

**REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA CIDADES
MAIS SUSTENTÁVEIS? | Valéria Nagy de Oliveira Campos**

Professora Doutora | Universidade Nove de Julho | Diretoria de Ciências Exatas |
Curso de Arquitetura e Urbanismo | Av. Dr. Adolpho Pinto, 109, 01156-050,
Barra Funda, São Paulo, SP, Brasil | *E-mail: valnagyc@gmail.com*

| Recebido em 17/4/2012, rerepresentado em 18/6/2012 e aceito para publicação em 28/8/2012

REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA CIDADES MAIS SUSTENTÁVEIS?

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a discussão sobre alternativas para se alcançar um desenvolvimento mais sustentável de nossas cidades tem estado bastante presente nos debates nacionais e internacionais. Na cidade de São Paulo, por exemplo, vêm sendo realizados encontros e parcerias, inclusive com cidades de outros países, para se discutir um modelo mais adequado de cidade, podendo-se destacar o Seminário Internacional “São Paulo Cidade Compacta”, realizado em 2010, e o C40 São Paulo *Summit*, ocorrido em 2011, no qual a “cidade compacta” também foi objeto de debate.

O resultado dessas reflexões muitas vezes tem sido incorporado por alguns governos locais preocupados com a questão. Entretanto, observa-se que mesmo esses governos acabam tratando a gestão e o planejamento das cidades de modo fragmentado, sem incorporar estratégias que contemplem as várias dimensões requeridas para se alcançar um desenvolvimento mais sustentável — dimensão social, dimensão econômica, dimensão ecológica, dimensão espacial e dimensão cultural (Sachs, 1993).

Verifica-se, principalmente, uma preocupação com os impactos que a expansão da mancha urbana — em especial, em direção às áreas delimitadas como de proteção aos mananciais de água e às encostas — ocasiona, sem se adotarem medidas para reverter o processo de desenvolvimento urbano vigente — a urbanização dispersa (Reis Filho, 2006) —, o qual apresenta custos sociais e ambientais. Os custos sociais são representados,

por exemplo, pela subutilização da infraestrutura instalada nas áreas centrais, esvaziadas, e pela carência de infraestrutura e equipamentos públicos nas áreas periféricas; os socioambientais, por sua vez, são representados pelo consumo crescente de parcelas do território, normalmente encostas ou áreas de proteção aos mananciais, o que pode causar, dentre outros impactos, poluição das águas, escorregamentos ou desmoronamentos em épocas de chuvas e destruição de vegetação nativa ou de áreas agrícolas.

Nesse contexto, pouca atenção é dada ao deslocamento do centro de negócios principal, que ocorre *pari passu* com o deslocamento das camadas de mais alta renda, e com os complexos processos verificados nas áreas urbanas centrais — esvaziamento populacional e de atividades econômicas, degradação do patrimônio construído, subutilização da infraestrutura e do solo —, incompatíveis com a busca da sustentabilidade.

Apesar disso, porém, nas últimas décadas, alguns governos locais, como o de Barcelona e o de São Paulo — objeto deste artigo —, contando com apoio da iniciativa privada, têm elaborado e implantado “planos de reabilitação” para os “velhos centros”, áreas urbanas degradadas, abandonadas ou subutilizadas. Tais planos têm considerado que essas áreas apresentam imensos desafios em virtude dos problemas socioeconômicos, legais e urbanos existentes: elevada concentração de população de baixa renda, morando em assentamentos subnormais; alta concentração de “moradores de rua” e drogadição; áreas públicas abandonadas e deterioradas; insuficientes ações de limpeza e manutenção dos espaços públicos; existência de grande número de imóveis tombados, em péssimo estado de conservação, muitas vezes, desocupados ou ocupados ilegalmente; inúmeros problemas com relação à pulverização da propriedade dos imóveis entre herdeiros; grande número de imóveis vazios em processo de deterioração. Além disso, experiências de reabilitação de áreas centrais em vários países mostram que o grande desafio dessas propostas é evitar o processo de gentrificação¹ (Blanco, 2005; Bidou-Zachariassen, 2006; Claver, 2006; D’Arc, 2006).

