto de sua reflexão a respeito do instrumento Operação Urbana. Ao apontar as grandes dimensões como um dos entraves para as operações, exemplifica alguns dos projetos urbanos recentes, como a ZAC Paris Rive Gauche⁵², com 130 Ha (divididos ainda, para fins de projeto, em oito setores diferentes) e a área de Poblenou, em Barcelona, com os mesmos 130Ha, aos quais a autora contrapõe os 1400Ha da Operação Urbana Água Espraiada. A autora cita também o estudo de Patrizia Ingallina em que se estabelece, a partir da análise de diversos projetos urbanos, áreas entre 100Ha a 500Ha, como máximo, para a viabilidade de um projeto urbano (INGALLINA:2001 apud MALERONKA:2010).

Esta discussão envolve a reflexão ampla entre as diversas escalas de intervenção que distinguem ou aproximam planos e projetos urbanos. Considerando o plano abrangente como mediador das diversas escalas, propomos entender que as transformações estruturais inseridas nos planos e projetos devem enquadrar-se nas análises de áreas de 500Ha, 1000Ha; em, a questão trabalhada na presente pesquisa se volta mais diretamente para o padrão de tecido urbano, vigente ou proposto, enquadrando-se portanto, muito mais na escala do projeto urbano de menores dimensões. Além da dimensão, outra questão que se coloca para o recorte é o limite, seus contornos. O recorte em função de um nó como a estação de trem propõe tradicionalmente um recorte radioconcêntrico, que permite avaliar o efeito da estação em termos de irradiação de transformação. Chega-se assim à área delimitada em torno das três estações, contida num perímetro circular de diâmetro de 1.500m, conformando área aproximadamente 177Ha. No capítulo

4 a questão do recorte e seu dimensionamento, com foco direto no projeto de intervenção, é novamente abordada e expõe os critérios para a adequação do perímetro da área de projeto.

Mapa 06. Localização dos recortes na cidade e na mancha urbana (1: Tatuapé; 2: Barra Funda; 3: Granja Julieta)

FONTE: Produzido a partir de bases CESAD e imagem aérea Google Maps. Escala 1:750.000.

⁵¹ MALERONKA, C. Projeto e gestão na metrópole contemporânea: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 2010.

⁵² MALERONKA, C. op. cit. 2010.

3.2 Critérios de análise

As áreas selecionadas foram analisadas segundo critérios que permitissem conhecer o objeto da tese, ou seja, o tecido resultante da regulação da propriedade privada, bem como ponderar as hipóteses elencadas. Uma vez que a tese parte desta análise para embasar uma etapa propositiva, os critérios também levam em conta aspectos para orientar os projetos. Observaram-se os seguintes aspectos:

- **padrões de tecido urbano:** a possibilidade de determinar padrões nos permite avaliar se tais padrões, quando existentes, funcionam como promotores de espaços coletivos ou, ao contrário, impedem ou dificultam a existência destes; os padrões são observados de modo a caracterizar tipologias predominantes e a morfologia resultante. Nesse sentido, observam-se aspectos tridimensionais que, na análise, podem ser relacionados a indicadores da área, como densidade demográfica e habitacional;
- **existência de espaços coletivos:** a caracterização do tecido requer também a avaliação dos espaços coletivos, quantitativa e qualitativamente; estes espaços também são analisados quanto a sua relação com os diversos usos, distinguindo especialmente residencial e não residencial; também se faz a diferença entre edificações de caráter público e privado;
- **existência de vazios ou áreas passíveis de intervenção direta:** os espaços disponíveis são importantes para considerarmos quais as possibilidades de inserir novos padrões no tecido já consolidado, mesmo no caso em que não se evidencie a substituição do padrão existente;
- **transformações / mudanças no padrão predominante:** a coexistência de padrões diferentes mostra os diferentes tempos do processo de urbanização,

permitindo tanto a compreensão do momento presente como dos momentos pretéritos da urbanização⁵³; permitem avaliar também as tendências futuras e, conseqüentemente, direcionar (ou redirecionar) tais tendências segundo intenções de projeto, bem como avaliar a possibilidade da intervenção; estas transformações, assim como os padrões identificados, são relacionados a indicadores da dinâmica urbana, como interesse imobiliário, crescimento populacional e mudanças no perfil dos residentes.

3.3 Entorno da Estação Tatuapé

3.3.1 Apresentação

A estação Tatuapé, pertencente à linha 11, Coral, da CPTM, está também interligada à linha 3, Vermelha, do Metrô. Localiza-se no bairro do Tatuapé, distrito pertencente à subprefeitura da Mooca, Zona Leste de São Paulo (ver MAPA 07, pg. 84).

⁵³ Milton Santos caracteriza no espaço os diferentes tempos com o termo “rugosidades”, bastante elucidativo a respeito desta coexistência de processos. Ver SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.

O núcleo original do bairro, junto à foz do riacho do Tatuapé (hoje no Parque do Piqueri) pertencera originalmente a Brás Cubas, no século XVI⁵⁴. A ocupação do Tatuapé se deu de forma similar à das demais áreas adjacentes ao centro de São Paulo e próximas às margens do Rio Tietê. Servindo de área de produção agrícola⁵⁵ com ocupação pouco significativa até o fim do século XIX, desenvolveu-se a partir do parcelamento de chácaras e terras doadas pelo poder público para loteamentos. Nas primeiras décadas do século XX passou a ser ocupado por instalações fabris, sobretudo por olarias em função da qualidade do solo, e pela população operária⁵⁶.

A linha de bonde que ligava o centro à Penha orientou a ocupação residencial. A legislação sistematizada no Código Arthur Saboya em 1934, como foi exposto no capítulo II, restringia a construção de habitações operárias na zona urbana, direcionando também a produção destas para a área suburbana, onde se situava o Tatuapé.

Ressalta-se também a indução do crescimento pela implementação da Radial Leste, constante do Plano de Avenidas de Prestes Maia.

A partir do segundo pós-guerra, com a crescente industrialização, enquanto as áreas junto às margens do Tietê concentraram atividades industriais, o restante do bairro se caracterizou como área residencial com predominância de habitações unifamiliares e ocupação horizontal⁵⁷. Ainda que grande parte da área do Tatuapé estivesse enquadrada no PDDI (1972) como Z3 – predominantemente residencial de densidade média – zona em que a verticalização estava permitida, o crescimento da cidade orientado ao vetor sudoeste⁵⁸, bem como o processo de desindustrialização

Mapa 08. Zonas definidas pelo Código Arthur Saboya.

FONTE: Produzido sobre planta da cidade de São Paulo, 1924. Sem escala. Instituto Geográfico e Cartográfico – ICG. Acervo – Tombo 1162. Obtido em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/1924.jpg. Acesso: 10/05/2012.

⁵⁴ PONCIANO, L. *Bairros paulistanos de A a Z*. São Paulo: SENAC, 2001.

⁵⁵ A região apresentou inicialmente uma curiosa vocação viticultora, logo reorientando-se em função da industrialização da cidade. PONCIANO, L. op. cit.

⁵⁶ Hugo Segawa descreve a ocupação da cidade para além do centro nas primeiras décadas do século XX: "(Era) a periferia de moradias pobres, vilas operárias, um amplo "loteamento" de território amorfo". SEGAWA, H. *Prelúdio da Metrópole*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

⁵⁷ A urbanista Raquel Rolnik sintetiza rapidamente o processo de industrialização e a regulação da expansão da cidade a partir da década de 1960: "Diante do surto industrial (...) que expandia a área ocupada pela indústria numa cidade já existente, definiam-se as várzeas do Tamanduateí e Tietê como zonas predominantemente industriais. (...) O modelo (de zoneamento) adotado basicamente consagrava as atividades e formas de ocupação já implantadas: prevendo verticalização nas regiões onde esta se expandia (Z3, Z4 e Z5)" ROLNIK, R. São Paulo. São Paulo: Publifolha, 2009. 3ª Ed. Pg. 49.

⁵⁸ Ver VILLAÇA, F. op. cit. , 2001.

da década de 1980, mantiveram grande parte dos bairros da zona leste com este padrão tradicional inalterado. A verticalização da cidade, que se deu inicialmente na área central, concentrou-se também nos bairros em que se concentrava o investimento e a classe média e média alta, seguindo o vetor sudoeste e mantendo o Tatuapé com sua ocupação horizontal predominante. Este quadro será alterado a partir da década de 1990 e com grande força após 2000. A partir da década de 1990 o Tatuapé aparece como um polo destoante do restante da zona Leste, evidenciando-se ali grande investimento em habitação vertical de médio e alto padrão. Os mapas e dados (ver mapas 09 a 12 e tabela 7, às páginas 87, 88 e 89) apontam a transformação perceptível no tecido urbano, como veremos na análise, bem como a elitização do bairro, com perda de população até o ano 2000, apesar do crescimento da área construída, e com crescimento da população entre 2000 e 2010, concentrando-se em domicílios com área média entre 80m² e 150m² e área por habitante entre 30m² e 60².

1992/1994

1995/1997

1998/2000

2001/2003

2004/2006

Mapa 09. Lançamentos residenciais por período e por distrito no Município de São Paulo.

FONTE: Cadastro Embrasp.In. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Município em mapas. 2006. Arquivo digital. Obtido em http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/dinamica_urbana/mapas/cap2_p3.pdf. Acessado em 16/11/2012.

TABELA 7 > População por Distritos

UNIDADES TERRITORIAIS	1980	TAXA DE CRESC. 80/91	1991	TAXA DE CRESC. 91/2000	2000	TAXA DE CRESC. 2000/10	2010
Tatuapé	89.389	-0,80	81.840	0,34	-79 381	1,45	91 672
Barra Funda	17.894	-1,02	15.977	-2,29	12 965	1,04	14 383
Santo Amaro	93.255	-1,90	75.556	-2,43	60 539	1,69	71 560
Itaim Bibi	114.956	-0,61	107.497	-3,04	81 456	1,29	92 570
Jardim Ângela	107.580	4,70	178.373	3,63	245 805	1,86	295 434

Figura 5. População Recenseada e Taxas de Crescimento do Município de São Paulo, Regiões e Distritos Municipais: 1980, 1991, 2000 e 2010

FONTE: IBGE – Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010.

Elaboração: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU – Departamento de Estatística e Produção de informação/Dipro.
http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_e_taxas_de_crescime_1980_702.html, acessado em 16/11/2012.

FONTE: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.
 Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.

Mapa 10. Domicílios segundo área construída por morador. 2004.

FONTE: IBGE. In. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Município em mapas. 2006. Arquivo digital. Obtido em http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/dinamica_urbana/mapas/cap2_p3.pdf. Acessado em 16/11/2012.

Mapas 11 E 12. Evolução da área construída residencial entre 1991 e 2004, diferenciando habitação horizontal de vertical.

FONTE: Secretaria Municipal de Finanças. In. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, Município em mapas. 2006. Arquivo digital. Obtido em http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/dinamica_urbana/mapas/cap2_p3.pdf. Acessado em 16/11/2012.

Legislação vigente

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002) estabeleceu entre as áreas passíveis de Operação Urbana a área do Tatuapé, como ilustra o mapa 13. Esta operação entretanto ainda não foi regulamentada.

Mapa 13. Operações Urbanas no Município de São Paulo. Produzido a partir de imagens de satélites obtidas em Google Maps e mapa produzido pela Assessoria Técnica de Operação Urbana – AIU – da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU – da Prefeitura Municipal do Município de São Paulo. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/OUVSagosto2011.pdf

Já o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Mooca estabelece como principais diretrizes para o recorte selecionado a criação da Operação Urbana Consorciada Av. Celso Garcia, o estabelecimento de perímetro de Área de Intervenção Urbana (ver mapa 14,pg.92) e a intervenção pontual viária no cruzamento das avenidas Alcântara Machado (Radial Leste) e Salim Farah Maluf. As zonas encontradas no recorte são Zona Mista de Alta Densidade e Zona de Centralidade Polar, (conforme Mapa 15, à pg.93, e tabela 8).

TABELA 8 > Características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação do lote

PLANO REGIONAL ESTRATÉGICO DA SUBPREFEITURA DA MOOCA - PRE - MO

QUADRO Nº 4 do Livro XXV , Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004

CARACTERÍSTICAS DE APROVEITAMENTO, DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTE

Folha 1/1

CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS DE USO		ZONA DE USO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO			CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES					RECUIOS MÍNIMOS (m)		
			MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	TAXA DE PERMEABILIDADE DE MÍNIMA	LOTE MÍNIMO (m²)	FRENTE MÍNIMA (m)	GARARITO DE ALTURA MÁXIMO (m)	FRENTE	FUNDOS E LATERAIS	
												ALTURA DA EDIFICAÇÃO MENOR OU IGUAL A 6,00 m	ALTURA DA EDIFICAÇÃO SUPERIOR A 6,00 m
MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA	ZONA PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL	ZPI	0,10	1,00	1,50	0,70	0,15	500 m²	15,00 m	15,00 m	5,00 m	NÃO EXIGIDO	(c) (d)
	ZM - ALTA DENSIDADE	ZM - 3a	0,20	1,00	2,50	0,5 (a)	0,15	125 m²	5,00 m	SEM LIMITE	5,00 m (b)	NÃO EXIGIDO (d)	(c) (d)
		ZM - 3b		2,00	3,00								
	ZONA CENTRALIDADE POLAR OU LINEAR	ZCP ou ZCL - a	0,20	1,00	2,50	0,70	0,15	125 m²	5,00 m	SEM LIMITE	5,00 m (b)	NÃO EXIGIDO (d)	(c) (d)
		ZCP ou ZCL - b		2,00	4,00								
ZONAS ESPECIAIS	ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	ZEPAM	(e)	0,1 (f)	0,1 (f)	0,10	0,90	estudo de cada caso pelo Executivo		9,00	estudo de cada caso pelo Executivo		
	ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL	ZEPEC	Parâmetros da zona de uso em que se situa o bem imóvel representativo (BIR) ou a área de urbanização especial (AUE) ou a área de proteção paisagística (APP), enquadrado como ZEPEC, observadas as disposições específicas da Resolução de tombamento quando houver										

NOTAS:

a) ver artigo 182 da Parte III desta lei, quanto à taxa de ocupação na ZM para edificações com até 12 metros de altura

b) ver artigo 185 da Parte III desta lei, quanto ao recuo mínimo de frente em ZM, ZCP, ZCL, ZPI e ZEIS

c) ver artigo 186 da Parte III desta lei quanto aos recuos mínimos laterais e de fundos para edificações com altura superior a 6,00 metros

d) ver §1º e §2º do artigo 186 desta lei, quanto aos recuos para atividades industriais, serviços de armazenamento e guarda de bens móveis e oficinas

e) não se aplica o instrumento do PDE de Utilização Compulsória nessas zonas

f) respeitadas as disposições da Legislação Ambiental vigente

FONTES: Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Mooca. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004.

Mapa 16. Plano Regional da Subprefeitura da Mooca

FONTE DOS MAPAS 14, 15 E 16: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/planos_regionais/index.php?p=1887
Acessado em jul/2012

O ponto mais importante a destacar é a possibilidade de aplicação do instrumento da Outorga Onerosa⁵⁹ nas áreas mesmo antes de regulamentadas as operações, aliada à ausência de limites de gabarito. Este mecanismo foi responsável pela utilização do Coeficiente de Aproveitamento Máximo nos empreendimentos residenciais.

Assim, a verticalização do Tatuapé é um fenômeno recente e ainda em curso; as consequências deste processo identificadas no tecido urbano apresentam-se a seguir.

3.3.2 Análise

Seguindo os critérios estabelecidos, foi avaliado-se que:

- Quanto aos padrões de tecido urbano e quanto às transformações / mudanças no padrão predominante:

O padrão tradicional é ainda o predominante, composto por um casario assobradado e frequentemente construído junto à divisa do lote; entretanto apresentam-se também construções recuadas com garagem no recuo frontal. De modo geral predomina a habitação unifamiliar e nota-se a existência de vilas ocupando o miolo de algumas quadras, especialmente no setor norte. Este padrão tipológico produz um tecido homogêneo e denso do ponto de vista construtivo, deixando pouca área desocupada no interior dos lotes (ver mapas 18 e 19, pg. 97 e 98); o uso não residencial se adequa à mesma tipologia num comércio local, concentrado nas vias principais. A presença de equipamentos institucionais públicos e privados é marcante, sobretudo da área de educação, ocupando grandes áreas e relacionando-se mais à tipologia dos edifícios novos.

⁵⁹ “Art. 45 – Nas Áreas de Intervenção Urbana – AIU delimitadas no Mapa 05 deste Livro, enquanto estas não forem regulamentadas por lei, o Executivo Municipal poderá aplicar a Outorga Onerosa do Direito de Construir nos imóveis nelas contidos até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido para as zonas nas quais elas estiverem inseridas, respeitados os estoques de potencial construtivo adicional estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo.

Art. 46 – Nas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul e Celso Garcia, delimitadas no Mapa 05 deste Livro, enquanto não regulamentadas por leis específicas, o Executivo Municipal poderá aplicar a outorga onerosa do Direito de Construir nos imóveis nelas contidos até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido para as zonas nas quais elas estiverem inseridas, respeitados os estoques de potencial construtivo adicional estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo.”

(...)

Art. 60 – A lei específica da Operação Urbana Consorciada Celso Garcia deverá observar as seguintes diretrizes:

I. implantar avenida projetada de apoio sul à Marginal Tietê;

II. implantar um parque linear e uma ciclovia ao longo da avenida projetada de apoio sul à Marginal Tietê;

III. recuperar e modernizar o corredor de ônibus da Av. Rangel Pestana e Av. Celso Garcia;

IV. implantar passagens em desnível, para pedestres e veículos, na via férrea;

V. promover ocupação que privilegie arborização intensa e adequada para diminuir o desconforto térmico, a poluição atmosférica e sonora;

VI. implantar áreas verdes e áreas de uso público, valorizando os terminais de embarque”

Plano Regional Estratégico da Mooca, 2004.

PERIMETRO 01 - TATUAPE

ESC. 1:6000

PERIMETRO 01 - TATUAPÉ . SETOR SUL

ESC. 1:6000

PERIMETRO 01 - TATUAPÉ . SETOR NORTE

Apesar deste predomínio relativo do tecido tradicional, nota-se que no recorte apresentado a tendência marcante de toda a região é a substituição deste tecido urbano por edifícios isolados no lote e afastados da rua. O processo de verticalização apresentado nos dados anteriores se traduz **num tecido mais disperso, menos denso e menos homogêneo que o tradicional**; é possível notar dois momentos distintos desta transformação: alguns dos edifícios são característicos do início da verticalização, nos anos 1990, e caracterizam-se por torres únicas sem grandes espaços livres dentro do lote. Um segundo momento é perceptível, mais recente, em que **condomínios que concentram mais de uma torre e grandes espaços de lazer no térreo** começam a despontar como tendência. O impacto deste segundo tipo parece ser maior no tecido tradicional, convertendo grandes áreas.

Figura 22. Padrão tipológico em expansão no Tatuapé.

FONTE: Fotografado pela autora.

Figura 23. Transposição viária sobre a ferrovia e torres novas, ao fundo.

Figura 24. Praça Sílvia Romero.

Figura 25. Casario tradicional e sua substituição.

Para além do cumprimento da legislação, que, como expusemos anteriormente, produz essa tipologia, aparece a questão da valorização da terra como ponto crucial; esse fato, cruzado com a análise gráfica, nos mostra que há uma contradição grave nesta transformação: além da verticalização não se traduzir, como se espera, em adensamento significativo⁶⁰, a liberação do espaço, também grande vantagem da verticalização, tampouco se traduz em maior qualidade do espaço de uso coletivo, uma vez que o espaço liberado é organizado somente em função de cada lote privado **e excludente em relação ao exterior**.

O problema é mais grave conforme a ocupação se torna mais recente, uma vez que os empreendimentos ganham maior porte. Um fato pouco explorado e que se apresenta quando da análise gráfica é que a perda de qualidade espacial acontece mesmo em relação aos limites do espaço privado, uma vez que a lógica da ocupação lote a lote repete a cada muro de divisa **uma série de elementos que poderiam ser melhor estruturados se pensados em função de uma unidade maior, como a quadra ou um conjunto de quadras**; assim, podem ser citados acessos principais e de serviço, rampas de estacionamento e mesmo áreas de lazer.

Pode-se apontar que a relação do padrão tradicional com o espaço público é em parte menos agressiva, devido especialmente **à implantação das edificações junto à divisa do lote**, configurando certa unidade às quadras, em contraste com a aridez dos muros e gradis de divisa do padrão recente. **A produção de**

um espaço coletivo, entretanto, está longe de ser alcançada por qualquer um dos padrões, estando clara e bem definida a separação do individual e do coletivo, do privado e do público.

- Quanto à existência de espaços coletivos: A partir dos mapas 18 e 19, é possível apontar que a relação entre espaços públicos e privados no entorno da estação Tatuapé piora conforme a ocupação se transforma, não em função da verticalização em si, mas especialmente em função da maneira como ocorre. A verticalização mantém o padrão de lote como unidade mínima e revela projetos idealizados para dentro do lote, sem qualquer relação com o espaço exterior a este.