Entretanto, embora seja necessário lidar com esses problemas e com a complexidade da operação — proposição, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas de reabilitação de áreas centrais —, o acompanhamento de alguns desses planos tem permitido verificar que sua implementação, mesmo que parcial, tem possibilitado alcançar alguns bons resultados no sentido de reverter o quadro de abandono e degradação da área, podendo melhorar os índices de sustentabilidade ambiental urbana — um dos objetivos de desenvolvimento do milênio (Organizações das Nações Unidas, 2005).

No caso da cidade de São Paulo, cuja prefeitura vem implantando, desde 2003, o “Programa de reabilitação da área central”, o acompanhamento da implementação das ações por ele propostas, bem como a análise de seus efeitos, vinha mostrando até recentemente que, a cada ação executada, ocorria uma melhora sensível nas condições socioeconômicas e ambientais, favorecendo a volta de pessoas, atividades e investimentos para a área, mesmo que em níveis abaixo do esperado, e sem gentrificação, revelando-se uma boa estratégia para

alcançar um desenvolvimento urbano mais sustentável. Entretanto, em 2006, houve uma revisão das ações e do orçamento em função de uma mudança do perfil do Programa, que passou a focar a região da chamada “Nova Luz” e a trabalhar com o instrumento da concessão urbanística. Um novo quadro, então, se formou: apesar das audiências públicas realizadas, das reuniões com diversos segmentos e da existência de um grupo de acompanhamento, acabou-se adotando algumas medidas isoladas e desconectadas do programa inicial — e sem conhecimento de todas as entidades que acompanham a implementação da proposta —, as quais podem minar os resultados favoráveis obtidos até então.

Nesse contexto, entende-se que se, por um lado, a área central de São Paulo possui grandes atrativos para novos investidores, tais como infraestrutura já instalada, oferta de transporte público, existência de imóveis subutilizados ou degradados, por outro, é essencial equacionar adequadamente os complexos problemas existentes, inclusive os sociais, para que essas potencialidades se consolidem.

DESENVOLVIMENTO (MAIS) SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

A discussão sobre o desenvolvimento sustentável, que ganhou força a partir dos anos 1970, apontou a necessidade de se adotarem limites à exploração dos recursos naturais e de se refletir sobre os modos de produção e consumo das sociedades, devendo estar implícita, nessa discussão, a preocupação com a igualdade social entre as gerações e dentro de cada geração. Contudo, as mudanças nos padrões de produção e consumo estão relacionadas ao grau de desenvolvimento alcançado por cada sociedade e ao que cada uma delas busca para si; por isso, há um campo de disputas em torno da construção do conceito de desenvolvimento sustentável e um impasse no estabelecimento de um pacto efetivo entre os países na busca da sustentabilidade global (Campos, 2008).

No que concerne às cidades, não há um “consenso sobre o que venha a ser realmente uma cidade ou um planejamento urbano sustentáveis, ainda menos de como avaliar o grau de sustentabilidade do crescimento de uma cidade ou sua contribuição para a promoção do desenvolvimento sustentável” (Braga, 2008, p.3). Porém, pode-se entender esse conceito como a busca por uma melhor qualidade de vida e bem-estar para toda a população e por uma minimização dos impactos ambientais causados pelas ações humanas, lembrando que as questões sociais e ambientais estão intrinsecamente relacionadas e que as soluções propostas para elas se reforçam (Rogers, 2008).

No Brasil, um divisor de águas no modo de tratar as questões urbanas é o Estatuto da Cidade — Lei Federal nº 10.257/2001 —, que estabelece normas e instrumentos, objetivando regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001, p.1). De acordo com ele, uma cidade sustentável propiciaria às presentes e futuras gerações o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Entretanto, quando se analisa a

dinâmica urbana em algumas metrópoles brasileiras — periferização e esvaziamento das áreas centrais —, questiona-se a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento brasileiro e, em especial, paulista.

Para alcançar cidades mais sustentáveis, ou mais saudáveis (Westphal & Mendes, 2000), pressupõe-se que sejam alcançadas algumas condições básicas, tais como universalização de acesso aos serviços básicos fundamentais e habitação; mobilidade; luta contra a formação de guetos e a dispersão da cidade; valorização da identidade cultural e do patrimônio. É útil, nesse sentido, adotar o conceito de sustentabilidade “para se estabelecerem metas de longo prazo e parâmetros para a definição de prioridades, bem como de critérios de avaliação de política urbana” (Braga, 2008, p.5), fazendo-se uso de indicadores de sustentabilidade ambiental urbana que servem para avaliar respostas dadas pelos governos e pelos cidadãos a determinadas questões. No âmbito urbano, esses indicadores podem se relacionar à expansão da mancha urbana, à densidade, ao uso do solo, ao uso da água, às interferências em corpos d’água, à redução da cobertura vegetal, à produção de efluentes e resíduos sólidos etc.

A densidade urbana, por exemplo, se relaciona à sustentabilidade no que diz respeito à forma de ocupar a cidade — de modo compacto ou disperso — e aos requisitos que possibilitam tal ocupação —, expansão do transporte rodoviário individual e novas estratégias do mercado imobiliário, para citar alguns.

De modo geral, existe uma posição contrária à cidade dispersa porque ela implica “maior necessidade de deslocamentos, de utilização de automóvel e de consumo de energia” (Braga, 2008, p.6), além do próprio consumo intenso de parcelas do território e seus impactos ambientais — desmatamento, assoreamento, mudanças no sistema hídrico etc. Tal modelo de urbanização é reconhecido, quase que unanimemente, como insustentável, mas considera-se que ainda é necessário maior aprofundamento sobre os impactos do incentivo ao aumento das densidades nas metrópoles, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente vem fazendo (Organizações das Nações Unidas, 2011). Um desses impactos, que merece ser mais bem aprofundado, é aquele que pode ser causado pela verticalização e pelo adensamento em áreas objeto de operação urbana na cidade de São Paulo.

Quanto à cidade compacta — ou densa —, pode-se verificar que “além da oportunidade social, o modelo [...] pode trazer benefícios ecológicos maiores. As cidades densas, através de um planejamento integrado, podem ser pensadas tendo em vista um aumento de sua eficiência energética, menor consumo de recursos, menor nível de poluição e, além disso, evitando sua expansão sobre a área rural. Por essas razões, Rogers (2008, p.33) considera que “devemos investir na ideia de ‘cidade compacta’ — uma cidade densa e socialmente diversificada onde as atividades econômicas e sociais se sobreponham e onde as comunidades sejam concentradas em torno das unidades de vizinhança”.

Nesse sentido, a reabilitação de áreas centrais, segundo novos padrões e regras de uso e ocupação do solo, pode contribuir para que se alcance um desenvolvimento urbano mais sustentável — um modelo urbano baseado em trajetos a pé, servido por transporte coletivo integrado, acompanhado de centralidades distribuídas pelo território, bem como de uma conexão adequada entre o homem e os serviços ambientais —, luz do sol, água, alimentos etc. (Farr, 2008).