Nota-se também que a ocupação é similar independente do uso das edificações; assim, o fato de haver grande número de edifícios institucionais na área, bem como o centro comercial ligado ao metrô, isso não revela melhores espaços de uso coletivo junto a tais edificações. **Esse fato é importante para desmistificarmos a idéia bastante difundida entre urbanistas de que a diversidade de usos por si só resulta em melhor padrão de tecido urbano**; no entorno da estação Tatuapé fica claro que a relação de isolamento entre lote e o que poderíamos chamar de espaço residual é patente nos empreendimentos habitacionais da mesma forma que nos não habitacionais e mesmo nos edifícios públicos. Os mais diversos edifícios públicos, tais como o terminal de ônibus, escolas, prédios de órgãos públicos, bem como os institucionais, como SENAC, não proporcionam qualidade aos espaços de uso coletivo quando existentes e tampouco oferecem qualquer espaço deste tipo para além dos acessos, de público e de veículos, estando equivalentes aos lotes residenciais em sua apropriação.

⁶⁰ A urbanista Raquel Rolnik deixa clara a situação em entrevista ao portal digital iG: "No Tatuapé isso é muito claro. Existem muitos apartamentos com grande área comum em grandes áreas exclusivas e menos gente vivendo no padrão tradicional do bairro, que eram os sobradinhos. O mesmo fenômeno se observa agora mais recentemente no caso da Lapa", (<http://raquelrolnik.wordpress.com/tag/tatuape/> - acessado em 09/12/2012 às 19:11hs)

Figuras 26, 27 e 28. Espaços públicos e equipamentos institucionais:

26. Praça, 27. Escola Técnica Martin Luther King, 28. Parque Municipal do Tatuapé

FONTE: Fotografado pela autora.

É perceptível esse caráter residual de grande parte do espaço público, inclusive de áreas denominadas praças; as exceções são algumas praças, três na área de estudo, que de fato se prestam ao uso coletivo. A presença de equipamentos institucionais, como a Biblioteca Infanto-Juvenil Hans Christian Andersen, na praça José Moreno (setor Norte, mapa 19, pg.98), ou a Igreja Nossa Senhora da Conceição, na praça Sílvio Romero (setor Sul, mapa 18, pg. 97) colaboram com a construção destes espaços, intensificando e qualificando seu uso, mais frequente do que nas praças sem equipamentos, como a Santa Therezinha (setor Sul, mapa 19, pg. 98) e a praça à Rua Bom Sucesso (setor Sul, mapa 18, pg. 97).

Ainda que seja notável a diferença entre a área ao norte da ferrovia, cuja ocupação esteve sempre comprometida por estar entre a via férrea e a Marginal Tietê (característica de uma larga faixa que vem desde a Lapa acompanhando a margem sul do rio) e aquela ao sul, naturalmente mais próspera e integrada ao restante da malha, as questões acima relacionadas aparecem em ambos os lados, com distinções mais ligadas ao perfil socioeconômico dos moradores. O processo de verticalização parece mais lento na área ao norte, mas também se mostra como tendência principal. Há uma clara tendência de valorização no entorno do Shopping Boulevard Tatuapé, onde se concentram edifícios de alto padrão.

• **Quanto à existência de vazios ou áreas passíveis de intervenção direta:** O número de vazios urbanos vem diminuindo progressivamente com o crescimento de empreendimentos de grande porte, sobretudo residenciais. Por seu caráter residencial, já eram escassos os espaços livres privados ou as grandes glebas, mais presentes na área junto à Marginal Tietê, já fora do recorte delimitado. Mesmo neste caso é perceptível a ocupação rápida dos poucos existentes, seguindo o padrão tipológico já mencionado.

Conclui-se pela análise que a presença de áreas que configurem o que conceituamos anteriormente como espaço social, ou espaços cuja apropriação coletiva possa ser evidenciada, **é restrita a algumas áreas públicas em meio ao tecido tradicional**, ou seja, às áreas de praça cujo uso se dá em função da relação com o casario voltado para o espaço da rua. **As transformações ligadas à verticalização não têm sido capazes de colaborar na produção do espaço social**, mas sim vêm prejudicando aquele existente anteriormente, em função principalmente do distanciamento entre o uso das áreas privadas e das públicas. Pode-se extrapolar a análise para o questionamento inclusive do uso a longo prazo dos equipamentos de bairro e áreas públicas existentes com a transformação em curso, uma vez que **os espaços de lazer privados vêm sendo característica comum nos empreendimentos** do padrão predominante no Tatuapé.

É possível vislumbrar grande potencial de transformação em função do caráter público de equipamentos de grande porte, especialmente da estação intermodal trem/metrô; entretanto, o padrão tipológico do comércio anexo a este dificulta ainda mais a integração com o espaço da rua em ambos os lados da ferrovia. Já o tecido como um todo só poderá vislumbrar alguma transformação no sentido pretendido se a relação com o lote privado e sua maneira de regulação forem transformados, de modo a **orientar a produção de espaços coletivos no âmbito do espaço privado**. No caso do uso residencial, **é preciso através do projeto propor alternativas de ocupação para a superação do remembramento puro e simples dos lotes do casario tradicional**, bem como estudar alternativas de transição que permitam **superar a unidade mínima que é este lote** sem que para tal seja necessária a intervenção simultânea em grandes áreas.

3.4 Entorno da Estação Granja Julieta

3.4.1 Apresentação

A estação Granja Julieta, pertencente à linha 09, Esmeralda, da CPTM, localiza-se no bairro da Granja Julieta, distrito pertencente à subprefeitura de Santo Amaro, Zona Sul de São Paulo (ver mapa 20, pg. 105).

Em função da localização da linha 09, margeando o Rio Pinheiros, sua área de influência abrange dois contextos distintos, a cada margem do rio, ainda que pertencentes ao mesmo distrito. Ambos os setores estão inseridos no perímetro da Operação Urbana Água Espraiada⁶¹, como se pode constatar na figura 29.

⁶¹ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.260/2001 e Lei 15.416/2011*. Operação Urbana Água Espraiada.

O distrito de Santo Amaro tem sua origem como um dos diversos aldeamentos indígenas instalados ao redor do núcleo jesuíta de Piratininga, consolidando-se em paralelo à cidade de São Paulo, como vila independente, já em 1832⁶². Esta condição de núcleo independente manter-se-á até 1935, quando, por decreto federal após a Revolução Constitucionalista de 1932, passa a ser incorporado ao município de São Paulo.

Constituíria-se de uma ocupação voltada à agricultura, com diversos sítios e engenhos, entre os quais a Granja Julieta, onde, no século XIX, chegou a instalar-se um zoológico particular. Santo Amaro tinha seu pequeno núcleo urbano cercado por uma vasta área rural que abastecia a cidade de São Paulo de mantimentos a partir da segunda metade do século XIX. Ligava-se a São Paulo pelo “caminho sul”, em direção à saída para o litoral e para Santos; em 1886 instalar-se-ia uma linha férrea que a conectava a São Paulo, ligando a estação da Luz à Santo Amaro através dos bairros da Liberdade e Vila Mariana.

Com o início do século XX, Santo Amaro sofrerá um crescimento que acompanha o desenvolvimento urbano da vizinha São Paulo, com a construção de edifícios públicos junto ao centro urbano, a instalação de rede de energia elétrica (1913) e a consequente transformação da linha férrea em linha de bonde, então já pertencente a Companhia Light. As áreas no entorno da linha do bonde se valorizam rapidamente, levando a diversos loteamentos.

A substituição do modal ferroviário pelo rodoviário, que a cidade de São Paulo e seu entorno veem já nas primeiras décadas do século XX, atinge o distrito de Santo Amaro inicialmente com a abertura da Avenida Washington Luís, cuja implantação representará grande valorização imobiliária, impulsionada também pela construção do aeroporto de Congonhas. Com a crise energética de 1925, o sistema de bondes perde força. A construção da represa Billings, nesta mesma época, e a reversão do Rio Pinheiros, são fatos decisivos para o padrão de ocupação da região.

Vastas áreas da várzea do rio serão transformadas, especialmente após a década de 1950, em função do processo de industrialização posto em marcha⁶³. Neste momento, já como parte do município de São Paulo, Santo Amaro terá inúmeras chácaras loteadas, seja para loteamentos de diversos padrões, seja para plantas fabris, já em busca de áreas vazias e com menor valorização. A ligação ferroviária a Santos (1957) será fator preponderante também para a instalação de fábricas na região, sobretudo às margens do rio. Em 1950 constrói-se a Avenida Santo Amaro, que, aliada à existente Washington Luís e posteriormente à Avenida Marginal do Rio Pinheiros, será um dos três vetores de crescimento do bairro.

Assim, o bairro da Granja Julieta, originalmente rural, será a partir da década de 1950, ocupado por uma mistura de grandes plantas fabris e um casario originário de loteamentos de aluguel de características de classe média e operária⁶⁴.

⁶² BERARDI, M. H. P. *Santo Amaro. Série História dos Bairros de São Paulo*. São Paulo: Secretaria da Educação e Cultura. 1981.

⁶³ “Em 1950, Robert Moses, engenheiro de tráfego norte-americano, elabora o Plano de Melhoramentos Públicos para São Paulo, do qual fazem parte as Avenidas Nações Unidas, Bandeirantes, Roque Petroni Jr. e Águas Espraiadas”. NOBRE, E. Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros. Tese de doutorado. FAUUSP: 2000. Pg 181.

⁶⁴ “Os estabelecimentos fabris, quando de vastas proporções, passaram a exigir grandes espaços (...). A inexistência de tais espaços dentro do perímetro urbano da época acabaram (sic) por tomar os terrenos (...) de solo esgotado por quase quatro séculos de roças rudimentares. (...) A facilidade de transporte (primeiro pelas avenidas Santo Amaro, Washington Luís e pela estrada de ferro para Santos e, em seguida, pela Marginal Pinheiros), ao lado da abundância de água e da facilidade para escoamento de detritos trouxeram para Santo Amaro várias indústrias pesadas”. BERARDI, M. H. P, op. cit. pg. 127

Em sua obra *São Paulo: Metrópole*, Meyer (MEYER, 2004)⁶⁵ resume os atributos da metrópole industrial “periférica”: energia barata, mão-de-obra abundante, grandes glebas associadas a um sistema viário eficiente e, posteriormente, a existência de um mercado consumidor. A ocupação da várzea dos rios em São Paulo teve esse caráter até o início do processo de desindustrialização na década de 1980. Ao longo das três últimas décadas, com a cidade no que se chamou de etapa “pós-industrial”⁶⁶, as áreas deixadas pela indústria passaram a ser grandes atrativos ao mercado imobiliário; na várzea do Rio Pinheiros, sobretudo, este fato se intensifica impulsionado pelo deslocamento das funções centrais e pelo surgimento de “novas centralidades”. A Granja Julieta se transforma em foco principal de um novo tipo de intervenção, alinhado ao que ocorre em outras metrópoles a partir da década de 1980 e especialmente nos anos 1990, um tipo de intervenção ligado ao mercado de investimentos e ao capital financeiro internacional. NOBRE (NOBRE: 2000) caracteriza este processo como a maneira com que as cidades passaram a atrair empresas e empreendimentos através do estímulo ao mercado imobiliário do setor terciário⁶⁷.

Nobre (NOBRE, 2000) aponta que os primeiros empreendimentos imobiliários do setor terciário surgiram na região já na década de 1970, o que pressiona o poder público por investimentos locais; o primeiro ciclo de empreendimentos, na década de 1980, tem como centro a região da Avenida Luís Carlos Berrini, seguido por expansão para as proximidades da Rua Verbo Divino (1985-1990) e, por fim, ao longo dos anos 1990 e 2000, a expansão margeando o Rio Pinheiros alcança a Granja Julieta. Ressalta-se o caráter

privado de todos os projetos e intervenções. A região se consolida como centro de negócios da cidade.

Legislação vigente

Ao longo da última década, a região foi ocupada segundo as diretrizes da Operação Urbana Água Espaiada, o que permitiu, através da venda de potencial construtivo, grande adensamento construtivo e verticalização, que vem combinando complexos multiuso com diversos empreendimentos residenciais. A estrutura viária do bairro, oriunda dos loteamentos privados do início da ocupação, bem como a grande dimensão dos lotes, apresentam uma série de conflitos com a tipologia em implantação, como o isolamento da malha urbana e a intensificação do tráfego.

Em 2011 foi elaborado Plano Urbanístico Chucrí Zaidan, pela S.P. Urbanismo⁶⁸, no âmbito da operação urbana e cujo objetivo principal é o prolongamento da avenida de mesmo nome, conjuntamente ao alargamento de determinadas vias, como indica a figura 30. Até então, a operação urbana não oferecera diretrizes maiores para a área, tendo entretanto permitido a venda de parte substancial do potencial construtivo disponível, tanto para uso comercial como residencial. Já a elaboração do plano, apesar das diretrizes indicadas, como a valorização de espaços livres e a inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, não contempla a ordenação de espaços privados. A troca de área por potencial construtivo é utilizada com o objetivo de ampliar as vias e, eventualmente, aumentar a dimensão do passeio em determinadas vias.

⁶⁵ MEYER, R., GROSTEIN, M., BIDERMAN, C. *São Paulo: Metrópole*. São Paulo: EDUSP : IMESP, 2004.

⁶⁶ MEYER, R. *op. cit.* 2004

⁶⁷ NOBRE, E. *op. cit.* 2000.

⁶⁸ Empresa pública vinculada à prefeitura de São Paulo, oriunda da antiga Empresa Municipal de Urbanismo – EMURB.

Figura 30. Proposta viária contida no plano urbanístico Chucrí Zaidan. Ilustração sem escala.

FONTE: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590

Figura 31. Áreas verdes e institucionais, proposta contida no plano urbanístico Chucri Zaidan. Ilustração sem escala.

FONTE: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590

Figura 32. ZEIS, proposta contida no plano urbanístico Chucuri Zaidan. Ilustração sem escala.

FONTE: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590

3.4.2 Análise

Seguindo os critérios estabelecidos, avalia-se que:

- **Quanto aos padrões de tecido urbano e quanto às transformações/mudanças no padrão predominante:** O padrão existente era misto entre grandes glebas vazias e quadras com uma ocupação horizontal de classe média. Entretanto sua substituição tem sido intensa, especialmente nos últimos anos. Observa-se pela combinação do panorama local com os empreendimentos já em construção ou em lançamento que o padrão estará totalmente transformado, no horizonte de curto prazo. A substituição é pelo padrão acima exposto, de condomínios residenciais de várias torres e grandes conjuntos multiuso, sobretudo na Avenida das Nações Unidas.

A conclusão que se pode tirar da análise dos empreendimentos já implantados e daqueles em curso, como se pode verificar no mapa 24, é a de que o entorno da Estação Granja Julieta já se encontra totalmente comprometido com empreendimentos cujo porte os caracteriza como tecido consolidado.

Mapa 21. Análise da Granja Julieta. Pontos de interesse.

ESC. 1:8000

PERIMETRO 02 - GRANJA JULIETA

ESPAÇOS PÚBLICOS DESTACÁVEIS

PONTOS DE INTERESSE

PERIMETRO 02 - GRANJA JULIETA . SETOR SUL

ESC. 1:6000

ÁREA EDIFICADA

ÁREA ABERTA À CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES

ÁREA DE TRANSFORMAÇÃO DO TECIDO TRADICIONAL

PERIMETRO 02 - GRANJA JULIETA . SETOR NORTE

- **Quanto à existência de espaços coletivos:** Nos empreendimentos já implantados há presença de espaços de uso coletivo ligados ao uso comercial, em geral internos aos lotes e de acesso público, porém restrito em função da falta de integração aos espaços públicos. A ligação com a Avenida Nações Unidas dificulta a integração dos empreendimentos ao tecido local, devido também à grande dimensão das glebas ocupadas.

É escassa a presença de equipamentos públicos ou edifícios institucionais, configurando um tecido predominantemente privativo e excludente.

Mapa 24. Áreas comprometidas no entorno da Estação Granja Julieta.

FONTE: Produzido pela autora, sobre base vetorial obtida junto ao CESAD (Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados) da FAUUSP.

- **Quanto à existência de vazios ou áreas passíveis de intervenção direta:**

Nota-se no entorno da estação, em função da dinâmica acelerada do mercado imobiliário na região, a inexistência de espaços disponíveis para intervenção, sejam estes de grande porte ou mesmo de tecido passível de transformação. A inexistência de áreas públicas e espaços livres agrava este quadro; o plano proposto para o prolongamento da Avenida Chucri Zaidan não apresenta elementos que permitam vislumbrar mudanças neste panorama.

Figura 33. Novos empreendimentos junto à Marginal Tietê.

Figura 34. Estande de vendas de novo empreendimento.

Figura 35. Edifícios existentes.

Figura 36. Vista da Marginal Tietê junto à estação de trem
FONTE: Fotos da autora.

Conclui-se da análise que a área no entorno da Estação Granja Julieta, em ambas as margens do rio, encontra-se completamente comprometida, inviabilizando a proposição de projeto de transformação como o proposto pela tese, em contraste com a área do Tatuapé, cuja transformação ainda está em curso.

3.5 Entorno da Estação Barra Funda

3.5.1 Apresentação

A estação Barra Funda é a de maior movimento e relevância no contexto metropolitano, dentre as três estudadas. Integra duas linhas de trem da CPTM, a linha 08 e a 07, com a linha vermelha do Metrô, além do terminal rodoviário da Barra Funda. Localiza-se no bairro de mesmo nome, distrito pertencente à subprefeitura da Lapa.

A origem da Barra Funda se assemelha aos demais bairros da várzea do Tietê que, a partir do centro histórico da cidade, se afastam nas direções leste e oeste. Assim como o Tatuapé, teve seu desenvolvimento ligado à implantação da ferrovia e ao ciclo do café, na transição do século XIX para o XX, e se caracterizou por uma ocupação residencial operária mesclada ao uso industrial, ambos ligados ao rio e ao transporte ferroviário. Seu arruamento se deu através do loteamento privado de chácaras da então zona rural da cidade que se estendia desde o rio até os Campos Elíseos e o Pacaembu⁶⁹; novamente padrão característico de toda a primeira expansão urbana da cidade, para além do núcleo central.

Na página anterior,

Mapa 25. Entorno da Barra Funda.

FONTE: Produzido pela autora sobre imagem aérea retirada do Google Maps.

Mapa 26. Zonas definidas pelo Código Arthur Saboya.

FONTE: Produzido sobre planta da cidade de São Paulo, 1924. Sem escala. Instituto Geográfico e Cartográfico - ICG. Acervo - Tombo 1162. Obtido em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/1924.jpg. Acesso: 10/05/2012.

⁶⁹ CANUTTI, C. Planejamento urbano e produção do espaço na Barra Funda. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2001.

O parcelamento do solo, no entanto, é tímido desde o princípio, com a abertura de poucas vias, o que será mantido ao longo das décadas em função da predominância do uso industrial. A ferrovia separava a Barra Funda, ainda antes da retificação da calha do rio Tietê, em Barra Funda e Várzea da Barra Funda. Já na década de 1880 se estabelece a estação⁷⁰.

Durante o primeiro ciclo da industrialização a várzea do rio abrigava diversas olarias e fábricas de pequeno porte; Na Barra Funda, esta ocupação está intimamente ligada às ferrovias, com a presença de muitos armazéns⁷¹; a parte alta do bairro, ao sul da ferrovia, desenvolve-se com alguma autonomia, uma vez conectada com o centro da cidade através do sistema de bondes elétricos, já nas primeiras décadas do século XX, enquanto a baixa abrigará além das fábricas, moradia operária imigrante. Muitas áreas não permitiam ocupação adequada em função dos constantes alagamentos nos períodos de cheia do rio, o que se manteve após a retificação da calha, iniciada segundo as diretrizes do Plano de Avenidas, de Prestes Maia. “A ocupação na direção oeste, no sentido da Água Branca, teve início com a drenagem da várzea e retificação do rio, que permitiram melhor utilização nessa direção em detrimento da direção leste, no sentido do Bom Retiro, em função das enchentes constantes. Entretanto, as obras de canalização e retificação do rio Tietê realizadas na década de 1940 não foram suficientes para sanar os problemas de drenagem na várzea da Barra Funda” (CANUTTI: 2001. Pg. 134). Outras

obras viárias contidas nas diretrizes do plano e implantadas a partir da década de 1940 interviriam no desenvolvimento da Barra Funda, tais como o alargamento da Av. Pacaembu e a construção do Viaduto Pacaembu, ligando o bairro à Zona Norte. Entre as décadas de 1960 e 1970, novas transformações viárias configuraram o tecido existente até hoje, reforçando o caráter industrial da Barra Funda, sobretudo na várzea do rio, alinhadas ao planejamento com foco rodoviário estabelecido pelo Plano de Avenidas e subseqüentes, como o estudo de Robert Moses. Foram implantadas avenidas de caráter estrutural, rotatórias e alças de acesso à marginal⁷². Assim, o tecido resultante é marcado, hoje, pela existência de vias estruturais de caráter metropolitano e um arruamento incipiente, sobretudo na margem norte da ferrovia.