O reaproveitamento da infraestrutura instalada em uma área subutilizada por si só já pode levar a uma diminuição dos gastos públicos; a reabilitação de edifícios ou a ocupação de edifícios vazios em áreas centrais apresenta vantagens em relação à reurbanização de determinadas áreas e principalmente à construção de loteamentos, porque estas últimas demandam mais recursos financeiros para a realização de obras viárias — pavimentação e drenagem —, as quais consomem quase metade dos custos de urbanização. Além disso, as propostas para áreas centrais são mais vantajosas do que as propostas de loteamentos porque estas últimas implicam uma expansão da mancha urbana: a gleba a ser loteada deve ser dividida entre a área comercializável e a área a ser doada para o poder público, sendo que 20 a 25% da área da gleba a ser doada são para o sistema viário. A legislação urbanística de uma cidade e o padrão do loteamento proposto também podem requerer maior quantidade, ou extensão, de vias — cidades mais compactas, a princípio, necessitam menor extensão das redes.

Nessa linha de raciocínio, os sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de comunicação (telefonia, rede de TV e *Internet* a cabo) e as redes de energia elétrica e de gás também demandam maiores investimentos para sua expansão, ao passo que em áreas mais centrais elas já estão instaladas. Cabe ressaltar, porém, que não se deve negligenciar, nos cálculos comparativos de custos, a necessidade de se realizar investimentos para modernizar tais sistemas e readequá-los às necessidades atuais.

No caso de São Paulo, tais análises acabam se tornando ainda mais complexas. Como será mostrado, houve um processo de “desdobramento da centralidade” (Frúgoli Júnior, 2006, p.58) na cidade, que resultou na coexistência, em bases desiguais, de diferentes centros de negócios, o chamado *central business district* (Ferrari, 2004). Sendo assim, também se deve considerar no cálculo dos custos e na elaboração de uma proposta de reabilitação para a área central, o papel de cada um dos centros de negócio no desenvolvimento da cidade e a relação da área central mais antiga com as demais centralidades.

CENTRO DE NEGÓCIOS DE SÃO PAULO: DESDOBRAMENTO DA CENTRALIDADE

A cidade de São Paulo, a partir da década de 1940, passou por um processo de “desdobramento da centralidade” e convive, hoje, com diferentes centros de negócios — os velhos, que perderam sua importância para as classes dominantes, e um mais novo, recém-estabelecido —, os quais correspondem às diferentes fases da cidade e de sua economia: a cidade do café, a cidade da indústria e a cidade do terciário.

A análise desse processo nos mostra que, cada vez que o “coração econômico” da cidade se deslocou, a área que inicialmente cumpria o papel de principal centro de negócios da cidade acabou se degradando, e a população que vivia no local recém-ocupado, com o deslocamento do centro de negócios, acabou sendo expulsa para áreas mais distantes em virtude da valorização da área em transformação. Pode-se detectar também que esses centros apresentam importância e configuração urbana diferentes: tanto o centro concentrado e contínuo, onde predominam os espaços públicos coletivos e peatonais — centro antigo —, quanto os centros lineares, formados ao longo de uma avenida, nos quais predominam os espaços privados e os destinados ao automóvel (demais centros). Também diferem no que diz respeito à diversidade social e à importância dos espaços públicos — verifica-se que, no centro antigo, e, em certa medida, no centro expandido, esses itens são mais valorizados. Apesar de suas diferenças, todos continuam demandando a ação e os investimentos do poder público.

Atualmente, coexistem os seguintes centros de negócios em São Paulo: o centro antigo, o centro expandido, o terceiro centro e o quarto centro (Figura 1).

O centro antigo é composto pelo centro histórico — núcleo original — e pelo centro novo —, área além do Vale do Anhangabaú em direção à Praça da República: as transformações ocorridas nessa área resultaram diretamente da ampliação da função da cidade como entreposto comercial. O deslocamento do centro histórico para o centro novo iniciou-se no final do século XIX e se consolidou na década de 1950, momento em que ele abrigou lojas, profissionais liberais e serviços, voltados para as camadas de alta renda, enquanto o outro passou a atender as camadas populares (Villaça, 2001). Nesse processo, foram realizadas várias obras de melhoramento, como a implantação de bondes, de saneamento básico e drenagem, e a introdução de energia elétrica e iluminação pública, que contaram com participação das companhias privadas de capital estrangeiro — *The São Paulo Gas Company Ltd*; *The São Paulo Tramway Light & Power Company Ltd* etc. O poder público, por sua vez, concentrou suas ações nos projetos de remodelação do Vale do Anhangabaú, do Jardim Público da Luz e do Parque Dom Pedro II, e, posteriormente, no Plano de Avenidas.