Apesar das obras viárias, o processo de desindustrialização da cidade a partir do fim da década de 1970 deu início à estagnação do bairro. A malha característica dos lotes industriais foi entrecortada por novas barreiras que em nada contribuíam para seu desenvolvimento; do mesmo modo, a lei de uso e ocupação do solo mantinha grandes áreas como zona industrial, inibindo o parcelamento e a ocupação com outros usos. Ao longo das décadas de 1960 e 1970 a Barra Funda perde população.

Em 1979, a partir das diretrizes municipais de expansão do sistema de transporte coletivo, propõe-se a instalação da Estação Barra Funda

⁷⁰ CANUTTI, C. op cit. 2001.

⁷¹ Meyer destaca o processo da primeira industrialização de São Paulo: “Tanto o tipo de indústria quanto seu estado tecnológico no momento da implantação criou (sic) inserções urbanas bem específicas qu hoje (...) tornam-se bastante evidentes. A relação das pequenas manufaturas associadas ao primeiro ciclo industrial (20-30) com a estrutura urbana, quando ainda não havia regulamentação para as atividades industriais, é muito distinta daquelas (sic) que se instalaram no momento decisivo da industrialização paulista (ciclo após 1950) e cujo porte as obrigava a buscar glebas situadas em áreas estratégicas”. MEYER, R. op. cit. 2004. Pg. 165.

⁷² CANUTTI, op. cit. 2001. Pg. 82.

do metrô, terminal da linha leste-oeste; sua construção seria efetivada somente em 1988⁷³ e o terminal rodoviário seria implantado no ano seguinte, consolidando-se o Terminal Intermodal da Barra Funda.

A partir de meados década de 1980, com o redirecionamento das atividades econômicas da cidade, as políticas públicas para o bairro buscam estimular usos diferentes que o industrial, concentrando-se na transformação da cidade em metrópole pós-industrial, voltada ao setor terciário, como vimos no caso da Granja Julieta. Assim como a implantação do terminal intermodal, a inauguração, em 1989, do Memorial da América Latina tem como objetivo dinamizar áreas centrais dotadas de infraestrutura e que oferecem espaços ociosos. A Barra Funda se caracteriza, para o poder público, como local adequado à implantação de novo centro comercial e de serviços avançados. Entretanto, como já foi exposto no caso da Granja Julieta, nesse momento a instalação de nova centralidade vinculada ao setor terciário já se direcionava no sentido do vetor sudoeste da cidade. A descontinuidade da malha urbana e os usos presentes também contribuem para a falta de interesse do setor imobiliário na região. A ocupação da Barra Funda permanece esparsa ao longo da década de 1990 e 2000, com glebas vazias entremeadas por galpões, indústrias remanescentes ou atividades que ocupam grandes áreas, como clubes desportivos.

⁷³ CANUTTI, *op. cit.* 2001. Pg 107.

Figuras 37 e 38. Torres da operação Água Branca, ao fundo.
FONTE: Fotos da autora.

Legislação vigente

Desde o estabelecimento da Operação Água Branca, em 1995, a prefeitura tem-se voltado para a região na tentativa de promover estímulos a sua ocupação; Durante a primeira década da Operação Urbana, o interesse do mercado foi pouco e apenas um conjunto relevante foi construído dentro o perímetro.

O incremento na produção do setor imobiliário nos últimos anos, entretanto, tem produzido alterações profundas no entorno da Estação. Diversos empreendimentos imobiliários, sobretudo residenciais, têm sido implantados, dentro do estoque oferecido pela Operação Urbana. Seu padrão segue estritamente aquele identificado no Tatuapé, com condomínios de diversas torres isoladas e lotes cercados. Na Barra Funda, com a disponibilidade de grandes glebas e a inexistência de um projeto urbanístico vinculado à Operação Urbana até recentemente, mesmo a lei tendo sido alterada por diversas vezes ao longo dos anos, os resultados no parcelamento do solo urbano e na criação de uma malha integrada ao restante da cidade têm deixado a desejar.

Mapa 27. Perímetro da
Operação Urbana Água Branca.

Mapa 28. Operação Água Branca inserida no perímetro do projeto Arco Tietê.

A partir de 2013, com o redirecionamento das políticas públicas de planejamento municipal, nova proposta de lei foi vinculada a essa operação urbana, com plano urbanístico elaborado pelo poder público e que pode indicar uma transformação mais drástica e de melhor resultado para o conjunto do tecido. Esta lei está em tramitação e ainda não é possível avaliá-la além desta análise ora apresentada. A área está também inserida no principal projeto de transformação urbana proposto pela gestão municipal, o Arco do Futuro, também em processo de viabilização.

Mapa 29. Operação Urbana Água Branca. Setores de projeto.

3.5.2 Análise

Seguindo os critérios estabelecidos, avalia-se que:

• **Quanto aos padrões de tecido urbano e quanto às transformações/mudanças no padrão predominante:** O padrão existente na Barra Funda permaneceu durante décadas muito próximo ao padrão industrial de grandes glebas; a questão da drenagem foi preponderante para esta ocupação esparsa. A transformação recente com a implantação de outros usos caracterizou uma mudança, que mescla ainda usos em função das grandes áreas, como os clubes e instituições de ensino existentes, com uma tendência ao isolamento causado pelo padrão dos condomínios verticais isolados, que se apresentam ali numa escala coerente com o espaço disponível.

ESPAÇOS PÚBLICOS DESTACÁVEIS

PONTOS DE INTERESSE

ESC. 1:6000

PERIMETRO 03 -BARRA FUNDA . SETOR SUL

Mapa 33. Análise da Barra Funda.

FONTE: Produzido pela autora, sobre base vetorial obtida junto ao CESAD (Centro de Coleta, Sistematização, Armazenamento e Fornecimento de Dados) da FAUUSP.

ESC. 1:6000

PERIMETRO 03 -BARRA FUNDA . SETOR NORTE

ÁREA EDIFICADA

ÁREA ABERTA À CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES

ÁREA DE TRANSFORMAÇÃO DO TECIDO TRADICIONAL

• **Quanto à existência de espaços coletivos:** Nota-se no entorno da Estação Intermodal da Barra Funda a presença de diversos equipamentos públicos de grande porte, como o Memorial da América Latina, o Fórum Criminal, o Parque da Água Branca, bem como instituições privadas com uso institucional, como universidades, clubes, igrejas, entre outros. O próprio terminal e suas instalações correlatas são parte deste conjunto. A relação de todos estes espaços, entretanto é predominantemente conflitante entre si e com o restante do tecido, bem como com o sistema viário estrutural, resultando na ausência de espaços coletivos como os que vimos caracterizando na presente tese. Pode-se considerar que o parque da Água Branca é de fato o único exemplo de espaço coletivo de qualidade presente na área estudada, porém sem relação com o tecido ao redor.

Figura 39. Entrada do Parque da Água Branca.

Figura 40. Terminal Intermodal da Barra Funda.

Figura 41. Memorial da América Latina.

Figura 42. Exemplo do novo padrão tipológico.
FONTE: : Fotos da autora.

- **Quanto à existência de vazios ou áreas passíveis de intervenção**

direta: Ao contrário do que foi constatado na Granja Julieta, a característica ainda presente na Barra Funda de grandes glebas, mesmo com o recente aquecimento do setor imobiliário, permite destacar áreas passíveis de intervenção significativa. A presença de vias estruturais e equipamentos de escala metropolitana, bem como sua localização estratégica de proximidade ao centro e às vias principais de acesso à cidade são indicadores de que esta área é passível de uma transformação com a qual a cidade tem muito a ganhar. Sua presença em diversas iniciativas do poder público, desde a Operação Urbana Água Branca até o recente plano Arco do Futuro corroboram esta análise.

Conclui-se da análise que a área no entorno da Estação Barra Funda é de fundamental importância para a cidade e tratá-la como objeto de estudo serve também como parâmetro para intervenções em outras áreas. Entretanto, para os objetivos da pesquisa, voltados sobretudo à proposta de uma nova maneira de intervir no tecido existente, o padrão estabelecido se mostra menos adequado do que aquele encontrado no Tatuapé. Como avaliação final pode-se ponderar que a escala do projeto adequada à Barra Funda está mais ligada a grandes intervenções, visando transformação radical, o que não se adequa aos objetivos do trabalho.

CAPÍTULO 4 EXPOSIÇÃO DO MÉTODO

Através das análises apresentadas no capítulo três constatou-se que os instrumentos vigentes não têm sido capazes de proporcionar à cidade um espaço que possa ser qualificado como espaço de uso coletivo de qualidade. Comprova-se, então, por meio de casos concretos, o que foi apontado nos capítulos anteriores, ou seja, o resultado de uma ocupação centrada no espaço privado: **um tecido fragmentado, desconexo e cujo espaço coletivo é residual** e de má qualidade. A questão que se coloca, então, é como reverter esse quadro, orientando o processo de urbanização no sentido contrário, da construção de um tecido integrado, agregador, democrático e que ofereça condições para a produção do espaço social⁷⁴. Como já colocado, propõe-se no presente trabalho a tese de **que o projeto urbano é a ferramenta chave para essa reorientação**, e portanto deve estar presente no cotidiano da prática do planejamento urbano, em diversas escalas.

O projeto tem a capacidade única de antecipar resultados e, portanto, de oferecer base concreta e mesmo dados comparativos que permitem antever a transformação espacial. É através dele, e sobretudo da utilização de espaços físicos e situações concretas, que se **pode propor alternativas de superação da relação atual entre espaços públicos e privados**, aproveitando essa capacidade ilustrativa singular para oferecer alternativas que possam, com o tempo, ser incorporadas pelos diversos setores responsáveis pela produção do espaço na cidade. Sem o instrumento do projeto, como vem sendo feito pelo planejamento tradicional, a regulação está representada por um conjunto de normas gerais

voltadas para regular a propriedade privada e que, por isso mesmo, **funcionam segundo a lógica do espaço privado, ou seja, em função do lote, do individual, jamais da compreensão do espaço coletivo**. O projeto, ao contrário, oferece a possibilidade de pensar o espaço além das relações lote a lote, dando ênfase ao espaço resultante que se pretende; é aí que aparece a grande possibilidade de transformação, desde que orientada segundo objetivos e critérios que visem a produção de um espaço coletivo. Fica claro com isso que esse projeto, para ter alcance de transformação, **tem necessariamente que estar a cargo do poder público**, regulador e orientador da produção do espaço urbano.

O presente capítulo tem como objetivo, assim, expor o método de planejamento proposto pela tese: **a incorporação de uma prática de projeto urbano inserida no cotidiano da administração pública e que contemple as diversas etapas do projeto e de sua implantação. Este deve ser elaborado em função de objetivos concretos de superação dos limites impostos pela relação espaço público/espaço privado**; deve derivar de um processo de análise e escolha criteriosa de áreas estratégicas da cidade (visto que é inviável projetar toda a cidade) com a capacidade de promover transformações iniciais a serem reproduzidas no restante do tecido; **deve ser realizado a partir de critérios gerais estabelecidos para todos os projetos e, por sua vez, propor diretrizes específicas que objetivem transformações localizadas e concretas**; deve, por fim, ter sua aprovação e implantação mediadas pelo poder público em todas as etapas, estando sua gestão sob responsabilidade pública e sua viabilização a cargo dos mais diversos agentes sob esta mediação, como será exposto no Capítulo V.

Para alcançar este objetivo, propôs-se um projeto ilustrativo que abrange todas as etapas descritas (escolha da área foco do projeto, ou Unidade de Planejamento;

⁷⁴ O conceito de espaço social foi tratado no Capítulo I.

análise da área, estabelecimento dos objetivos e critérios gerais; realização do projeto e de suas diretrizes fundamentais) para, em seguida, avançar na análise comparativa dos possíveis resultados frente ao espaço existente e na elaboração de uma estratégia de implantação para este.

4.1 Escolha e delimitação da unidade de planejamento

Coloca-se primeiramente a questão de qual área, dentre os três casos estudados, oferece maiores condições de trabalho, seja para resultar em transformação significativa, seja para ilustrar de forma clara a tese proposta. Das três áreas estudadas, **a Granja Julieta** foi de imediato descartada como alternativa, uma vez que **seu território se mostrou, na análise, totalmente comprometido com as ocupações recentes dos novos lançamentos imobiliários**, inviabilizando qualquer transformação que reorientasse o espaço resultante, ao menos a médio prazo. Como foi exposto no capítulo três, o grande interesse do mercado imobiliário nesta região nas duas últimas décadas, em paralelo a uma certa omissão do poder público em orientar seu desenvolvimento, resultou no cenário atual, de um espaço totalmente comprometido do ponto de vista da ocupação.

Entre as áreas do Tatuapé e da Barra Funda, pareceu mais adequada a opção pela **primeira por sua característica de tecido tradicional**, cuja transformação está em andamento, porém ainda em estágio que permite intervenção no sentido que interessa propor. Já na Barra Funda, apesar de seu inegável potencial, as grandes glebas e os equipamentos públicos de grande porte orientariam necessariamente o projeto de intervenção em outra direção, mais no sentido de grandes projetos urbanos. Sua inserção em projetos existentes e prévios, como a Operação Urbana Água Branca em seus diversos desdobramentos nas duas últimas

décadas, bem como sua posição central no projeto Arco do Futuro demonstram seu papel central na estruturação da cidade em escala metropolitana. Apesar deste inegável interesse, o foco do presente trabalho, isto é, **a transformação do tecido urbano na escala local**, está mais adequada a um tecido de outro caráter, **como o encontrado no Tatuapé**.

Assim, a seleção da área de projeto ficou estabelecida junto ao recorte espacial 1, no entorno da estação Tatuapé.

Critérios gerais para a escolha das Unidades de Planejamento

A partir desta opção, elencam-se agora os principais critérios orientadores para a escolha de Unidades de Planejamento, ou seja, de áreas em que o método apresentado poderia ser aplicado. Esta colocação pretende reforçar a idéia de que, para além da produção de um projeto específico, **propõe-se uma metodologia de trabalho para o planejamento urbano, aplicável como instrumento cotidiano da administração pública**.

Os critérios seriam então:

- **Proximidade ao transporte** de passageiros de alta capacidade, por seu potencial estruturador (critério já adotado para as áreas de estudo);
- **Posição estratégica em relação ao conjunto metropolitano**, ou seja, localização intermediária entre o centro, de maior interesse e com maior capacidade de auto-transformação e as áreas periféricas, com baixo interesse de mercado e que podem-se valer dos efeitos propagadores da transformação gerados pelo projeto lindeiro. A intervenção nos limites dos centros urbanos foi defendida por Manuel de Solà-Morales em seu artigo “Ações estratégicas de reforço do centro”⁷⁵. É também alinhada à necessidade de descentralização das

⁷⁵ SOLÀ-MORALES, M. Ações estratégicas de reforço do centro. In: *Os centros das metrópoles — Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Ed 3ª Nome / I. O. SP, 2001.

atividades defendida por diversos urbanistas para São Paulo, como alternativa para diminuir a pendularidade dos deslocamentos para a cidade.

- **Estágio de transformação inicial ou em curso**, cuja ocupação segundo o padrão que vem sendo adotado na cidade (em função do lote e com a tipologia de torre isolada neste lote, portanto fragmentado e isolado do entorno) ainda não compromete todas as áreas, permitindo a implantação de projeto novo;

- **Existência de áreas livres de grande porte**. Este não é condicionante fundamental, entretanto, como podemos comprovar no projeto a seguir, a proximidade a espaços e/ou equipamentos de qualidade pré-existent colabora para a produção de um sistema norteador da transformação e da produção de espaços de uso coletivo mais integrados. Assim, no caso da ausência completa de tais elementos (espaços livres públicos e equipamentos de uso coletivo, tais como parques, praças de maior porte, instalações de ensino ou uso institucional de maneira geral), é interessante a existência de áreas que permitam sua implantação, não sendo de fundamental importância a elaboração de projetos em escala metropolitana, como no caso citado da Barra Funda.

4.2 Análise da área escolhida e delimitação da Unidade de Planejamento

O passo seguinte, mediante a metodologia proposta, é a análise espacial nas diferentes escalas da área e seu entorno, para definição do perímetro delimitador da unidade de planejamento. Este perímetro estabelecerá então duas áreas distintas: a área de intervenção e a área de influência direta do projeto. Essa separação permite diferenciar e dimensionar estrategicamente como o projeto pode ser implantado ao longo do tempo, bem como elencar os resultados esperados e seus desdobramentos num entorno mais abrangente. Assim, propõe-se propagar a transformação a partir de uma unidade mais restrita, aumentando as condições de projeto e de sua viabilidade (aqui viabilidade compreendida de

forma ampla, seja na questão econômica, política ou social).

Foram necessários dois caminhos analíticos para esta delimitação: a leitura dos elementos estruturadores do espaço (1) e o dimensionamento da área a intervir (2). O entorno da estação Tatuapé da CPTM apresenta diversos elementos importantes que nos permitem sua delimitação mas, além da organização espacial destes elementos, foi fundamental refletir sobre a dimensão da área de intervenção, uma vez que, como exposto no Capítulo III, a dimensão excessiva da área de projeto pode vir a se tornar empecilho para sua elaboração e também para a viabilidade da implantação.

1. Elementos estruturadores do entorno da Estação Tatuapé

Os principais elementos da área na escala metropolitana, como ilustram os mapas 34 e 35, são a própria linha férrea, as duas estações próximas, Tatuapé e Carrão, e as vias estruturais de diferentes níveis: Avenida Marginal do Tietê (já saída para a Rodovia Ayrton Senna), Avenida Radial Leste (eixo corredor leste-oeste), Avenida Salim Farah Maluf (acesso à Rodovia Presidente Dutra ao norte), Avenida Celso Garcia (ligação leste-oeste), Avenida Aricanduva e Avenida Conselheiro Carrão; destas, destacam-se por serem corredores de transporte coletivo atuais ou propostos as avenidas Celso Garcia e Radial Leste. Neste aspecto, a análise do sistema viário e de transporte coletivo nos indica uma **deficiência na ligação leste-oeste ao sul da via férrea**, o que colabora para o grande comprometimento do corredor da Radial Leste. Neste sentido, ainda que extrapolando o âmbito da pesquisa, parece importante salientar esta necessidade, oriunda da necessária análise “macro”, e assim propor o estabelecimento de mais um corredor de transporte coletivo ao sul, como aponta o mapa 36, de diretrizes.

Mapa 35. Análise metropolitana.

Mapa 36. Diretrizes de intervenção.

Destacam-se também como elementos estruturadores da ocupação os importantes corpos d'água que passam pela área, desde o leito do rio Tietê, até os córregos de diferentes proporções, canalizados em sua maioria, como sob a Avenida Salim Farah Maluf (córrego Tatuapé) e outros menores no interior da área de estudo. Há parques metropolitanos na área e seu entorno imediato, como o Parque do Piqueri, o Parque Municipal do Tatuapé e o Parque Esportivo do Trabalhador, bem como equipamentos de saúde e esportivos de mesmo porte, como os hospitais públicos e privados, o Clube Esportivo Corinthians e diversas escolas.

Alguns destes elementos sinalizam **diferenças profundas** no tecido urbano, o que sugere sua utilização como limite⁷⁶ de intervenção. Deve-se lembrar que esta caracterização, entretanto, diferencia-se daquela de barreira⁷⁷ ao desenvolvimento urbano, conceito que, diferente da simples delimitação entre um tecido e outro, sinaliza o impedimento, causado por este elemento, da integração de parte do tecido ao restante da malha, comprometendo sua urbanização. Este seria o caso, recorrente em grande parte da várzea do rio Tietê, da via férrea, que historicamente criou uma faixa isolada do restante do tecido, limitada pelo trem e pelo rio, cujo processo de urbanização sempre esteve truncado, comprometido. Neste sentido, abordar de maneira integrada ambas as margens da ferrovia, ao invés de utilizá-la como limite da intervenção, significa procurar maneiras de superação desta característica de barreira, integrando ambas e permitindo o desenvolvimento da área historicamente mais comprometida. O mesmo poder-se-ia dizer, em escala

diferente e mais abrangente, das duas vias que margeiam o rio; entretanto, para os fins da presente tese, mais voltados à transformação do tecido em escala local, opta-se por não estender a área de intervenção direta até o Tietê, porque isso sugeriria uma intervenção de âmbito muito mais metropolitano.

Assim, foram estabelecidos como limite da intervenção mais área de influência direta: A Avenida Salim Farah Maluf a oeste, a Avenida Marginal do Tietê ao norte, a Avenida Aricanduva e Rua Antônio de Barros a leste e a Rua Emília Marengo (limite do Jardim Anália Franco) ao sul. Esta área coincide com a delimitação do bairro do Tatuapé, evidenciando características comuns ao tecido como um todo. O conceito de Kevin Lynch (LYNCH:1960) transmite com precisão o que configura o bairro⁷⁸, em que determinadas características são marcantes, que podem ser a tipologia predominante, a malha viária ou uma série de outros elementos. Este critério parece mais interessante do ponto de vista morfológico para a determinação do perímetro de um projeto do que a abordagem dimensional pura e simples, ficando a área bruta como parâmetro comparativo, mais do que como critério de dimensionamento fechado em si. Assim, a leitura dos elementos estruturadores reforça o caráter de bairro do Tatuapé e dá suporte à delimitação do perímetro estabelecido. A área de intervenção direta, mais restrita, é proposta em função do potencial de transformação que determinados espaços oferecem, colaborando para a definição de áreas prioritárias à intervenção. Sua delimitação foi condicionada portanto à leitura e ao estabelecimento de nós e eixos de transformação, como as estações ferroviárias e determinadas vias. A partir destes, seu entorno imediato resulta no recorte exposto no mapa 37.

⁷⁶ “(Limites) são as fronteiras entre duas fases, quebras de continuidade lineares (...). Esses limites podem ser barreiras mais ou menos penetráveis que separam uma região de outra, mas também podem ser costuras, linhas ao longo das quais duas regiões se relacionam e se encontram. São (...) elementos limítrofes (...) que conferem unidade a áreas diferentes”. LYNCH, K. *op. cit.* 1960.

⁷⁷ O conceito de barreiras urbanas pode ser compreendido na obra de Jacobs. JACOBS, J. *op. cit.* 1961.

⁷⁸ “O observador penetra neles (bairros) mentalmente (...). As características físicas que determinam os bairros são continuidades temáticas que podem consistir numa infinita variedade de componentes: textura, espaço, forma, detalhe, símbolo, tipo de construção, usos, atividades, habitantes, estado de conservação, topografia”. LYNCH, K. *op. cit.* 1960. Pg. 75.

Mapa 37. Projeto. Delimitação do perímetro.

2. Dimensionamento da área para o projeto urbano no Tatuapé

Uma vez delimitado o perímetro através dos elementos citados acima, obteve-se uma área total com cerca de 300Ha. Esta dimensão bruta está acima dos parâmetros encontrados na literatura a respeito e aceitos pela presente tese, apontados no Capítulo III, porém diz respeito ao que se estabelece como área de influência, e não como área de intervenção, esta sim, próxima aos parâmetros estabelecidos.

A questão de **como esta área de influência pode ser ordenada a partir das diretrizes do projeto** é fundamental para a mudança do padrão tipológico existente, bem como para **a superação dos limites entre público e privado que a tese propõe**. Assim, deve-se estabelecer como critério **a possibilidade de reprodução do padrão adotado no projeto também nas áreas não desenhadas**, ou seja, fora do perímetro de intervenção. Isso é possível estabelecendo-se um **elemento mínimo de intervenção que não o lote, neste caso, a quadra** (como se verá em seguida, no item 5.3) e, a partir deste, **distinguindo as áreas em que a transformação é fundamental** e, portanto justifica-se a intervenção, e aquelas em que pode acontecer espontaneamente ao longo do tempo, sem comprometer o resultado final esperado. A área de intervenção fica assim limitada a um total de 130Ha, bem próxima aos parâmetros estabelecidos no Capítulo III. Ressalta-se que, ainda assim, mediante área de projeto significativa, mostra-se fundamental a definição de fases de implantação que permitam sua viabilidade.

Dessa forma, pode-se sintetizar, de modo a colaborar com o método, os critérios considerados para a **delimitação das Unidades de Planejamento**, como sendo: (1) seus elementos estruturadores, tais como vias estruturais de

caráter metropolitano, principais acessos, rotas e fluxos existentes na área de estudo, eixos e nós de transporte coletivo, corpos d'água e áreas verdes de grande porte, equipamentos de escala metropolitana, infraestrutura local e proximidade a áreas centrais, estágio de urbanização e, finalmente, (2) dimensão final da área de intervenção.

Uma vez estabelecida e dimensionada a Unidade de Planejamento, inicia-se a apresentação da etapa propositiva.

4.3 Critérios de projeto gerais, aplicados no caso do Tatuapé

Este item expõe os critérios de projeto estabelecidos, visando atingir os objetivos expostos na introdução do presente trabalho⁷⁹ em relação ao local estudado e **em relação ao objetivo geral da tese, ou seja, à melhora da qualidade do espaço de uso coletivo e à busca pela produção de um espaço social de melhor qualidade**. Defende-se assim, que o estabelecimento de critérios claros de projeto devem orientar a proposta, de modo a conseguir através dela atingir os objetivos esperados. Estes critérios derivam necessariamente da análise nas diversas escalas e devem estar subordinados a objetivos estabelecidos previamente para o conjunto da metrópole, em escala mais macro. Assim, é nos instrumentos de planejamento ora vigentes que o projeto se apoia⁸⁰, em termos de distribuição de usos na metrópole, de adensamento populacional e de diretrizes de mobilidade.

Em escala local, os critérios estabelecidos são:

- **Superação da dicotomia espaço público-espaço privado**: este é o primeiro e principal critério norteador da intervenção; é o que se pretende comprovar com

⁷⁹ Ver página 27.

⁸⁰ Este ponto destaca que a proposta da tese não prescinde dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano, como o Plano Diretor do Município ou de planos metropolitanos, mas propõe a abordagem de uma escala ora sem espaço nos instrumentos vigentes.

a tese, ou seja, que o **espaço urbano deve superar esta divisão estrita para cumprir sua função social**. O desafio do projeto é, portanto, reorientar a ocupação do espaço privado para que este possa **extrapolar os limites do uso privativo** e integrar-se ao espaço público, ampliando em muito o espaço de uso coletivo. Para tanto, apresenta-se também, **como desafio, impor responsabilidades ao setor privado que vão além do espaço de uso restrito e privativo, ampliando o conceito de função social da terra urbana**. Esta é uma alternativa de difícil implantação, especialmente num primeiro momento, em que a transformação não é patente. Entretanto, de outro modo, converter em espaço de responsabilidade do poder público todo aquele a ser tido como espaço de uso coletivo pode ser, especialmente em casos de administrações com receita já comprometida, fator de inviabilidade, devido ao ônus excessivo sobre o poder público (seja para a aquisição, seja para a manutenção destes espaços).

Neste sentido, o espaço público em si funciona mais como rede de **interligação e integração do espaço em geral**, garantindo **a continuidade do espaço coletivo** e evitando sua fragmentação. Neste papel podem-se incluir **os sistemas principais de circulação, como o sistema viário, os sistemas de áreas verdes e espaços livres**, mas seguramente este não se traduz na totalidade de áreas de livre circulação.

- **Superação do lote:** a questão do lote na urbanização paulistana é historicamente um empecilho à superação da separação público/privado⁸¹. Desde a ocupação colonial, as dimensões e os limites do lote, muitas vezes ainda permanentes até hoje, têm direcionado a ocupação do espaço urbano. Isto se deve não apenas ao parcelamento do solo oriundo de loteamentos privados, bastante frequente na urbanização paulistana e condicionante de uma ocupação

que não se pauta pelo coletivo, mas também pela orientação dos instrumentos de regulação existentes em usar o lote sempre como elemento mínimo de organização espacial, como exposto no Capítulo II.

A propriedade privada, assim, orienta a volumetria da cidade, ainda que guiada por regras gerais abstratas e universais constantes do zoneamento; seus limites estabelecem os limites do espaço urbano e a delimitação clara entre o que é do indivíduo (ou grupo de indivíduos) e o que não é, delimitação que fica estabelecida necessariamente por elementos materiais de separação: muros, gradis, portões. Conforme a questão da violência urbana surge e ganha força, estes limites vão progressivamente se transformando em **barreiras ostensivas** delimitando onde é e onde não é permitido passar. A consequência direta deste fato é a fragmentação do espaço como um todo, conferindo ao que está “fora” destes limites caráter de espaço “de ninguém”, ou daqueles que não têm nada⁸².

Esta relação direta entre a posse da terra, delimitada fisicamente, e o poder de isolá-la de seu entorno e do restante do espaço urbano não é necessariamente automática, mas foi construída historicamente sobre uma base social de segregação, com o aval do mediador, o Estado. Nesse sentido, superar os limites do lote individual significa também quebrar com esta relação, garantindo a todo espaço da cidade um certo grau de coletividade, mesmo que sua posse pertença ao indivíduo. Ao estabelecer como **unidade mínima de intervenção algo maior do que a propriedade individual**, força-se uma relação coletiva, mediada pelo Estado, em que diversos proprietários aceitam **e participam da transformação de parte de sua “posse” em espaço de todos**. A contrapartida para o proprietário é a otimização da terra, que surge do adensamento, e garante **a produção de uma mais-valia repartida entre todos**.

⁸¹ A configuração do tecido urbano paulistano a partir do lote colonial é explicitada pelo Prof. Nestor Goulart Reis Filho no livro “Quadro da Arquitetura no Brasil”. REIS FILHO, *Quadro da arquitetura no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

⁸² Ver a esse respeito FREHSE, F. *Ô da rua! : o transeunte e o advento da modernidade em São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2011.

A propriedade individual como algo material e delimitado fica, assim, pulverizada, transformando-se parte do espaço em extensão do espaço coletivo, ainda que de responsabilidade (quanto à manutenção, por exemplo) do coletivo de proprietários que a habita/ocupa.

• **Produção de espaços de uso coletivo:** Deriva dos dois critérios acima o terceiro, ou seja, a produção de espaços de uso coletivo. Esta é a questão central do projeto, ou seja, estabelecer maneiras de converter o espaço residual em espaço de fato de uso do coletivo, coeso, com qualidade espacial e que permita o uso cotidiano, bem como a expressão do coletivo em suas diversas formas. A escala da cidade obriga o estabelecimento de escalas também espaciais, que garantam espaços adequados para as mais diversas atividades, desde as que requerem maior resguardo e intimidade, como no caso de áreas para grupos mais vulneráveis, como crianças ou idosos, até aquelas adequadas a grandes aglomerações, frequentes em metrópoles deste porte. Assim, o projeto tem como um de seus critérios a verificação das áreas mais adequadas para cada uso e a obrigação de garantir a transição adequada entre estas diferentes escalas de uso. Sempre se apoiando na idéia de promover o uso coletivo, sobre o individual (é importante salientar que esta noção não se contrapõe à garantia de usos privativos ou de conceitos como a privacidade, cujos espaços podem e devem ser preservados e garantidos).

• **Adensamento e verticalização:** estes dois critérios, ainda que necessariamente vinculados a um planejamento em escala metropolitana, tornam-se necessários à transformação, uma vez que é preciso compreender o

espaço também como bem de consumo e, ainda, como produtor de mais-valia e como valor em si. O adensamento de áreas da cidade, sobretudo adensamento populacional em áreas próximas ao centro, não somente colabora na otimização da infraestrutura urbana como também permite controlar o valor da terra, repartindo entre mais indivíduos o custo da infraestrutura. O parâmetro de densidade não pode ser adotado como valor absoluto, uma vez que não há consenso sobre a densidade ideal; diversos fatores influenciam no equilíbrio entre a infraestrutura local e o número de habitantes que determinada área pode abrigar, como a capacidade de transporte público local e o número de equipamentos considerados de bairro. Ao adotar o conceito de Unidade de Vizinhança⁸³, por exemplo, o Plano Piloto de Brasília estabelece uma densidade bruta ideal de 500 hab/Ha⁸⁴ e adota uma unidade mínima que abriga entre 3.000 e 4.000 habitantes, com escola primária, agrupados de 4 em 4 para configurar unidades com 12.000 habitantes servidas de equipamentos e comércio de escala local. Esta referência de uma escola para aproximadamente 4.000 habitantes foi posteriormente amplamente utilizada⁸⁵, com variações em torno de 4.000 a 7.000 habitantes. Num ou noutro caso, esse parâmetro é útil para avaliar em que medida a oferta de equipamentos existentes é capaz de comportar um adensamento ou deve ser complementada. A idéia da “cidade compacta” ganhou força nas últimas décadas, destacando a economia no aproveitamento da infraestrutura gerado por altas densidades (em torno também dos 500 hab/Ha), bem como da maior interação social promovida por estas, conforme apontam Acioly e Mascarò⁸⁶. De fato, em relação a estes autores e a outras metrópoles, os bairros paulistanos apresentam densidades

⁸³ A unidade de vizinhança foi conceituada por Clarence Perry, em 1929, para o plano urbanístico de Nova York.

⁸⁴ ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: IPHAN, 1991.

⁸⁵ MENDES FERREIRA, M., GOROVITZ, M. *A Invenção da superquadra*. Brasília: IPHAN, 2004.

⁸⁶ ACIOLY, C., DAVIDSON, F. *Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MASCARÓ, J. L. (org.) *Infra-estrutura da Paisagem*. Porto Alegre: Masquatro, 2008.

consideradas baixas. A título de exemplo, a tabela 9 aponta a densidade de diferentes bairros paulistanos e outros exemplos.

A questão do adensamento está relacionada, porém, aos grandes deslocamentos de população enfrentados pela cidade de São Paulo, relacionados à oferta de emprego concentrada nas áreas centrais e ao espraiamento da ocupação periférica que historicamente foi utilizado como alternativa para a questão do déficit habitacional. Neste cenário, o aproveitamento da infraestrutura instalada é desejável para conter a ocupação periférica progressiva, bem como para permitir a oferta de empregos junto a áreas menos centralizadas, como no caso exemplificado pelo Tatuapé. Num panorama em que o Estado não é capaz de arcar sozinho com os custos de implantação e mesmo de manutenção de grandes áreas, o adensamento estimula também a participação do setor privado.

Adensamento e verticalização, entretanto, não são sinônimos. São diversos os defensores do adensamento oposto à verticalização, e já se chegou a apontar o processo de verticalização da cidade de São Paulo como o grande vilão e ferramenta da especulação imobiliária desenfreada. A construção em altura, porém, já foi historicamente apontada como solução de grande racionalidade e que tem como principal vantagem a liberação do espaço do térreo para outros usos, em especial para a preservação de áreas livres. A pesquisa demonstra o que é facilmente apreendido da observação cotidiana: o fato de que São Paulo, além de não apresentar densidades comparáveis a metrópoles de mesmo porte, carece sobremaneira de espaços livres, sejam estas áreas verdes ou não. Assim, uma das hipóteses que a tese demonstra é que a verticalização em si não pode ser condenada como a causa da ocupação desenfreada e predatória que toma conta da cidade em áreas de maior especulação imobiliária.

TABELA 9 > Comparação entre densidades

A tabela reúne exemplos na escala de bairro, considerando a densidade populacional bruta, segundo conceito de ACIOLY (op.cit) (aquela que considera a área total, incluindo circulação, áreas livres, etc).

BAIRRO	DENSIDADE POP (hab/Ha)	DENSIDADE HAB. (U.H./Ha)
PLAINE MONCEAU (PARIS, FRANÇA)	1.124	225
BATTERY PARK CITY, NY, ESTADOS UNIDOS	517	389
VALDEBERNARDO (MADRID, ESPANHA)	325	—
BROOKLIN (N.Y., ESTADOS UNIDOS)	912	482
CENTRO URBANO (CIDADE DO MEXICO, MEXICO)	1080	245
TAIKOO SHING (HONG KONG, CHINA)	1883	470
PLAIN VOISIN (PARIS, FRANÇA, 1937)	346	86
CAMBRIDGE (BOSTON, ESTADOS UNIDOS)	591	361

FONTE: THE DENSITY ATLAS. <http://densityatlas.org/casestudies/profile.php?id=100>, acessado em 01/03/2015, 18:05hs.

Figura 43. Imagens da morfologia dos bairros da tabela 9.

FONTE: School of Architecture + Planning, Massachusetts Institute of Technology – MIT - <http://dusp.mit.edu/cdd/project/density-atlas>. Projeto: THE DENSITY ATLAS: <http://densityatlas.org/casestudies/profile.php?id=100>, acessado em 01/03/2015, 18:05hs.

A análise mais aprofundada das questões espaciais permite demonstrar que somente quando combinada tanto às restrições do lote como unidade de intervenção e ao nível de abstração dos instrumentos de planejamento ora em uso, é que o processo de verticalização, neste caso completamente desvinculado de uma intenção projetual, torna-se predatório e resulta numa ocupação devastadora como a que se apresenta no padrão de ocupação atual da cidade. Por outro lado, uma vez inserido num projeto e organizado em função deste, e não subordinando o espaço, parece lógico que a verticalização possa e deva ser utilizada enquanto instrumento de otimização do espaço no processo de adensamento da metrópole paulistana, sobretudo em áreas com maior carência de espaços livres e de áreas verdes.

• **Manutenção da população local e habitação social:** outro critério fundamental estabelecido para o projeto é o estabelecimento de garantias que evitem o processo de elitização/gentrificação frequente nos projetos de reurbanização e fruto da quase inevitável valorização imobiliária decorrente destes projetos. No contexto paulistano, como vimos mesmo na análise da área de estudo, o Tatuapé, o processo de verticalização recente não resultou em adensamento da região, mas sim numa valorização imobiliária que teve como consequência a elitização de parte da área, expulsando a população de menor renda em detrimento da construção de unidades habitacionais de maior área. Além de não contribuir para o adensamento necessário, como citado, este processo agrava tanto as questões de mobilidade da cidade quanto reforça a segregação espacial que limita quaisquer perspectivas de transformação social.

Desse modo, além de ser prioritário ao projeto conter esse tipo de processo, é também fundamental tentar revertê-lo, incorporando ao processo a garantia de habitação social incorporada ao esperado adensamento populacional. A questão que se coloca aqui, mais do que uma decisão de projeto, é uma questão de estratégia de implantação; a viabilidade do projeto e o alcance dos objetivos estabelecidos depende não apenas do desenho resultante mas sobretudo da estratégia de implantação, que deve necessariamente ser orientada e mesmo

liderada pelo poder público, único capaz de estabelecer tais garantias. Esta estratégia será tratada em detalhes no Capítulo V.

• **Interrelação de modais de transporte coletivo e individual:** A questão da circulação de pessoas e veículos deve ser considerada do ponto de vista de sua interrelação, de modo a evitar conflitos desnecessários e a garantir que espaços privilegiados não sejam dominados pelo modal individual em detrimento do espaço coletivo. Este fenômeno é frequente na cidade e leva, no outro extremo, à condenação peremptória do veículo individual, o que na prática leva por vezes a projetos que o desconsideram totalmente. Esta alternativa parece, além de pouco viável, desnecessária, uma vez tido o transporte individual como uma das alternativas, e não a predominante, mas que possa ter seu espaço garantido. Uma das confusões frequentes nesta discussão é a identificação da rua como espaço do transporte individual, levando à negação de seu papel fundamental nas relações sociais que se dão no espaço urbano. Já as críticas ao Movimento Moderno apontaram o desastre que, em parte, se deu em função deste abandono da rua, cujo conjunto deve ser entendido como sistema mais amplo de estruturação do tecido e não como espaço de primazia do veículo individual. É na frente para a rua que a edificação ganha sua significação urbana e é também nesta que se dá a circulação principal, onde se encontram os modais, já que a circulação é sobretudo intermodal (consideremos que a circulação de pessoas raramente acontece apenas a pé, ou de ônibus, ou de metrô, ou de bicicleta, mas sim de maneira integrada entre todos estes meios ao longo de um ou mais deslocamentos). Ao contrário, o único meio que funciona segundo a lógica única é o carro, pois significa transporte porta a porta; se sua predominância tende a diminuir, a malha viária, compreendida de modo amplo como o sistema de vias, passeios, corredores de transporte coletivo, etc, tende a ganhar ainda mais peso sobre o tecido, à medida em que essa integração vai ganhando espaço.

Nesse sentido, o critério de interrelação modal nos leva a uma valorização

do sistema viário como orientador principal e direcionador da ocupação, subordinando por vezes outros sistemas mais restritos de circulação, como no caso da circulação exclusiva de pedestres.

Outro elemento considerado a partir deste critério é o estacionamento, que deve ser considerado também do ponto de vista da ocupação coletiva, extrapolando os limites impostos pelo lote individual.

• **Segurança:** Por fim, considera-se como critério de intervenção a segurança. O fenômeno da violência urbana não é recente e já aparece como fator crítico a partir do crescimento das metrópoles ao longo do século XX e é bastante estudado também pela crítica ao Planejamento Moderno. Para lidar com a questão da violência é preciso diferenciar dois fenômenos muitas vezes confundidos entre si nos estudos urbanos: a violência concreta, contabilizada em incidentes e de compreensão muito mais complexa do que somente sob o ponto de vista do espaço público, e a percepção da violência, fenômeno subjetivo e que está interrelacionado a diversos outros aspectos sociais, como a segregação, o preconceito e outras questões culturais também bastante complexas. Não é objetivo do presente trabalho fazer uma análise aprofundada destes fenômenos, mas somente ressaltar que a ideologia da segurança que muitas vezes justifica o isolamento dos espaços privativos deve ser observada com ressalva e raramente se baseia em dados concretos, estando muito mais pautada pela percepção da violência. Apontando em sentido oposto, diversos autores (JACOBS: 1961) já demonstraram a importância do olhar da coletividade sobre o espaço no controle de sua ocupação e conseqüentemente da violência. Este fator nos remete ao item anterior para destacar a importância da malha viária como sistema hierárquico orientador da ocupação, cujo fluxo constante oferece tanto maior segurança real aos espaços quanto maior sensação de segurança ao usuário. Neste sentido, deu-se prioridade à circulação e à oferta de espaços generosos junto à via, restringindo em parte a circulação livre e descontrolada por todas as áreas e discutindo em projeto a questão do “miolo de quadra”, tão presente no tecido paulistano.