Nos anos 1960, porém, apesar de vários investimentos realizados, o centro antigo começou a apresentar problemas e, seguindo o deslocamento em direção ao sudoeste das camadas de mais alta renda, detentoras do controle do mercado imobiliário, o centro de negócios principal passou a se localizar na região da avenida Paulista — o chamado centro expandido. Cabe ressaltar que essa avenida, inaugurada em 1891, é fruto de um empreendimento imobiliário, “um espaço basicamente criado por um investimento privado, acompanhado de várias melhorias providas pelo poder público, destinado a moradores de altíssimo poder aquisitivo, com uma etapa inicial de predomínio de fazendeiros do café, seguida por outra com milionários ligados ao comércio e à indústria, muitos dos quais imigrantes [...]” (Frúgoli Júnior, 2006, p.116).

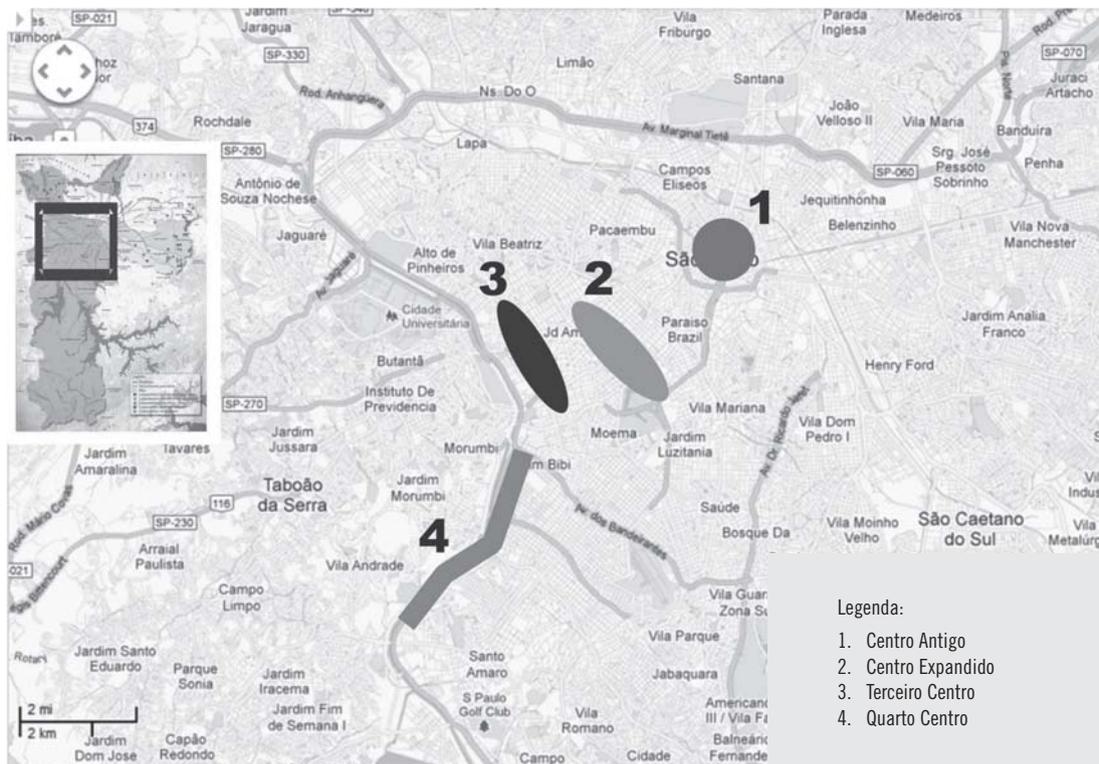


FIGURA 1 – Localização dos centros de negócios na cidade de São Paulo.