4.4 O projeto

O projeto da área de intervenção aparece na presente tese como **exemplo de incorporação dos critérios no estabelecimento de diretrizes morfológicas de reocupação espacial da unidade de projeto**; sem a pretensão de mostrar-se como única alternativa, ao contrário, **pretende ilustrar o método estabelecido pela tese** e oferecer parâmetros de comparação com o tecido existente, seja o tecido tradicional seja aquele cuja ocupação recente vem estabelecendo como novo padrão. A comparação é sobretudo quanto aos espaços de uso coletivo resultantes de uma ou outra alternativa, de modo a comprovar como o projeto derivado de objetivos concretos e critérios claros pode resultar em espaços de melhor qualidade e transformar a maneira de se orientar o processo de urbanização da cidade, sobretudo no que se refere à relação público/privado e à função social do espaço.

Em primeiro lugar, foram estabelecidas diretrizes gerais de intervenção, relacionadas à integração da área ao restante da malha urbana, à circulação interna e sistema de espaços de livre circulação, ao uso do solo e densidade e à volumetria.

Diretrizes: Circulação, integração e sistema de espaços livres

A primeira diretriz estabelecida para o projeto, como se vê nos mapas 36 e 38, às páginas 147 e 157, é a implantação de novo eixo de transporte coletivo ao sul, na Rua Azevedo Soares. A análise, como já foi dito no item 4.2, apontou a ausência de conexão de transporte de massa no sentido leste oeste ao sul da Avenida Radial Leste, o que acarreta em sobrecarga do sistema nos eixos existentes (Celso Garcia, Radial Leste e a rede metroviária). O estabelecimento deste eixo de transporte também permite hierarquizar o fluxo de veículos e pedestres no interior da área estudada, atualmente com caráter homogêneo, o que pode prejudicar a circulação.

A segunda diretriz, ainda de caráter estruturador em escala mais abrangente, é o estabelecimento de três novas transposições da via férrea, o que deverá criar maior integração entre o tecido ao norte e ao sul e, conseqüentemente, colaborar para um desenvolvimento maior da faixa entre a ferrovia e o Rio Tietê (salientando que o limite da intervenção é a Avenida Celso Garcia, mas que espera-se através do projeto um desenvolvimento também do que foi definido como área de influência direta). A transposição da via férrea deve ser concebida em dois níveis, criando-se a conexão viária, bem como a integração do sistema de circulação de pedestres entre as áreas norte e sul. Com a disposição de área suficiente em ambos os lados, é possível conceber uma passagem exclusiva para pedestres que não se limita a uma passarela, mas que de fato crie um espaço contínuo entre ambas as margens, a partir de uma topografia construída no terreno. As três transposições, intermediárias entre as já existentes, estão localizadas nas vias Tuiuti (lindeira à estação Tatuapé da CPTM e que assim poderia integrar o acesso a esta através da passagem de pedestres), Itapurá / Cândido Vale (conectando uma à outra) e Monte Serrat / Raul da R. Medeiros (estas lindeiras à estação Carrão, integrando da mesma forma a estação a este acesso).

Estas duas diretrizes compõem a escala macro de intervenção, cuja intenção é organizar a área em função também de suas relações externas, conectando-a à cidade e garantindo-lhe mais unidade interna.

Figura 44. Exemplo de sobreposição de circulações. Passeio em cota superior ao do viário estrutural e ponte saindo do passeio no bairro de Bercy, Paris, França.

FONTE: Google Earth, 2015.

Figura 45. Bercy, Paris, França. Ponte de pedestres sobre o Rio Senna. FONTE: Acervo da autora.

Figura 46. Imagem superior do bairro e da travessia. Bercy, Paris, França. FONTE: Acervo da autora.

A partir desta escala mais ampla, o projeto concentrou-se em área de 130Ha. Esta área foi obtida através, primeiramente, do estabelecimento de eixos de circulação norte-sul, orientados pela hierarquia viária já existente, como no caso da Rua Tuiuti, ou a ser criada em função das novas transposições. Assim, **ficam estabelecidos três eixos nas três vias em que aparecem as novas transposições, que organizarão o sistema hierárquico da circulação, junto aos eixos leste-oeste já determinados pelo transporte coletivo.** Estes novos eixos, em oposição aos eixos de transporte, devem ter caráter prioritariamente de circulação de pedestres e uso do solo com predomínio misto e de comércio e serviços. Já a partir deles se delineia o caráter de espaço predominantemente coletivo que se propõe. Novamente, estabelece-se uma relação hierárquica no sistema de circulação, garantindo maior mobilidade nas vias de maior fluxo e preservando áreas mais interiores.

Coerente com a proposta da tese de articular os espaços de uso coletivo, dando-lhes caráter de sistema e superando a fragmentação imposta pela forma de divisão do espaço existente, a diretriz seguinte, considerada a principal, foi o **estabelecimento de conexões entre espaços pré-existentes de grande potencial, incluindo áreas livres como parques ou praças e equipamentos institucionais, como escolas, hospitais, bibliotecas, por meio da criação de eixos de circulação exclusiva de pedestres.** Neste sentido, não se fez distinção entre espaços públicos ou privados. A presença de diversas áreas com esse caráter, entre praças, escolas, equipamentos de saúde e outros, tornou desnecessária a criação de quaisquer nova área nessa escala, ao menos ao sul da via férrea. Ao norte, mais carente de espaços livres, somente estabeleceu-se uma nova praça. Esse fato demonstra que a criação de sistemas integrados (o que inclui necessariamente áreas privadas), como o aqui proposto, pode ser mais eficaz do que a criação pelo poder público de áreas públicas isoladas.

Mapa 39. Plano geral de circulação.

LEGENDA

- limites da U.P. e área de intervenção
- novo eixo de transporte coletivo
- sistema viário existente
- sistema viário proposto
- eixos de circulação exclusiva de pedestres
- área verde a implantar
- área verde existente
- institucional existente
- nova praça

esc. 1:10.000

Assim, entre o estabelecimento dos eixos norte-sul e as conexões dos espaços de interesse coletivo acima descritos, foi possível delimitar **o perímetro de intervenção necessária**, agrupando suas quadras lindeiras e áreas de maior interesse, como no caso da proximidade às estações ferroviárias. Foram excluídas destas áreas algumas quadras já totalmente ocupadas por edifícios cuja demolição resulta num custo social injustificável.

Resultou deste recorte uma área de intervenção direta razoável do ponto de vista da viabilidade de implantação do projeto, em cujos interstícios pode permanecer o tecido existente tradicional sem conflitar com o novo e que também se valerá do ganho de qualidade das áreas próximas. Sua transformação consequente deverá seguir os instrumentos propostos no Capítulo V.

Em resumo, as principais diretrizes quanto à circulação e mobilidade são:

- Estabelecimento de eixo de transporte coletivo e conexão leste-oeste ao sul da área de intervenção;
- Criação de eixos norte-sul e transposição da via férrea para integração da malha;
- Estabelecimento de usos e dimensionamento dos espaços que configurem o caráter predominantemente de pedestres dos eixos norte-sul;
- Conexão de áreas de interesse e/ou uso coletivo existentes e criação de sistema integrado de áreas de uso coletivo;

4.4.2 Diretrizes: Estabelecimento de usos, densidade e volumetria proposta

O critério para a distribuição de usos no projeto é bastante simples e direto, em função do bairro consolidado em que se situa a área de intervenção; colocam-se, assim, como questões fundamentais para o uso do solo o

adensamento populacional e a diversidade de usos que garanta a permanência da população no bairro, diminuindo deslocamentos; esta questão da multiplicidade de usos como promotora de cidades mais dinâmicas e mesmo seguras, superando a separação estrita celebrada pelo Planejamento Moderno, já está bastante consolidada no pensamento urbanístico e mesmo nos instrumentos de planejamento mais recentes, como exposto nos critérios gerais, item 4.3. Assim, não parece necessário expor suas justificativas no presente trabalho, apenas aponta-se que se adotam aqui os mesmos critérios já consolidados na legislação vigente ou em discussão⁸⁷. A questão que se destaca, no entanto, é a das escalas de uso, diferenciando comércio local e comércio de alcance de bairro ou mesmo metropolitano, o que pode impactar o sistema interno ao bairro. Assim, aponta-se como diretriz o estabelecimento **de comércio de grande porte nos eixos de circulação de transporte coletivo**, coincidentes aos eixos de maior capacidade de tráfego, como na Avenida Radial Leste e na Avenida Celso Garcia. **O caráter comercial e de serviços dos eixos norte-sul é reforçado a partir da implantação de comércio de escala de bairro combinado ao uso habitacional e ao setor terciário em geral.** O restante do tecido deve manter os usos atuais, combinando habitação a comércio local e equipamentos institucionais existentes e/ou novos, sempre que possível associando ao pavimento térreo atividades com caráter coletivo marcante, como comércio e uso institucional de modo geral. Ficam assim restritas as áreas térreas de uso privativo, como é possível verificar nos desenhos apresentados pelas figuras 47 a 49. Estas podem ser implantadas nos demais pavimentos, garantindo privacidade e controle de acesso para os empreendimentos, isolados ou agrupados, sem comprometer a livre circulação e integração ao entorno dos volumes propostos.

⁸⁷ A esse respeito ver a legislação em trâmite a respeito da revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

O adensamento e os usos

A densidade média do bairro do Tatuapé é coerente com a do restante da cidade e baixa em relação a outras áreas centrais de metrópoles (ver tabela 9, à página 153).

Por outro lado, o padrão que vem se estabelecendo no bairro, com diversas quadras já tomadas por torres isoladas lote a lote, produz uma densidade construtiva que representaria, caso ocupasse todas as quadras, um adensamento de 5 vezes a área construída existente no padrão tradicional; entretanto, como já foi apontado, o adensamento populacional desta ocupação é discutível, pois tem-se verificado a substituição do perfil de classe média do bairro por uma ocupação de apartamentos de alto padrão, o que representa menor número de habitantes por m² de área construída. Este fato é preocupante, uma vez **que reforça o padrão de segregação predominante na urbanização paulistana**; entretanto, do ponto de vista da densidade, ainda que a produção imobiliária deste novo padrão mantivesse a relação hab/m² anterior, o adensamento seria de longe muito além da capacidade de suporte da infraestrutura local, além do fato grave de que a densidade construtiva acabaria com a possibilidade de garantir quaisquer espaços livres nesse tecido além dos públicos preexistentes.

Em função disso, propõe-se para a área um adensamento intermediário, cujo resultante no projeto é de aproximadamente 500 hab/Ha⁸⁸, que pudesse ao mesmo tempo **aproveitar melhor a infraestrutura sobretudo de transporte** e tirar proveito da verticalização para de fato liberar áreas para uso coletivo.. Desse modo é possível equilibrar densidade populacional mais adequada, coeficientes de aproveitamento que garantam viabilidade para o setor imobiliário e espaços de livre circulação generosos, combinando-se áreas públicas e privadas. A densidade,

note-se, é resultante de uma implantação com diretrizes diferentes e intenções de volumetria, garantindo adensamento diferente em determinados eixos e no miolo do bairro. A solução se deu através da combinação de três gabaritos, o que permitiu verticalizar determinadas áreas e estabelecer gabarito baixo e maior ocupação do terreno em outras. Quanto ao equipamento local existente, evidencia-se no Tatuapé uma oferta de equipamentos de educação (creches, escolas de ensino fundamental e bibliotecas) capaz de comportar um adensamento de até 2 vezes a população local; já os equipamentos de saúde, como postos de saúde e pronto atendimento devem ser ampliados, podendo ocupar sem problemas as áreas demarcadas na planta (figura 48 - uso do solo) e as áreas térreas de diversos edifícios. Destaca-se também a presença de equipamentos de escala metropolitana no setor, como hospitais privados e públicos e instituições de ensino superior. As atividades de cultura e lazer devem ser promovidas, uma vez que a presença de equipamentos desse tipo é escassa.

⁸⁸ Para o cálculo da densidade utiliza-se a metragem média de 80m²/ U.H. (unidade habitacional), bem como o índice médio de 4 indivíduos/família, estabelecido pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

TABELA 10 > Equipamentos Institucionais no Tatuapé

TIPO DE EQUIPAMENTO	QUANTIDADE
CRECHE POR DISTRITO	39 estabelecimentos (1/2.300hab)
EDUCAÇÃO INFANTIL	44 (1/2.000hab)
EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL 1-4	30
EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL 5-8	226
ENSINO MÉDIO	20
DEMANDA EM 2012	232 vagas (creches) e 0 (pré-escola)
UBS E CENTRO SAUDE EM 2010	2 estabelecimentos 0,21/20 mil hab.
CENTROS CULTURAIS, ESPAÇOS CULTURAIS E CASAS DE CULTURA E BIBLIOTECAS	6
SALAS DE CINEMA	15 (todas em shopping centers)
SALAS DE TEATRO	1 estab.

DADOS DE 2008

FONTE: THE DENSITY ATLAS. Dados compilados a partir da base de dados infocid@de, do portal da Prefeitura Municipal de São Paulo. <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php>, acessado em 02/07/2014, 16:05hs.

Para a verticalização, propõe-se o estabelecimento de dois tipos de vias internas, diferenciando os eixos norte-sul das demais e propondo verticalização somente no primeiro tipo, garantindo gabarito baixo no restante.

Esta hierarquização, além de estabelecer ritmo à paisagem, cria também níveis diferentes de fluxos (de veículos, transporte coletivo, pessoas), o que contribui para a organização interna ao setor. A opção de verticalizar os eixos, mesmo no interior do bairro, em oposição à verticalização junto aos corredores de transporte coletivo, se faz em função da demanda, uma vez que **o uso habitacional é mais suscetível aos problemas de conforto ambiental ligados ao corredor de transporte coletivo** (ruído, poluição). O percurso a curta distância dos corredores mas que garante certo distanciamento e separação dos fluxos possibilita o adensamento da área como um todo sem comprometimento maior do sistema viário, uma vez que a opção de caminhar entre 100 e 200m para chegar ao corredor não restringe a opção pelo transporte coletivo. Além disso, do ponto de vista do interesse do mercado, permite o uso de terrenos mais valorizados com maior coeficiente de aproveitamento, o que reduz proporcionalmente o custo da unidade final (dilui-se o valor da terra em mais unidades). A ocupação destes eixos com torres, combinadas a volumes no gabarito do restante do bairro, **reforça na paisagem a presença dos eixos** ao mesmo tempo que garante um conjunto em que os edifícios já existentes não são elementos de contraste absoluto.

Neste cenário, o uso misto e a inclusão de edifícios de serviços e comércio é também possível e aconselhável em toda a área de projeto, desde que respeitadas as escalas de uso estabelecidas nas diretrizes.

São três os gabaritos estabelecidos: térreo mais seis pavimentos para as vias internas e para os volumes baixos dos eixos norte-sul; térreo mais dez para os corredores de transporte coletivo e térreo mais vinte e cinco para as torres nos corredores de verticalização (eixos norte-sul).

Figura 47. Masterplan.
 FONTE: Acervo da autora.

Figura 49. Planta de usos.

FONTE: Acervo da autora.

Volumetria

Uma vez determinadas as diretrizes quanto ao adensamento e à verticalização, foram estabelecidos critérios volumétricos para a definição de uma tipologia nova. **A existência de duas tipologias já consolidadas, o edifício em altura solto no lote e o casario tradicional, condicionaram esta proposta**, com o objetivo de permitir a coexistência harmônica de todos estes no tecido resultante. Propôs-se uma tipologia de edifícios lineares com largura entre 12 e 15m, o que permite diversas variações de planta, orientados preferencialmente no sentido norte sul, diminuindo o sombreamento entre blocos e garantindo-se distância entre eles de ao menos 6m, com variação modular de 6m (ver figura 47). Assim, garante-se passeio de 6m ao longo das vias, com variação para 12m nos eixos de verticalização, nos corredores de transporte público e em situações pontuais para criar espaços livres de escala local.

A volumetria se dispõe em função do sistema de quadras existentes e do sistema viário, **garantindo alinhamentos que reforçam a importância da rua**. À exceção desse padrão principal, estabelecem-se também as conexões entre os espaços livres como elemento secundário de orientação da volumetria, o que reforça tridimensionalmente estes caminhos, pois os edifícios não alinhados ao sistema viário indicam na paisagem os trajetos internos criados.

Uma vez que a **unidade mínima estabelecida é a quadra**, procurou-se aplicar o conceito de quadra tipo, entretanto adequando-o às restrições de uma malha já existente com quadras de dimensões e proporções variadas. Na prática, isso significou adequar a tipologia proposta a cada quadra em função dos alinhamentos estabelecidos, da densidade esperada e dos **espaços livres resultantes**. Outra decorrência da substituição do lote pela quadra como unidade mínima de intervenção se refere à questão dos estacionamentos. Tratando-se de uso residencial, sobretudo, é indissociável deste a discussão a respeito do local adequado à implantação de vagas de automóveis. A partir da leitura de que **o padrão atual, lote a lote, sobrecarrega o espaço com**

redundâncias de acesso, estabelece-se que **as áreas de estacionamento sejam implantadas considerando a quadra ou conjunto de quadras**, podendo ser geridas das mais diversas maneiras. Neste caso, desde que restringindo-se sua implantação em nível com a rua, é possível considerar soluções projetuais diversas, em subsolo, combinando-se movimentação de terra e criando nova topografia ou mesmo incorporando-se seu uso no edifício, desde que preservadas as relações com o espaço coletivo.

Relação tipologia e espaços livres | Construindo a morfologia do bairro | A questão do miolo de quadra

Definiu-se que **a circulação entre quadras pelo seu interior só se dá naquelas por que passam os caminhos de pedestre pré-estabelecidos** (mapa 39, à página 160), criando-se passagens amplas ou “parques lineares” que **conectam internamente o bairro**. Nas demais quadras, opta-se por **não criar circulações internas, eliminando o chamado “miolo de quadra”**, seja com edificações que impedem a passagem, com fechamentos ou mesmo com **a abertura de vias locais** (ver figura 47), criando novas frentes de lote. Essa opção se baseia na constatação de que a visibilidade desde a via pública garante maior segurança aos espaços, bem como maior controle da população sobre a conservação destes espaços e mesmo maior intensidade de uso. Esta opção não limita a área de uso coletivo, como é possível constatar no projeto (VER FIGURA 54), mas, ao contrário, dá solução às quadras já parcialmente ocupadas pela tipologia vigente (a torre solta no lote e cercada de muros), já que organiza melhor a disposição desses fechamentos, evitando assim muros voltados para as áreas abertas.

Figuras 50 e 51.
Modelo ilustrativo
da proposta.
ELABORAÇÃO:
Celso Bo Mori

Figuras 52 e 53.
Modelo ilustrativo
da proposta.
ELABORAÇÃO:
Celso Bo Mori

Figura 54. Modelo ilustrativo da proposta.
ELABORAÇÃO: Celso Bo Mori

esc. 1:2,000

esc. 1:2,000

Figuras 55 e 56.
Corte ilustrativo da
volumetria proposta.
FONTE: Produzidos
pela autora.

Projetos específicos | Singularidades no plano

Por fim, as questões finais pertinentes ao projeto estão ligadas aos projetos específicos. Estes são **intervensões localizadas para os quais mostra-se necessária a realização de projeto detalhado, somente esboçados no presente trabalho**. A elaboração em detalhes destes projetos somente se justificaria no caso da implantação real da intervenção, mostrando-se inadequada ao escopo do trabalho acadêmico que visa ilustrar a proposição de um método. É, no entanto, de fundamental importância pontuar que estes projetos localizados devem ser sinalizados sempre e fazem parte da metodologia de trabalho proposta. Sua elaboração, diferente do projeto urbano do setor, destaca a singularidade de determinados espaços, que devem ser tratados como tal, e não precisa necessariamente estar a cargo do poder público, podendo ser realizada, sob seu controle, **através de modelos tradicionais como licitações ou concursos**, desde que seguindo as diretrizes contidas no plano.

No caso da Unidade de Planejamento apresentada na tese, são três os projetos específicos fundamentais: projeto viário de adequação do novo corredor e seu cruzamento com a Avenida Salim Farah Maluf; projeto de transposição da via férrea e criação de praças de acesso junto às estações Tatuapé e Carrão.

a) Projeto viário de adequação do novo corredor e cruzamento com a Avenida Salim Farah Maluf

O projeto viário decorrente da implantação do novo corredor é um detalhe importante que extrapola o âmbito local e deve ser considerado em relação à malha metropolitana de transporte. Sua necessidade surge de uma análise necessariamente mais abrangente e portanto só faz sentido quando considerada nesse âmbito. Assim, considera-se sua extensão até a conexão com eixos de circulação e transporte existentes a leste e a oeste, como a Avenida Guilherme Giorgi, onde está prevista a implantação de corredor de ônibus intermunicipal segundo o Plano Diretor Estratégico, revisão 2014 e, a oeste, até o corredor da

Avenida do Estado, conectando o bairro da Mooca e transpondo a via férrea, ou, ao menos, até o corredor da Avenida Paes de Barros (ver mapa 40). Sua implantação deve ser paralela à implantação do plano, porém pode fazer uso dos instrumentos já consolidados de planejamento, como a desapropriação, uma vez que necessita da incorporação de novas áreas públicas compulsórias.

Mapa 40. Projetos específicos.

b) Transposição da via férrea e praças de acesso à estação Tatuapé e terminais rodoviários

No caso deste projeto específico, destaca-se a relação entre setores público e privado na implantação de áreas comerciais junto aos nós de transporte coletivo. Esta questão delicada deve ser compreendida a partir de um olhar urbanístico e portanto a realização de projetos deste caráter deve estar, de acordo com a presente tese, inserida num plano local e subordinada às diretrizes deste. No caso dos conjuntos comerciais existentes junto à estação de metrô Tatuapé, é possível notar o impacto negativo de sua presença, em ambas as margens da via, no que se refere à produção de espaços de uso coletivo e à integração ao restante do tecido urbano. Do ponto de vista comercial, parece adequado atrelar aos nós de transporte áreas e centros comerciais, entretanto a abordagem dos edifícios existentes se isola do entorno e inviabiliza também a integração da própria estação, bem como dos terminais rodoviários, ao tecido urbano local. A importância destes nós como enclaves para a criação de espaços de uso coletivo de qualidade é enorme e, portanto, é papel do poder público garantir que seu entorno seja livre para tal, através da implantação de praças de acesso, circulação adequada para pedestres e espaços que permitam a visibilidade da área e sua leitura imediata pelo usuário. Desse modo, parece importante destacar que para garantir que a presença da estação ferroviária seja propulsora da transformação ora proposta, é de fundamental importância a produção de projeto específico que readeque ambas as margens da estação que incorpore o uso comercial, estacionamento e a transposição viária proposta sem comprometer o espaço como é patente no modelo existente. Quanto à transposição, dando continuidade ao eixo norte-sul da Rua Tuiuti, novamente deve-se destacar que o projeto deve seguir estritamente as diretrizes propostas, de modo a colaborar na integração de ambas as margens e a criar novos espaços de uso e fruição coletivos.

Figuras 57 e 58. Exemplo de sobreposição de diversos sistemas de circulação. Barcelona, Espanha.

FONTE: Acervo da autora.

c) Transposição da via férrea e acessos à estação Carrão

No caso da estação Carrão, ainda não há presença, como na do Tatuapé, de edifícios que comprometam o projeto de integração, o que torna mais fácil sua realização. A presença de área verde combinada a equipamento esportivo de caráter público e de escala de bairro junto a sua margem sul reforça o potencial de transformação deste entorno. A presença também de áreas públicas com fins diversos nas proximidades é elemento facilitador no processo de implantação do projeto específico, diminuindo custos com desapropriações de áreas privadas. Da mesma forma que o anterior, o projeto de integração da estação, bem como da transposição proposta, deve seguir as diretrizes do plano geral, garantir a continuidade e fluidez do eixo norte-sul até o Parque do Piqueri, para todo tipo de circulação, criar nova topografia que permita integração sutil das margens e transposição confortável da via férrea sem exigir seu rebaixamento e, por fim, dar destaque e visibilidade ao terminal intermodal.

áreas de livre circulação e áreas de uso diverso, que permitem as mais variadas ocupações, em diferentes escalas. Estabelece-se com o projeto um padrão de tecido em que predomina o coletivo sobre o privativo, sobretudo estruturado como sistema integrado e coeso, sem interrupções ou descontinuidades. A criação de caminhos de circulação exclusiva para pedestres (e que claramente pode abrigar também meios não conflitantes de locomoção individual como bicicletas, patins, etc) não resulta em becos ou áreas inseguras, devido às dimensões e usos associados a estes. Cria-se uma continuidade que pode ser vista como a de um parque linear, costurando por entre a malha viária uma alternativa de percurso.

As diversas escalas estão contempladas, desde áreas para parque infantis e pequenas praças entre um conjunto de quadras, até áreas de grande capacidade, como as praças de acesso às estações, capazes de abrigar população externa ao bairro, em trânsito e mesmo eventos de maior porte.

4.5 Análise do espaço resultante

A análise do resultado do projeto foi realizada também a partir de **critérios** que permitissem a comparação do espaço atual e de suas características, como ilustrado no Capítulo III, com aquele resultante da proposta.

• Quanto à quantidade e à qualidade dos espaços de livre acesso ou uso coletivo, ao sistema de áreas verdes e à permeabilidade do solo:

Observa-se nos mapas 41 e 42 a diferença entre o espaço de livre acesso e circulação existente hoje e aquele atingido pelo projeto. Enquanto no primeiro o espaço, à exceção da circulação viária, é restrito às áreas de passeio e a elementos isolados de espaço público, quase totalmente residual e sem uso, o espaço resultante do projeto oferece quantitativamente uma área cinco vezes maior de espaço livre, ocupado por área verde, áreas de passeio mais generosas,

Mapa 41. Comparativo das áreas de livre circulação de pedestres. Existente.

Mapa 42. Comparativo das áreas de livre circulação de pedestres. Proposta.

LEGENDA

- limites da U.P. e área de intervenção
- área aberta à circulação de pedestres resultante do projeto

esc. 1:8,000

LEGENDA

- limites da U.P. e área de intervenção
- sistema viário final
- área de livre circulação de pedestres
- eixos de circulação exclusiva de pedestres
- área verde existente
- edifícios novos

Espaços de uso coletivo nas diferentes escalas:

- escala metropolitana (praça da estação)
- escala do bairro
- escala local

• **Quanto à densidade populacional:**

Em relação à densidade, já comparamos através dos dados brutos a densidade existente no bairro do Tatuapé, de 111,80hab/Ha, com a bruta resultante do projeto, de 500 hab/Ha. O fato a se destacar, além do aumento de mais de 4 vezes a população abrigada, é a condição através da qual esse resultado se obtém, ou seja, com uma verticalização controlada associada ao aumento de densidade construtiva no conjunto de quadras e garantindo uma área livre de uso coletivo de muito maior expressividade. A capacidade de deslocamento de uma população 4 vezes maior do que a local tem que estar necessariamente associada ao uso predominante do transporte público, para que o sistema viário não seja sobrecarregado. Entretanto, se ponderarmos que o padrão que vem se implantando no bairro caminha no sentido contrário, a partir de empreendimentos de médio e alto padrão que aumentam o número de automóveis local, a continuidade desse processo pode acarretar em prejuízos maiores do que aquele esperado pelo adensamento controlado. Destaca-se que o controle de espaços destinados à permanência de automóveis, como a disponibilidade de vagas de estacionamento, deve ser garantido, restringindo-se a um número mínimo.

• **Quanto aos índices urbanísticos (C.A. e T.O), interesse do mercado e à viabilidade econômica da proposta:**

A utilização de instrumentos tradicionais, como Taxa de Ocupação, Coeficiente de Aproveitamento como fator de comparação foi realizada considerando o que seriam os limites jurídicos das áreas privadas, uma vez que a separação física tradicional entre lote e espaço público foi parcialmente desfeita na proposta apresentada. Esta utilização se presta também para ilustrar como a relação espaço privado/espaço privativo não é direta, mas sim construída socialmente e que, portanto, pode ser desfeita desde que aceita por todos os agentes envolvidos. Esta aceitação não é, seguramente, um fenômeno rápido ou imediato e este é um dos entraves que cabe ao projeto ajudar a superar. O Coeficiente de Aproveitamento tem sido um instrumento importante para a determinação dos padrões tipológicos

da cidade e também para a atração do interesse imobiliário para determinadas áreas, uma vez que estabelece muitas vezes a viabilidade econômica dos empreendimentos. Da mesma forma, a venda de potencial construtivo tem sido instrumento importante de arrecadação por parte do poder público, fator que não pode ser desconsiderado, pois significa em parte a obtenção de recursos para a implantação dos projetos. Utilizá-lo como parâmetro é, assim, importante também para o processo de convencimento dos agentes em aderir e apoiar o projeto.

Necessariamente algumas áreas resultam em C.A. maior, em função da verticalização, porém identifica-se um C. A. médio de 2,5. Este é maior do que o praticado na quase totalidade da cidade e é aceitável economicamente pelo mercado. Claramente, espera-se pressão do mercado por um coeficiente maior, como o que atualmente é praticado na área, entretanto as condições de implantação devem ser mediadas entre todos os setores, de modo a garantir a participação dos agentes viabilizadores. Considera-se que o resultado espacial é fator agregador de valor à área e, com o adensamento, garante a viabilidade econômica do projeto.

Na página ao lado,
figuras 62 e 63. **Comparação de
área existente e resultante
da proposta.**

esc. 1:5,000

esc. 1:5,000

A Taxa de Ocupação resultante é de 0,35, em média menor do que a existente no tecido tradicional, de casas justapostas, e menor também do que a praticada nos empreendimentos em torre isolada. A principal diferença, porém, é a de que o espaço liberado no térreo contribui para a construção do coletivo e não o contrário, como no padrão anterior.

• **Quanto aos aspectos morfológicos:**

O estabelecimento de uma tipologia nova dá um caráter também novo ao tecido do setor. A transformação em curso atualmente vem descaracterizando por completo o tecido tradicional, formado pelo casario térreo ou assobradado, e dando ao Tatuapé um caráter indistinto. O sentido de bairro, como definido anteriormente no trabalho, se perde à medida que o novo padrão destrói as poucas relações espaciais presentes e mesmo a memória local. Assim, a opção por criar a partir de uma tipologia nova uma nova morfologia também, que possa conviver com o tecido tradicional nas áreas não transformadas e que, ao mesmo tempo, crie uma característica própria, pretende ilustrar que a transformação da cidade, mesmo em bairros com memória urbana, pode ser qualitativa, em lugar de destrutiva. Como elemento ilustrativo de um método, o projeto ora apresentado não tem a pretensão de ser a única solução para o setor demarcado, menos ainda em seu aspecto plástico. Nesse sentido, a solução tipológica é também meramente ilustrativa e procura evidenciar como é possível, a partir de critérios, diretrizes e objetivos metodológicos, orientar a etapa projetual, que pode e deve a partir daí ser desenvolvida com liberdade pelos profissionais envolvidos. Desse modo, a solução apresentada objetiva ilustrar, da melhor maneira possível dentro dos limites da pesquisa, uma morfologia resultante que ofereça qualidades também projetuais, mas que sobretudo aponte a superioridade do espaço coletivo que pode ser obtida através do método, por meio do instrumental do desenho urbano.

Observa-se nas figuras 64 e 66 o padrão que deve ser a todo custo evitado, centrado na predominância do lote e relegando o espaço público ao residual; as figuras 65 e 67, por outro lado, ilustrações do projeto ora apresentado, demonstram

como, independente da questão da forma, o fundamental é o espaço coletivo resultante, muito mais próximo do ideal de “espaço social” pretendido, espaço em que a vida cotidiana pode ser expressa para além do individual, atingindo o objetivo maior do espaço urbano que é a realização plena da cidadania a partir do convívio coletivo e do uso da cidade.

Figura 64. Imagem atual da Rua Serra de Bragança.
FONTE: Produzido pela autora.

Figura 65. Perspectiva artística da proposta.
ELABORAÇÃO: Celso Bo Mori

Figuras 66. Imagem atual da Rua Cantagalo (em frente à ETEC).

FONTE: Produzido pela autora.

Figura 67. Perspectiva artística da proposta.

ELABORAÇÃO: Celso Bo Mori

CAPÍTULO 5

ESTRATÉGIAS DE IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

MODELOS DE GESTÃO E NOVOS INSTRUMENTOS

5.1 ESTUDOS DE CASO DE REGULAÇÃO URBANA

Referencial internacional

A regulação do solo urbano, mesmo com as origens similares do planejamento urbano, se dá de modo distinto nos diversos contextos. Pode-se destacar duas abordagens para fins de comparação, sobretudo em relação ao papel do Estado sobre a propriedade da terra urbana: há uma abordagem norte-americana, bastante homogênea nos diversos estados, e uma abordagem européia, esta com nuances e particularidades variando de país a país e mesmo dentro dos países, mas que pode ser considerada como abordagem singular frente à oposição da regulação nos Estados Unidos. Assim, o presente capítulo se inicia fazendo um paralelo destas abordagens distintas ao planejamento praticado em São Paulo, com o objetivo de dar suporte à perspectiva nova que a tese propõe.

5.1.1 A perspectiva norte-americana | Direitos de propriedade

Apropriedade da terra nos EUA se identifica com um dos direitos fundamentais do cidadão, garantidos pela Constituição Federal, o que faz com que seja identificada com o próprio conceito de individualidade e cidadania. Barry Cullingworth e Roger Caves⁸⁹ apontam a dificuldade de qualquer interferência

maior sobre a propriedade privada por parte dos órgãos públicos: “Nos EUA, a terra foi historicamente vista como ‘commodity’ que poderia e deveria ser dividida para controle e desenvolvimento individual.” (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 1578). Nesse sentido, a intervenção estatal é vista sempre como um entrave e tem pouco respaldo na sociedade. “A especulação nunca foi condenada nos Estados Unidos: ao contrário, é um recurso importante do panorama econômico”. O controle estatal sobre a terra é fraco.

O principal instrumento utilizado no âmbito municipal é o zoneamento; mesmo com a crítica iniciada na década de 1970⁹⁰ sobre a separação de usos e suas consequências danosas para as cidades, esta ferramenta, em função de seu caráter regulador, mais do que propositivo, tende a ser mais aceita pela população. Os mesmos autores afirmam que “Em grande parte, americanos não estão preparados para aceitar e dar apoio a um sistema de planejamento que os prive do controle privado sobre o desenvolvimento local” (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 14477). A legislação tradicional, através do zoneamento, é mais aceitável nesse contexto, especialmente sob a perspectiva de que **regula sobre uma base de propriedade privada, portanto garante os direitos sobre esta**: “É importante lembrar que o apoio (da população) ao zoneamento está centrado em seu papel essencial na **proteção dos valores de propriedade**. O conceito mais amplo do modelo do “comprehensive planning” ou planejamento global (abordagem que, segundo eles, estabelece a necessidade do Plano Geral ou Plano Diretor), como arcabouço para o zoneamento **não conseguiu apoio similar**” (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 14477).

A principal consequência para a desregulação sobre a propriedade privada nos EUA, desde meados do século passado, foi e continua sendo o espraiamento

⁸⁹ CULLINGWORTH, B. e CAVES, R. *Planning in the USA. Policies, Issues and Processes*. N.Y., London: Routledge, 2013. 4a ed.

⁹⁰ Ver Capítulo I.

da urbanização. O modelo de parcelamento do solo através da criação de novas áreas urbanizadas continua vigente e tem maior espaço e aceitação popular do que a concentração ou o preenchimento de vazios urbanos.

O processo de espraiamento e suburbanização das cidades americanas é, portanto, muito mais expressivo do que aqueles na Europa ou na América Latina. O surgimento das 'Edge Cities', centros suburbanos de concentração de empregos junto aos subúrbios habitacionais, como no caso do Vale do Silício, demonstram um processo mais difícil de controle sobre a terra, uma vez de difícil distinção entre rural e urbano, nesse cenário⁹¹.

"Em 2000, metade da população norte-americana vivia em áreas suburbanas; estas também crescem em maior velocidade do que os centros urbanos. Áreas ainda mais afastadas são chamadas de "exurbs", algo como exterior do subúrbio, atraentes por vender um estilo de vida rural." (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 2458).

As políticas de âmbito federal (abertura de rodovias, eixos de desenvolvimento e etc) influenciaram, através de inúmeras políticas de desenvolvimento regional, o processo de suburbanização, porém a questão do espraiamento ou do desenvolvimento intraurbano não esteve presente no direcionamento desse processo.

Frente a isso, as cidades procuram novas maneiras de **incentivar a ocupação de áreas internas aos centros urbanos**, inventoriando áreas subutilizadas, com infraestrutura, como alternativa ao padrão; entanto, **incorporadores parecem seguir na direção contrária**. A falta de poder sobre o solo faz com que as medidas tenham efeito reduzido, bem como altos custos. Não raro as questões de terra urbana devem ser resolvidas no âmbito do poder judiciário;

O plano geral (ou plano diretor, ou ainda Plano de Desenvolvimento Municipal)

Em oposição ao sistema de zoneamento tradicional, desde a década de 1960 algumas cidades adotam a obrigatoriedade do "comprehensive plan", ou Plano Diretor, na relação com o instrumental brasileiro, para garantir o controle maior do Estado sobre o desenvolvimento urbano. Este é o mais próximo da abordagem projetual a que o arcabouço institucional das cidades norte-americanas parece chegar. A partir de sua elaboração, podem também ser elaborados planos setoriais; as diretrizes oriundas do plano geral são, então, traduzidas em regras gerais, produzindo-se um conjunto de normas traduzido no zoneamento.

A estrutura de aprovação dos instrumentos de regulação é próxima da brasileira, passando por etapas de participação popular e de aprovação pelo poder legislativo, momento em que são feitas diversas emendas ao plano.

Nem sempre é clara a atribuição da responsabilidade sobre a produção do Plano Geral. Em geral, o plano é solicitado ao legislativo municipal, devendo ser produzido através de uma comissão de planejamento municipal e aprovado. O processo de elaboração e aprovação do plano é similar ao praticado em São Paulo, com o corpo técnico da prefeitura assessorando o legislativo, bem como promovendo a participação popular através de audiências públicas. A duração do plano varia entre 20 e 25 anos, prevendo-se revisões periódicas.

Em resumo: o legislativo aprova; as comissões de planejamento fazem planos, recomendações, audiências públicas; o Departamento de Planejamento implementa o plano, por meio de regulamentação do zoneamento, planos setoriais e normas ou diretrizes gerais; quando há divergências ou apelações por alteração no zoneamento derivado do plano, é possível apelar a uma comissão de ajustamento do zoneamento, ou "Zoning Board of Adjustment".

⁹¹ "A terra barata é fator principal nesse crescimento externo às cidades. O desenvolvimento urbano através de 'leapfrogs' ou grandes saltos deixando áreas desocupadas, é comum". (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 2563).

Vê-se assim que a abordagem projetual a partir do poder público é restrita no contexto norte-americano, especialmente pelo controle estritamente privado sobre o solo e sua interpretação como bem ou “commodity” sem particularidades como no caso brasileiro ou no caso europeu, como exposto a seguir. Esse fato também se traduz em altos custos à implementação de projetos urbanos, uma vez que a garantia do valor do solo privado significa brigas judiciais por altas compensações. Resulta desse cenário um contexto de regulação baseado no zoneamento, sobretudo proibitivo, cujo objetivo é garantir as condições de valorização da propriedade privada (seja através do estabelecimento de baixas densidades, restrições de usos ou, ao contrário, permitindo o adensamento como realização de lucro imobiliário).

A segregação espacial é consequência direta dessa preponderância da regulação restritiva: “O papel crucial do zoneamento, antes e hoje, foi sua utilidade na exclusão de vizinhos não desejados” (CULLINGWORTH; CAVES, 2013, Pos. 2458). Outros autores se debruçaram sobre a questão do zoneamento e chegaram à conclusão de que seu papel foi insuficiente para organizar a urbanização das cidades norte-americanas. É o caso do trabalho de Emily Talen, *City Rules*⁹², que aponta que seu uso levou a consequências graves como a segregação racial e econômica, a concentração da pobreza, o espraiamento e o aumento do tráfego de veículos. Entretanto, em função da própria tradição de não intervenção sobre a propriedade, as perspectivas de alteração desse cenário se pautam também sobre a regulação e a restrição, dentro do modelo do zoning tradicional. As alternativas de urbanização a partir de novos projetos ficam a cargo da iniciativa privada, podendo ser orientadas através do plano regulador, mas cuja atuação se dá dentro dos limites da não interferência sobre a propriedade.

Novas restrições

As restrições à liberdade sobre a propriedade são, até certo ponto, inevitáveis, e vem acontecendo de diversas formas, como através da preservação histórica, das áreas de preservação ambiental, das áreas costeiras, etc. Este fenômeno têm gerado muita ansiedade dentro da sociedade norte-americana, e ao contrário do que parece ocorrer em outros casos, de certa conscientização sobre o papel social do espaço urbano, evidencia-se um fenômeno de grande resistência e um **“movimento de proteção à propriedade”**. Frequentemente as discussões se dão no âmbito do poder judiciário. Para os autores citados, a solução estaria em reformas legais e administrativas que pudessem resolver os casos de prejuízos reais. Os mesmos ressaltam o grau de certeza proveniente do uso dos “comprehensive plans”, mas **encaram sua adoção em diversas escalas com grande ceticismo**, concluindo que a ausência de um contexto de planejamento mais abrangente nas cidades norte-americanas é o maior empecilho para o controle local da terra.

5.1.2 A perspectiva européia

O contexto europeu da propriedade da terra urbana difere bastante do encontrado nas cidades norte-americanas. A figura do Estado como agente principal da ordenação do território é bastante aceito, sendo que em determinados casos sua atuação pode ser de controle total. É o caso das cidades holandesas, em que toda a terra é administrada pelo Estado. Ao se referir à característica do solo urbano holandês, Aymonino (1975) coloca: “Tudo isso (obras de infraestrutura que viabilizaram a ocupação da cidade de Amsterdã) exigiu a criação de serviços

⁹² TALEN, E. *City Rules. How regulations affect urban form*. Washington, Covelo, London: Island Press, 2012.

técnicos competentes, que garantiram a manutenção das obras; devido à condição desses serviços, o **município controla o solo há muitos séculos**. O tipo de solo obriga à organização e torna proibitivo deixar à iniciativa privada a decisão de localização dos edifícios”. (AYMONINO: 1975). A particularidade da propriedade da terra urbana na Holanda permitiu ao longo dos anos diversas medidas precursoras na implantação de planos e políticas públicas. Em 1902 é proclamado na Holanda o Housing Act, **legislação precursora de toda a política de habitação social do país e sem pares no resto da Europa até então**. Além da regulamentação voltada à habitação em si, muito ligada à salubridade das habitações, destaca-se por **sua ampla visão planejadora**, obrigando todas as cidades com mais de 10.000 habitantes a elaborarem um plano de expansão com revisões permanentes⁹³.