Fonte: Elaborado pela autora com base Google Maps.

No processo de desdobramento do centro de negócios para a avenida Paulista, o Estado diminuiu sua ação sobre a produção do espaço público, concentrando-a apenas na regulação da iniciativa privada por meio da legislação urbanística — definição de padrões de vias, de lotes etc.; os edifícios do centro antigo, por sua vez, foram abandonados, perderam seu valor imobiliário e se deterioraram.

Nos anos 1980, o centro expandido, e, em especial, a avenida Paulista, começou a enfrentar o abandono, em virtude da pequena quantidade de lotes disponíveis, alto preço dos condomínios, baixo nível de conservação dos edifícios etc.; nos anos 1990, já se podia perceber a alta concentração de vendedores informais e pessoas vivendo nas ruas (Frúgoli Júnior, 2006). Entretanto, ao contrário do centro antigo, o processo de depreciação dessa avenida não foi tão intenso porque ela mantém grande concentração de áreas de lazer, bem como alguns edifícios residenciais ou de uso misto, o que proporciona atividades durante as 24 horas do dia.

A formação do terceiro centro, ao longo da avenida Brigadeiro Faria Lima, iniciou-se anteriormente à depreciação da avenida Paulista; no início dos anos 1970, quando a avenida Faria Lima foi inaugurada, já se notava uma evasão de recursos e investimentos da Paulista para a nova área, que se formou como um centro linear, constituído por um corredor de edifícios de gabarito elevado que corta uma área estritamente residencial de alta renda, um bairro-jardim às margens do rio Pinheiros.

Inicialmente, concebida a partir do alargamento da maior parte da rua Iguatemi, a avenida Brigadeiro Faria Lima estendia-se da rua Amauri, na divisa do Jardim Paulistano com o Itaim, até a rua Teodoro Sampaio — depois prolongada até o largo da Batata —, em Pinheiros. Contudo, foi somente no final dos anos 1990, com a finalização de sua implantação — prolongada em suas extremidades a oeste e a sudeste —, que ela começou a desenvolver seu potencial como centro de negócios, chegando a ser comparada à 5ª Avenida, em New York, e ganhando um edifício batizado como *L'Arche* — alusão ao planejado centro de negócios *La Défense*, em Paris. Naquele momento, o terceiro centro conectou-se à área que viria abrigar o quarto centro — avenida Luis Carlos Berrini e avenida Nações Unidas —, em formação desde meados dos anos 1970.

Os empreendimentos realizados ao longo da avenida Berrini foram fruto de um grande projeto imobiliário, no qual 30 terrenos, em uma área alagadiça junto ao rio Pinheiros, foram adquiridos simultaneamente para a construção de edifícios de escritórios. Eram terrenos baratos, localizados em área com bom sistema de circulação e fácil acesso pela marginal Pinheiros, próximos a bairros residenciais. Contribuiu para esse investimento o conhecimento prévio de futuros investimentos do poder público na região, como o prolongamento da avenida Faria Lima até a avenida Berrini e a construção da avenida Águas Espraiadas. Porém, foi nos anos 1980, período no qual se intensificou a desconcentração de indústrias e houve um aumento das atividades de comércio e de serviços, que a região da Berrini fortaleceu-se como o quarto centro.

Com o passar do tempo, porém, algumas questões surgiram e nova dinâmica se estabeleceu: os edifícios da Berrini, em sua grande maioria, adequavam-se a pequenas empresas e escritórios; e a infraestrutura, assim como o oferecimento de serviços gerais — estacionamentos, restaurantes baratos, comércio, bancos e transporte público —, eram deficientes. Nesse contexto, verificou-se uma expansão dos investimentos em direção à região da avenida Nações Unidas, caracterizados por megaprojetos, tais como o *World Trade Center*, o Centro Empresarial Nações Unidas, dentre outros.