Os autores norte-americanos também apontam os casos europeus como paradigmáticos em relação ao controle estatal sobre a terra (CULLINGWORTH; CAVES, 2013), e destacam que os Países Baixos e a Inglaterra, por exemplo, têm uma aceitação maior ao controle governamental sobre tal controle. Há **apoio popular** à preservação da área rural e ao controle do espraiamento urbano; reconhecem que sem tal postura, os sistemas seus sistemas de planejamento do uso do solo seria impossível.

A retomada dos projetos urbanos

Colocou-se já no capítulo II que, após a crítica ao Planejamento Urbano Moderno das décadas de 1960 e posteriores, houve na Europa uma retomada de projetos urbanos por iniciativa pública, objetivando intervir no tecido existente

e na promoção de um retorno aos centros urbanos. Portas⁹⁴ destaca também a movimentação e o envolvimento acadêmico nessas discussões e na elaboração dos planos. A partir de meados da década de 1970 e sobretudo nos anos de 1980, alguns exemplos europeus se tornaram paradigmáticos quanto à inserção do instrumental de desenho e quanto à interferência do planejamento estatal sobre a propriedade do solo urbano, o que resultou em diversas novas formas de incorporação de áreas privadas ao conjunto do espaço urbano. A seguir destacam-se alguns instrumentos adotados pela cidade de Barcelona para a transformação urbana, que servem como subsídio à proposta da tese de transformação mais enfática do espaço público. A partir deles e da reflexão a respeito da propriedade privada nos contextos apresentados, apontam-se, no item 5.2, as estratégias para adoção do método exposto dentro do contexto paulistano.

BARCELONA | A inserção do projeto em todas as escalas

Assim como no caso paulistano, a atribuição de responsabilidade sobre o solo urbano não é fácil na cidade de Barcelona. Do ponto de vista jurídico, diversas sobreposições e contradições perduram ao longo do tempo, entre a legislação federal, “estadual” e municipal, além do complicado âmbito metropolitano⁹⁵.

Os planos estiveram presentes no processo urbanizador da cidade, particularmente após o período de desenvolvimento industrial do século XIX, com o famoso plano de Idelfonso Cerdà, que caracterizou a malha reticular da cidade. O período da ditadura se caracterizou por certo abandono do planejamento pelos órgãos municipais, retomado com o fim da ditadura. Em 1967 é elaborado o Plan Rivera, pela municipalidade, rejeitado pela

⁹³ GRINBERG, D. *Housing in the Netherlands 1900-1940*, Delft University Press, 1982.

⁹⁴ PORTAS, N. L'emergenza del progetto urbano. In: Revista Urbanistica 110, 1998.

⁹⁵ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Barcelona: La segona renovació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona Publicacions, 1996.

comunidade acadêmica, que elabora plano alternativo. “Ambos os planos permaneceriam no papel, já que o Plan General Metropolitano (PGM), aprovado em 1976 (ano seguinte à morte do General Franco, que pôs fim à ditadura), tinha caráter territorial mais amplo e não detalhava intervenções para o intraurbano, restringindo-se a uma série de eixos viários destinados a melhorar a acessibilidade no âmbito metropolitano” (NEL.LO: 2001)⁹⁶. O PGM é o orientador do desenvolvimento metropolitano por todas as décadas posteriores. Entretanto, no âmbito municipal, a década de 1980 se caracteriza pela iniciativa de instituir o projeto no planejamento intraurbano; “A idéia central dos anos 1980 é ir “do plano ao projeto” (MEYER: 1999).

A transformação de Barcelona nas últimas três décadas a colocou no cenário internacional como referência em projetos urbanos, mas o que interessa ao presente trabalho é refletir sobre como os projetos foram inseridos nos instrumentos de planejamento e quais as estratégias adotadas para sua implantação. Alguns momentos foram decisivos na constituição do arcabouço legal no período recente, como a extinção do órgão de planejamento “Entitat Municipal Metropolitana”, em 1987, com a divisão de suas atribuições em três escalas: estadual, municipal e metropolitano (nesta última com a criação de dois novos órgãos metropolitanos). Em 1998, a redação da Carta Municipal de Barcelona passa à municipalidade quase todas as atribuições sobre o território. Com isso, nas diversas contradições jurídicas subseqüentes, prevaleceu sempre a posição municipal. Além disso, a Carta dá ao município condições de **elaborar diferentes tipos de plano, planos especiais, planos parciais, planos de melhora urbana**, e permite alterar o PGM dentro desses planos, seguindo suas diretrizes gerais. Órgãos mistos, como a Subcomissão de Urbanismo, compostos pela municipalidade e pelo governo estadual, são responsáveis pela

aprovação geral do planejamento da cidade⁹⁷.

No âmbito federal, a legislação tem garantido a autonomia municipal e criado instrumentos sobretudo **no sentido de prover habitação de interesse social em larga escala**, especialmente após 2005. Diversas intervenções na cidade têm desde então esse caráter como diretriz fundamental, como é o caso da reforma interna dos bairros Diagonal Poblenou e da alteração no PGM para o distrito 22@, grande área em transformação pós-industrial a leste da cidade, convertida em bairro misto de serviços de tecnologia e habitação.

A distribuição espacial: Uma característica importante da cidade de Barcelona é sua clara separação em distritos, com papéis muito específicos no desenvolvimento da cidade; com raras exceções, estes estão determinados desde o PGM de 1976, a partir de suas características históricas. **A permanência é uma característica importante das cidades européias como um todo**, o que as diferencia sobremaneira do urbanismo latino-americano, marcado por transformações completas do tecido. Entretanto, hoje, já é possível registrar diversas partes do tecido paulistano, por exemplo, como sendo muito características de determinado momento da urbanização, havendo conhecimento sistematizado que pode garantir sua permanência ou transformação controlada, mudando essa tendência.

Assim, a demarcação clara dos distritos em Barcelona, e a consequente manutenção dos **conselhos distritais**, permite a elaboração de planos muito específicos de desenvolvimento nas mais diversas escalas. Ao conselho fica a responsabilidade de formular propostas e de garantir o processo participativo, convocando e informando a comunidade. Note-se, porém, que não é atribuição distrital a elaboração dos planos, o que fica a cargo dos diversos órgãos de planejamento municipal.

⁹⁶ NEL.LO, O. *Ciutat de ciutat*, Barcelona: Empúries, 2001.

⁹⁷ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *op. cit.*, 1996.

Uns dos instrumentos mais usados são os **Planos Especiais Integrais**, que incorporam soluções urbanísticas em nível de projeto arquitetônico. Essa especificidade dos planos garante um **alto grau de controle do resultado final**. Estes podem ser elaborados dentro da estrutura de planejamento ou realizados através de concursos promovidos pela municipalidade, sempre a partir de plano específico. O concurso pode dizer respeito a uma quadra ou conjunto de quadras, por exemplo, mas fica restrito às diretrizes estabelecidas pelo Plano Especial.

Em relação às políticas de habitação social, **é de especial destaque o consórcio específico para este fim formado pelos governos municipal e estadual**, com o papel de planejar, programar e gerir toda a habitação pública da cidade. Ainda que sempre tenha sido obrigatória a presença de áreas para a habitação social nos planos da cidade, a partir da incorporação da legislação federal de 2005⁹⁸, a principal mudança é **a obrigatoriedade aos agentes privados de garantir áreas de sua propriedade à habitação social** (que posteriormente passa a ser pública, gerida pelo consórcio, em regime de proteção estatal).

Na cidade de Barcelona é patente que o planejamento funciona em função de sua continuidade e da inclusão de diversas escalas, sempre vinculadas ao desenho urbano. A estrutura jurídica permite manter propostas de longo prazo pouco alteradas desde o plano Geral Metropolitano de 1976, sempre adotando planos parciais para a adequação às escalas de bairro. Assim, bairros consolidados são objeto de intervenções mais cuidadosas e pontuais (PERIs, ou Planos Especiais de Reforma Interior), enquanto áreas em visível transformação são objetos de planos maiores, com mudança radical do tecido. Em ambos os casos, a primeira impressão, de tratar-se de uma intervenção única e que envolve poucos agentes, não é verdadeira; constata-se, ao contrário, **que a**

estrutura sólida de planejamento gerida pelo Estado, sempre no âmbito municipal ou metropolitano, permite a administração de uma enorme quantidade de agentes, de diversos tamanhos, entre setor público e privado. Os instrumentos de negociação do solo urbano com a propriedade privada são a **compensação (oferecida em potencial construtivo) e a cooperação (através de parcerias com os proprietários, que se tornam agentes do processo)**, sendo **a desapropriação a mais rara ferramenta adotada**. Grande parte do solo é assim delegada ou doada ao poder público e passa a ser de sua responsabilidade, o que em parte é impossível de se transportar ao caso paulistano, visto o alto custo de manutenção dos espaços públicos barceloneses. Entretanto, a possibilidade de transferência de espaço ao poder público sem a obtenção via desapropriação, recurso também existente no contexto paulistano, deve ser destacada; seu uso em Barcelona parece ser mais enfático e cotidiano do que o visto em São Paulo, como no caso do plano da Operação Urbana Águas Espraiadas⁹⁹.

Outro elemento sempre presente é a obrigatoriedade de habitação de caráter social em todos os planos de intervenção, o que garante certa heterogeneidade do tecido.

Deve-se observar atentamente a existência de um instrumento simples, porém fundamental, do marco jurídico urbanístico barcelonês: a possibilidade de congelamento de determinada área da cidade para projeto. Esta aparece como uma das mais importantes ferramentas de planejamento, sobretudo frente à capacidade de produção do setor imobiliário. **No caso paulistano, a antecipação ao mercado muitas vezes é impraticável, e o resultante são intervenções do Estado à posteriori**, para buscar sanar os problemas já derivados de uma ocupação desordenada.

⁹⁸ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *op. cit.*, 1996.

⁹⁹ Ver Capítulo III.

Diversas lições podem ser tiradas deste estudo de caso, ainda que pesem as diferenças fundamentais de escala, de papel do Estado frente à sociedade e mesmo de capacidade econômica de intervenção pública:

- Em primeiro lugar, a questão mais óbvia, porém que não pode deixar de ser mencionada: **a estrutura administrativa do Estado tem corpo técnico e recursos capazes de projetar a cidade**, e jurisdição sobre ela; a capacidade de produção e de gestão dos planos fica a cargo do Estado, ainda que com a participação da sociedade civil organizada.

- Em segundo lugar, a existência de instrumentos como os citados acima, que permitam **diminuir o ônus público sobre os projetos**, trocando a tradicional desapropriação por outras formas de repasse de áreas privadas ao uso coletivo. No caso brasileiro, em função dos altos custos de manutenção, o instrumental deve ir além, passando à obrigatoriedade privada também a manutenção dos espaços de uso coletivo, mesmo que permaneçam como propriedade privada.

- Outro ponto fundamental, levantado em diversos momentos por diferentes autores¹⁰⁰ barceloneses é **a conscientização do setor privado**, sobretudo dos agentes imobiliários, de que seus **próprios interesses podem ser também beneficiados com a organização espacial da cidade a cargo do poder público**, uma vez que isso significa, a médio e longo prazo, uma cidade com qualidade espacial maior para todos seus usuários. Essa confiança só pode ser adquirida ao longo do tempo, uma vez tomada a decisão, pelo poder público, de chamar o setor imobiliário ao debate, em diversas escalas, sempre **sobre um plano de desenvolvimento concreto**, em lugar do que se tem feito rotineiramente, ou seja, a discussão abstrata sobre um conjunto de leis de escala macro.

O estudo de caso oferece alternativas a serem aproveitadas sobretudo no que diz respeito à possibilidade da intervenção em menor escala, garantindo alinhamento ao planejamento em grande escala com o plano metropolitano, pouco alterado.

Este serve como diretriz geral, mas não dita as regras de produção da cidade na escala dos espaços urbanos propriamente ditos, o que fica a cargo de planos menores. Numa tentativa de comparação, poderíamos fazer um paralelo com as operações urbanas. Seu uso até o momento, entretanto, não tem se mostrado eficiente no desenho da cidade, principalmente por não vincular as **operações a projetos que intervenham nas áreas privadas**. A negociação entre setor público e setor privado nas operações tem sido através da venda de potencial construtivo, ou em alguns raros casos, através da troca por pequenas áreas de recuo para a expansão / adequação do sistema viário local. É o retrato de uma visão parcial do papel do setor público, que não se coloca como organizador da cidade e tem como reflexo a imposição pelo mercado de seus padrões, seja de renda, seja de ocupação.

5.2 Proposta de estratégia de implantação e gestão do projeto apresentado

A estratégia de implantação de um plano urbanístico tem a mesma importância de sua elaboração. Sem a construção de um arcabouço jurídico que dê segurança aos agentes envolvidos, sem medidas que garantam sua viabilidade econômica ou mesmo sem garantias de construção do quadro social proposto, sua elaboração pode não se concretizar ou mesmo não atingir os objetivos esperados, sejam estes econômicos, sociais ou urbanísticos. Os estudos do item 5.1 apontam, além das dificuldades presentes nos dois contextos apresentados, sobretudo em função da interferência sobre a propriedade privada, a existência também, em casos internacionais, de soluções atualmente não contempladas pelos instrumentos vigentes para a cidade de São Paulo, que podem colaborar na superação dessas

¹⁰⁰ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *op. cit.*, 1996.

dificuldades. Ressalta-se que, a partir dos mais recentes avanços na legislação brasileira, sobretudo aquelas contidas no Estatuto da Cidade (2001), **o conceito de propriedade privada da terra urbana fica subordinado a sua função social**, ou seja, ao bem-estar do coletivo preponderante sobre o individual, o que abre o principal precedente à transformação pretendida.

Destaca-se a **convergência de interesses diversos para o projeto**, o que só se pode construir a partir de uma prática ao longo do tempo; a questão temporal, que se torna fundamental no processo, seja em função da dinâmica imobiliária da cidade, seja em função do próprio horizonte temporal de um projeto de tal magnitude.

Ao longo do trabalho apontou-se a necessidade da presença preponderante do poder público na elaboração do plano, para garantir seu caráter coletivo. O processo de gestão da implantação deste plano é crucial para tal e, portanto, **tem necessariamente também que ser coordenado pelo poder público**. Entretanto, não é possível imaginar um plano cuja realização seja feita inteiramente por agentes públicos, uma vez que fatores como custo e mesmo relevância dentre outros interesses mais urgentes da cidade não justificariam esta iniciativa. Além disso, como a tese evidencia que a construção do espaço urbano está ligada necessariamente à esfera privada. A intenção do plano deve ser a de conferir caráter coletivo aos espaços privados; estes, portanto, devem continuar a serem produzidos pela esfera privada, apenas segundo a orientação mais enfática do poder público, de modo a conferir-lhes este caráter, que pode ser compreendido também como maior caráter urbano.

A questão que se apresenta, então, neste capítulo, é como garantir **a implantação do projeto**, sem onerar o poder público e sem deixar a cargo unicamente do setor privado a produção da cidade.

5.2.1 Contenção da dinâmica da cidade durante a elaboração do plano

A dinâmica imobiliária da cidade é um dos fatores mais impeditivos à elaboração e viabilização de planos na escala apresentada. O período de elaboração de suas

etapas pode ser suficiente para transformações espontâneas que venham a comprometer grandes áreas inseridas no projeto. Os instrumentos vigentes não contemplam ferramentas que permitam conter essa dinâmica, o que representa o **primeiro entrave à adoção do método apresentado**. Assim, propõe-se como primeiro instrumento a ser instituído a possibilidade de congelamento da área da cidade foco de projeto. A proibição da transferência de propriedade é imprescindível, uma vez que conflita com o direito de dispor de seus bens instituído a qualquer proprietário; entretanto, **é possível garantir legalmente que as trocas comerciais não impliquem em transformações significantes do espaço**, fixando gabaritos existentes, restringindo temporariamente a anexação de lotes para a criação de grandes glebas e assim por diante. Essa medida é justificável no horizonte temporal de elaboração do projeto unicamente, pois significa alto custo social e pode ser interpretada como intervenção enfática do Estado sobre a propriedade. As questões de aceitação dos instrumentos apresentados serão discutidas na conclusão.

5.2.2 A elaboração do plano e a gestão: o que cabe a quem

Em relação à elaboração do plano, é de **fundamental importância que fique dentro do âmbito do poder público**. Assim, a garantia de equipes qualificadas que produzam sistematicamente estes projetos, após a seleção de áreas de grande potencial de transformação na cidade, poderia significar a produção de mais de um projeto simultâneo, estimulando a transformação da cidade em diversos pontos. Necessariamente, diferentes escalas de projeto estão envolvidas, o que permite, **uma vez concluídas as diretrizes e o plano geral**, estabelecer projetos específicos a serem elaborados de maneira mais convencional, como os projetos exemplificados no Capítulo IV. Da mesma forma, desde que **garantidos todos os parâmetros** volumétricos, de densidade e demais estabelecidos no plano, **a elaboração de projetos arquitetônicos que de fato resultarão no conjunto do bairro pode e deve ficar a cargo da iniciativa privada**, que será a promotora

da transformação. Também **os órgãos públicos de produção de habitação social ou do poder público, no caso de equipamentos, contribuirão para a elaboração destes projetos**, já fora da esfera de gestão da equipe responsável pelo plano. Uma vez estabelecido o plano geral como lei, a aprovação de projetos pode ser administrada de maneira convencional dentro da administração pública.

A elaboração do plano deve ser prévia ao processo de implantação; uma vez elaborado pela equipe técnica municipal, sua implantação, começando pelo processo de aprovação, deve ficar a cargo de um **órgão criado especificamente para esse processo, eventualmente com duração definida**. Este órgão, de caráter público, deve ter autonomia para administrar a implantação do projeto, mediando os diversos agentes envolvidos e administrando os recursos municipais destinados ao projeto. Deve contar com um **conselho gestor** para a aprovação do plano e do processo de implantação, **este sim de caráter misto**, com participação dos diversos agentes e com respaldo jurídico para aprovar o plano e mediar o processo.

5.2.3 Incorporação dos setores da sociedade civil: o conselho gestor

A participação da sociedade civil é de fundamental importância para a implantação do plano. Propõe-se, para tanto, que o **conselho gestor seja específico de cada projeto, com duração determinada** e composto por ao menos: representante do poder público; representante(s) das associações de bairro locais; representante do mercado imobiliário (por exemplo através do SECOVI), representante dos órgãos promotores de habitação social. Outros agentes da sociedade civil podem estar representados em função de especificidades do projeto, como os órgãos de patrimônio ou ONGs atuantes na área de intervenção.

Ressalta-se o fato de que esta representação deve vir sempre da sociedade civil organizada; quando a área não conta com formas organizadas efetivas de participação social, o próprio órgão gestor, junto à subprefeitura, deve ajudar

nesta organização, levantando proprietários locais, interessados, comunidade afetada, e outros.

5.2.4 A questão dos proprietários locais. Novas formas de participação e a redução das desapropriações

Cabe ao conselho mediar a transferência de propriedade dos lotes ao incorporador interessado e ao poder público, de modo a fazer **dos proprietários agentes também do processo**. Estes, além de terem garantido seu direito de permanecer no local, devem ser **participantes como coproprietários**, por meio de cotas na incorporação, por exemplo. Com o adensamento da quadra, o investimento passa a ser lucrativo para todos. Do mesmo modo, as áreas mais adensadas podem subsidiar, através da mediação do órgão gestor, a produção de habitação social. A valorização da área como um todo passa a financiar a implantação do projeto completo, diretamente.

5.2.5 Gestão quadra a quadra | A necessidade da mediação e o papel do órgão gestor

A realização do projeto tem como objetivo principal a superação dos limites entre público e privado, o que passa pela superação do lote. **A quadra como unidade mínima** de intervenção é, portanto, **o ponto chave da transformação**. Para viabilizar essa transição, o órgão gestor tem o papel de intermediação entre os proprietários locais, o poder público e os investidores interessados em construir na área. O resultado final deve ser **a propriedade compartilhada de toda a quadra**, esta passando a ser de **responsabilidade dos proprietários finais**. Os fechamentos e áreas privativas estão previamente definidos no plano, que deve ser seguido nos projetos de arquitetura. Nas áreas em que grande parte do espaço passa a ser de circulação e passagem, como ilustrado no projeto através do passeio de pedestres interno às quadras, esta área deve ser **transferida**

ao poder público para gestão posterior. Uma vez estabelecido o potencial construtivo para toda a área, acima do coeficiente básico, esta transferência se justifica mediante o aumento desse potencial, do mesmo modo como atualmente é vendido nas Operações Urbanas. A diferença é que está preestabelecido e calculado como um todo.

Essa alternativa minimiza a necessidade de desapropriação, limitando-a às intervenções necessariamente públicas, como a abertura de vias e a produção de equipamentos. Também resolve o impasse jurídico da desapropriação para posterior venda de área ao mercado por parte do poder público.

A tese não pode deixar de considerar a eventual e até previsível resistência inicial a uma transformação tão incisiva sobre a propriedade privada. É nesse ponto que ao projeto concreto para determinada área, específico, serve como ferramenta fundamental. É por meio dele e da mediação do poder público que é possível incluir os diversos agentes no processo, uma vez apresentadas a eles o ganho substancial na qualidade espacial que reverte em ganho para todos, também individualmente.

Etapas de implantação e alternativas de quadras a serem transformadas primeiro devem estar presentes, uma vez que existe a possibilidade de determinados espaços se mostrarem de difícil conversão. O mesmo ocorre com o estabelecimento de áreas prioritárias, em que em caso de grande dificuldade o poder público tem o direito de se utilizar de recursos como a desapropriação ou o direito de preempção, para dar início ao processo.

5.2.6 A conversão do plano em lei | Novos instrumentos

Para a instauração do plano como lei, bem como dos órgãos gestores e dos respectivos conselhos, é necessário que estejam contemplados dentro do marco jurídico municipal. Assim, propõe-se que o Plano Diretor regulamente a periódica elaboração e implantação de planos por meio da secretaria de Desenvolvimento Urbano, bem como a seleção de áreas prioritárias para estes

planos, dando **maior autonomia aos órgãos municipais e suas equipes.** A subordinação destes às diretrizes do Plano Diretor é suficiente para que seu processo de aprovação possa ser descentralizado, realizado somente pelo conselho gestor específico do projeto, diferente daquela de aprovação do PDE. A criação de Operações Urbanas deve estar necessariamente vinculada à elaboração **por parte do poder público** de um ou mais projetos, sem os quais deve ser vetada a outorga onerosa.

A criação de um órgão gestor específico e de um conselho evita a tramitação de todos os projetos pela Câmara Municipal, entrave frequente e muitas vezes responsável por distorções no processo participativo.

Outra questão que envolve os instrumentos é a adequação, **dentro do perímetro do projeto, das áreas não diretamente desenhadas, bem como daquelas sujeitas à influência direta.** Para organizar sua possível transformação, o projeto e seu conjunto de normas deve prever a aprovação das futuras intervenções segundo os mesmos parâmetros da área projetada, sobretudo no que se **refere à unidade da quadra e à dissolução dos lotes.** As dimensões estabelecidas em projeto, como largura de passeios e áreas para equipamentos locais pode ser facilmente mantida como norma. O fundamental é que, uma vez o projeto sendo instituído como lei, **seus critérios sejam base para a aprovação dos novos projetos.**

5.2.7 A convergência entre os agentes fundamentais. O setor imobiliário e a carência de habitação social

Como inserir no projeto a garantia do aumento de oferta de habitação social na cidade? A questão da habitação social não pode ficar de fora da reflexão sobre o desenho da cidade, especialmente quando se trata de adensamento em determinadas áreas. Assim, aparece na estratégia de implantação do plano a questão de como garantir, em primeiro lugar, a manutenção da população local, de modo a evitar processos de gentrificação

em função do aumento do valor da terra; em segundo, como garantir que o adensamento construtivo se traduza também em adensamento populacional e, sobretudo, em oferta de moradia para diversas classes sociais, criando setores da cidade mais heterogêneos e colaborando com a mitigação dos problemas sociais e urbanos decorrentes da segregação em São Paulo.

Bem, coerente com a proposta de estabelecer uma gestão integrada do plano, entre poder público e sociedade, com seus diversos agentes, é possível conceber que dentre estes agentes estarão também representantes dos órgãos públicos promotores de habitação social, como a SeHab e a CDHU. Assim, estabelecer que parte do lucro resultante de um adensamento e de uma valorização imobiliária seja revertido em oferta de habitação subsidiada é bastante razoável. Deste modo, o estabelecimento prévio de quais quadras (uma vez que estamos lidando com a quadra e não mais com o lote como unidade mínima de intervenção) serão destinadas à promoção de tais habitações. A verticalização estabelecida para determinadas áreas do projeto, assim como o adensamento do restante, garantem a mais-valia a ser repartida entre os diversos agentes, neste caso entre o empreendedor imobiliário, os proprietários locais e o poder público, desde que organizada a partir de entidade central ou órgão gestor e responsável pela implantação do projeto. Em paralelo, procura-se superar a freqüente oposição entre Estado e mercado, direcionando os investimentos de mercado, atualmente grandes responsáveis pela construção da cidade, através de uma orientação pública consensual e partilhada.

5.2.8 Alternativas de transferência ao mercado imobiliário

O interesse dos agentes do mercado também pode ser atraído através do projeto. Uma vez havendo representação do setor dentro do conselho, a dinâmica de transferência pode ser realizada do melhor modo acordado entre todos. Uma alternativa interessante é o “leilão de unidades”, agrupando-se

conjuntos de quadras e promovendo um leilão entre possíveis interessados para a execução por lotes do projeto.

5.2.9 Manutenção a longo prazo | Responsabilidades sobre a transformação

Outra questão a se ponderar é a manutenção dos espaços de uso coletivo resultantes, uma vez que sua abrangência passa a ser maior e sua propriedade é, em parte, privada. Esta é uma das questões chave: o espaço urbano é um tipo especial de propriedade privada que tem uma função social, ou seja, deve necessariamente contribuir para a construção do coletivo, pois o espaço urbano como conjunto é da coletividade. Esta noção, perdida na legislação vigente, é fundamental para a construção da cidadania. Assim, quebrar o paradigma da separação propriedade/não propriedade no espaço urbano é crucial ao processo. Daí a diluição da propriedade entre diversos proprietários numa mesma quadra, assim como a obrigatoriedade de manter esses espaços abertos a circulação. A responsabilidade de manutenção permanece vinculado à propriedade e, sobretudo, ao uso, uma vez que manter o entorno da área em que se habita deve ser obrigação do proprietário e do cidadão. Isso já acontece com as calçadas na cidade de São Paulo, portanto não é fator novo nem parece impedimento à implantação do projeto. Desse modo, o ônus de manutenção das áreas comuns, áreas verdes, arborização, etc., não recai somente sobre o poder público, o que na realidade paulistana é inviável.

A legislação vinculada ao plano deve ainda garantir formas de revisão constante e avaliação permanente, de modo a corrigir eventuais distorções ao longo do tempo. Esta pode ficar a cargo do órgão público mais perene, como através da subprefeitura. Caso apareça a necessidade de alguma revisão uma vez concluído o processo de implantação e dissolvido o órgão gestor, pode-se prever a reunião eventual do conselho junto à equipe da subprefeitura local.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

A tese abordou o planejamento intraurbano a partir de um tema, a regulação do espaço privado por parte do poder público na cidade de São Paulo, e através de duas questões principais:

1. A capacidade de transformação do espaço urbano, sobretudo privado, em espaço coletivo;
2. O projeto urbano como ferramenta para viabilizar essa transformação, promovida pelo poder público.

Por meio destas duas questões, propôs-se o desenvolvimento de um método de incorporação tanto da pesquisa quanto da prática projetual ao cotidiano do setor público e de seus órgãos de planejamento. Esse objetivo, além de fundamentar a pesquisa acadêmica e trazê-la novamente ao contato com a prática, e sobretudo com uma prática transformadora, pretende fazer com que a tese seja uma colaboração na busca de um instrumental de planejamento urbano público eficaz e capaz de antecipar-se à produção do tecido urbano.

Foi possível através da pesquisa constatar a validade das hipóteses iniciais, ou seja:

1. Ao regular a propriedade privada em São Paulo, o poder público não incorpora como questão a morfologia urbana; os espaços públicos não são capazes de configurar um sistema, fato que contribui para a produção de um tecido urbano descontínuo, fragmentado e desconexo: De fato, mostrou-se a partir do resgate histórico da urbanização paulistana, bem como da observação e análise apresentadas no capítulo III, que o espaço público paulistano é, em sua maioria, fragmentado e residual, intermediado por áreas privadas sem relação com o exterior, resultando na ausência do que

se conceituou como espaço de uso coletivo. Também foi possível demonstrar o papel preponderante da legislação tradicional nesse processo;

2. O projeto urbano é o instrumento adequado à transformação: A partir da elaboração de projeto ilustrativo, pode-se comparar e verificar a melhora significativa em termos quantitativos e qualitativos do espaço resultante, em termos de promoção de espaços coletivos, bem como da criação de sistemas de espaços livres, o que se pôde alcançar por meio do método proposto;

3. Sua incorporação passa pela inserção do projeto urbano nos instrumentos de planejamento, processo que cabe ao Estado: também, a partir do exposto no capítulo V, pode-se concluir que o processo de intervenção no espaço deve ser regulado pelo Estado, desde uma perspectiva mais promotora e menos reguladora, postura que tem sido adotada com sucesso em outras cidades:

4. Há limites para a ação do projeto no processo de urbanização: Os limites encontrados pelo método estão relacionados à resistência do setor privado em relação à intervenção pública, bem como ao convencimento dos diversos agentes a participarem do processo de implantação do projeto. Há ainda limites sobre a propriedade que não podem ser transpostos e, portanto, estão considerados como condicionantes do projeto, de modo que são propostos mecanismos de compensação de perdas aos proprietários e inclusão destes como agentes participativos.

Além da comprovação das hipóteses colocadas, a tese evidencia também como enganos certos conceitos presentes na discussão sobre urbanismo hoje, que devem ser ressaltados, e que perpetuam uma visão parcialmente distorcida do processo de urbanização paulistano recente:

– **A verticalização em si é nociva ao tecido urbano:** este conceito não se justifica, uma vez que fica evidenciado pela análise que o espaço resultante da urbanização paulistana recente e da tipologia está mais ligado aos limites

e barreiras promovidas pela separação público/privado do que propriamente relacionado à altura dos edifícios;

– **Espaço privado deve ser necessariamente privativo, excludente:** o projeto, bem como alguns referenciais internacionais, mostram que essa noção do espaço privado em oposição ao espaço público é socialmente construída e está fortemente presente na sociedade brasileira e paulistana, o que não significa que não pode ser transformada, a partir, principalmente, do projeto urbano;

– **O padrão ora vigente atende por completo aos interesses do mercado imobiliário, opostos ao interesse comum:** procurou-se evidenciar, ao longo de todo o trabalho, que é papel do Estado, e não do setor privado, ter a visão do coletivo; nesse sentido, o setor imobiliário deve ser envolvido pelo poder público nas iniciativas de transformação, considerado como agente e participativo. Atender também por meio do projeto as expectativas do investidor privado no sentido de taxas de retorno de seus investimentos, como se evidencia através dos coeficientes de aproveitamento resultantes do projeto ilustrativo, não é empecilho para a implantação do projeto. Evidencia-se também por meio do projeto que o entorno como um todo pode ser beneficiado pela melhora na qualidade espacial, o que serve de argumento para a incorporação dos agentes de mercado no processo. O exemplo da cidade de Barcelona, em que autores apontam como fundamental a conscientização do setor privado, corrobora também essa tese.

– **A promoção de habitação de interesse social deve ser realizada a partir do zoneamento e em áreas pré-determinadas:** o projeto ilustrativo, bem como sua metodologia de implantação, demonstram que a habitação de interesse social pode ser incorporada ao tecido da cidade, sem a distinção vinculada à criação de zonas especiais que produzem guetos de segregação, como é patente na cidade. Sua incorporação deve fazer parte dos planos de transformação e a participação dos órgãos públicos de promoção de habitação social, vistos como mais um dos agentes no processo.

Por meio da elaboração de método que respondesse a essas hipóteses iniciais, considera-se que se atingiu **o objetivo de ampliar o espaço social da cidade**, ao menos em projeto, e também de propor estratégias de implantação deste. A partir do processo de projeto, conclui-se que:

– É preciso partir do **caso concreto**, através de exemplo inserido no contexto da administração e do espaço locais, para compreender os condicionantes materiais e imateriais presentes. Só a materialidade do espaço real permite explorar as alternativas para a elaboração do método; da mesma forma, é a partir do espaço real que é possível propor a transformação, em lugar da abstração da regra genérica, prática mais comum nos instrumentos de planejamento vigentes.

– O espaço resultante apresenta maiores condições de promover a **transformação social**, dentro dos limites do sistema vigente, uma vez que está mais próximo do conceito de **espaço social**;

– Existem alternativas, através da composição de instrumentos vigentes e propostos, para a **incorporação do método ao processo de planejamento intraurbano** paulistano;

– O espaço resultante **supera a separação público/privado**, proposta inicial da tese, e o método permite o enquadramento legal dessa superação dentro dos limites de proteção ao direito de propriedade;

– O método **só é possível uma vez considerada a função social da propriedade urbana e o papel de mediador do Estado**;

Por fim, é preciso ponderar que a proposta da presente tese só pode ser atingida se suposta **certa alteração das posturas políticas em relação ao planejamento estatal**. O Estado deve, para tal, colocar-se (e ser aceito, consequentemente) como **agente promotor da transformação**, propondo-se a superar, em prol do coletivo, padrões de segregação, espacial e social, que há muito regem a produção da cidade e da sociedade paulistana e brasileira. É somente a longo prazo, e com o devido cuidado na **conscientização dos**

mais diversos setores da sociedade de que a transformação espacial necessária à cidade de São Paulo pode favorecer ao interesse do coletivo, para além do interesse de minorias, que será possível levar a cabo a implantação de projetos como o apresentado. Também, para a incorporação do método proposto, é necessária a **conscientização da sociedade** de que o **Estado**, especialmente na escala local, **deve estar aparelhado com recursos e corpo técnico condizente com a difícil tarefa de promover a transformação espacial**. Ainda que as iniciativas pontuais do setor privado possam contribuir para a elaboração de projetos de qualidade, conclui-se que **estes serão sempre insuficientes para promover qualquer transformação significativa**, se desvinculados de uma visão e de uma orientação pública que direcione a cidade e sua urbanização no sentido de um espaço mais agregador, democrático, social, enfim, promotor da cidadania.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHÃO, S. **Espaço público**: do urbano ao político. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2008.
- ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA, **Barcelona**: La segona renovació. Barcelona: Ajuntament de Barcelona Publicacions, 1996.
- ANTONUCCI, Denise. **Morfologia urbana e legislação urbanística**: estudo de setores de bairro na cidade de São Paulo no período de 1972/2002. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2005.
- ARGAN, G. C. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 4ª ed.
- ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Brasília: IPHAN, 1991.
- BENEVOLO, L. **O Último Capítulo da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.
- BERARDI, M. H. P. Santo Amaro. Série **História dos Bairros de São Paulo**. São Paulo: Secretaria da Educação e Cultura. 1981.
- BERTACCHINI, P. **As Redes no Projeto Urbanístico**. São Paulo: FAUUSP, Tese de doutorado, 2007.
- BRUAND, Y. **Arquitetura contemporânea no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1991, 2ª ed.
- BRUNA, P. **Os primeiros arquitetos modernos**. Habitação social no Brasil 1930-1950. São Paulo: EDUSP, 2010.
- CANUTTI, C. **Planejamento urbano e produção do espaço na Barra Funda**. Dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2001.
- CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CULLINGWORTH H, B. e CAVES, R. **Planning in the USA. Policies, Issues and Processes**. N.Y., London: Routledge, 2013. 4ª ed.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo 1947-1972. 1996. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- FREHSE, F. **Ô da rua!**: o transeunte e o advento da modernidade em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2011
- FREITAS JUNIOR, Roberto de Gouveia e. **Legislação e ocupação urbana em lotes privados do centro de São Paulo no século XX**. Dissertação de Mestrado, Escola Politécnica USP, São Paulo, 2008.

- GEGNER, M. **Planning and management of the big post-reunification urbanism projects in the historic center of Berlin**, In. III Seminário Internacional Urbicentros, Salvador, Anais, 2012.
- GOTTDIENER, M. **The Social Production of Public Space**. Austin: University of Texas Press, 1985.
- GRINBERG, D. **Housing in the Netherlands 1900-1940**, Delft University Press, 1982.
- HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1980.
- _____, **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In. Espaço e Debates, n. 39, 1996.
- _____, **Temas urbanos e regionais**: o trabalho o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Espaço e Debates, n. 6, 1982.
- JACOBS, J. **Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 3ª ed.
- KRIEGER, A. **Where and How does Urban Design Happen?**. In: Urban Design, University of Minesota Press, Minesota, 2009.
- LAMAS, J. M. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- LE CORBUSIER, **A Carta de Atenas**, São Paulo: Hucitec, 1993
- LEFÈBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LYNCH, K. **A imagem da cidade**, São Paulo: Martins Fontes, 2011. 3ª ed.
- MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2010.
- MASCARÓ, J. L. (Org.). **Infra-estrutura da Paisagem**. Porto Alegre: Masquatro, 2008.
- MENDES FERREIRA, M., GOROVITZ, M. **A Invenção da superquadra**. Brasília: IPHAN, 2004.
- MEYER, R.M, GROSTEIN, M.D., BIDERMAN, C. (Org.). **São Paulo, metrópole**. São Paulo: Edusp /Imprensa Oficial, 2004.

MEYER, Regina Maria Prosperi & GROSTEIN, Marta Dora. **A leste do centro: territórios do urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES.

MONTANER, J. M. **La modernidad superada**. Arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX. Barcelona: Gustavo Gili, 1998.

_____. **Depois do movimento moderno**. A arquitetura da segunda metade do século XX. Barcelona: Gustavo Gili, 1995.

MORSE, Richard M. **Formação histórica de São Paulo: da comunidade à metrópole**. São Paulo: DIFEL, 1970.

NELLO, O. **Ciutat de ciutat**, Barcelona: Empúries, 2001.

NERY JUNIOR, José Marinho. **Um século de políticas para poucos: o zoneamento paulistano, 1886-1986**. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2002.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuce. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal da rio Pinheiros**. São Paulo: Tese de Doutorado, FAU USP, 2000.

PONCIANO, L. **Bairros paulistanos de A a Z**. São Paulo: SENAC, 2001.

PORTA, P. (Org.). **História da cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do século XX**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

PORTAS, N. **Da Estratégia ao Projeto**. In: Revista Urbanística, 1998.

_____. Tendências do Urbanismo na Europa. PALESTRA PROFERIDA À FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA PUCCAMP, ago. 1982.

_____. **O Projeto Urbano entre o Planejamento e a Arquitetura**. Depoimento à Universidade de São Paulo, não publicado.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

_____. **São Paulo**. São Paulo: Publifolha, 2009. 3ª Ed.

ROSSI, A. **L'architettura della città**. Padova: Marsilio, 1966.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1968.

_____. **Quadro da arquitetura no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1978

RIAL, M. F. **Cidade-porto**. Dinâmicas Espaciais e Planejamento Intra-urbano. São Paulo: FAUUSP, Dissertação de mestrado, 2008.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SCHERER, R. **Notas Sobre Planejamento e Método**, In: Cadernos LAP n.10, FAUUSP, 1995.

SEGAWA, H. **Prelúdio da Metrópole**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

SHANE, D. **Recombining Urbanism**. London: Wiley Academy, 2005.

SOLÀ-MORALES, M. **A Matter of Things**. Rotterdam: NAI Publishers, 2008.

_____. **Ações Estratégicas de Reforço do Centro**. In. Os Centros das Metrópoles: Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

SOMEKH, N. **(Des)Verticalização em São Paulo**. São Paulo: Dissertação apresentada à FAUUSP. 1987

TALLEN, E. **City Rules**. How regulations affect urban form. Washington, Covelo, London: Island Press, 2012.

TOLEDO, Benedito Lima de. **São Paulo**: três cidades em um século. São Paulo: Cosac Naif, Duas Cidades, 2007.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Police, 2001, 2ª ed.

ZAPATEL, J. A. **Projetos Urbanos e Transformação Urbanística**. São Paulo: FAUUSP, Tese de doutorado, 1998.

WATERMAN, T., WALL, E. **Urban Design**. London: Ava Publishing, 2010.

SITES

<http://www.cnu.org/history>. Acesso em: 30 out. 2012.

<http://smdu.prefeitura.sp.gov.br>.

<http://raquelrolnik.wordpress.com>.

LEIS

SÃO PAULO (Município). Ato Nº 663, de 10 de Agosto de 1934. Aprova a consolidação do Código de Obras Arthur Saboya, (Lei Nº 3.427, de 19 Novembro de 1929) abrangendo todas as disposições constantes de leis e atos em vigor nesta data, referentes à construções, arruamentos, etc. **Diário Oficial**, São Paulo, 10 ago. 1934.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 3.427, de 19 Novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya. **Diário Oficial**, São Paulo, 19 nov. 1929.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP. **Diário Oficial**, São Paulo, 30 dez. 1971.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 7.805, de 01 de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município, e da outras providências. **Diário Oficial**, São Paulo, 8 dez. 1972.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial**, São Paulo, 14 set. 2002.

SÃO PAULO (Município). Lei Nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. **Diário Oficial**, São Paulo, 06 out. 2004.

SÃO PAULO (Município). Plano Regional Estratégico da Mooca, 2004. **Estatuto da Cidade**. Lei federal nº 10.257, jul. 2001.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.260/2001 e Lei 15.416/2011. Operação Urbana Água Espraiada.