Na ocasião, as vantagens apontadas para essa região, com relação ao centro expandido, foram: maior potencial construtivo disponível e capacidade para atender aos novos requisitos de um edifício inteligente, por se tratar de construções novas. O centro antigo, por sua vez, era apontado como menos vantajoso porque a pulverização da propriedade entre vários herdeiros dificultava a realização de reformas nos edifícios.

Ocorre, porém, que a continuidade do desenvolvimento do quarto centro estava condicionada a novos investimentos do poder público em infraestrutura, no sistema viário e em transportes, como o projeto de Modernização do Sistema de Ferrovias (CPTM) e a construção de novas estações de trem ao longo da marginal Pinheiros, demandando vultosa quantia de recursos financeiros.

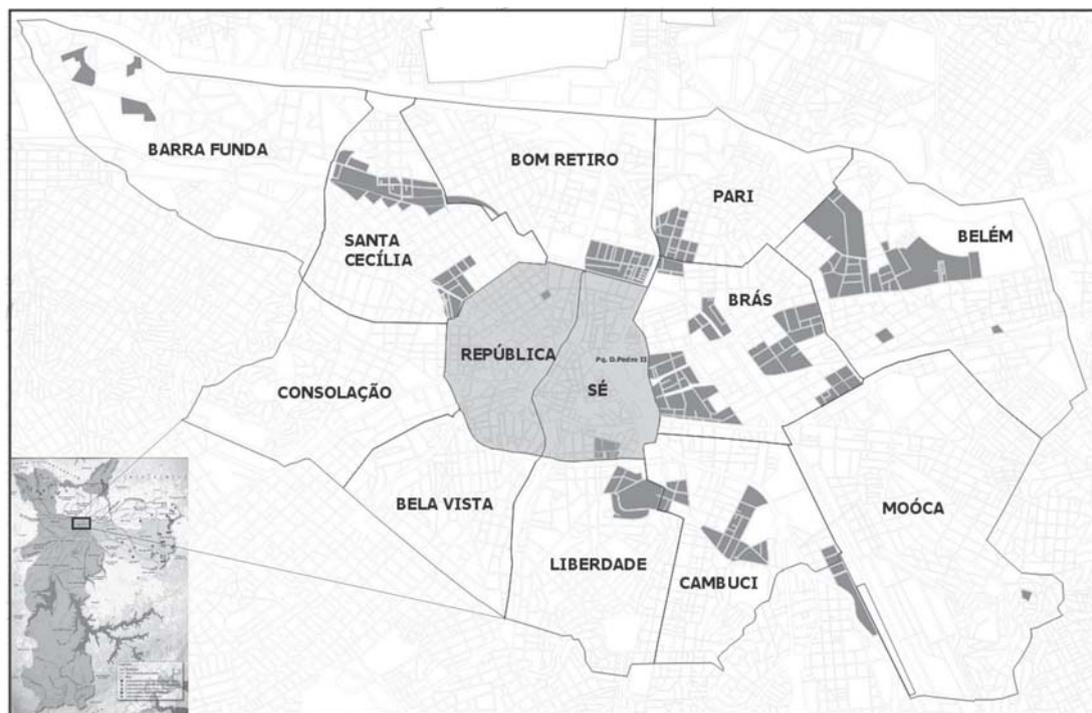
Diante disso, no final do século XX, ocorreram algumas mudanças de orientação na política de desenvolvimento urbano do município, verificando-se uma volta dos inves-

timentos ao centro antigo. Mas qual seria o papel do centro antigo nesse novo contexto? Quais seriam as estratégias a serem adotadas para que os problemas dessa área fossem mais bem enfrentados e as potencialidades mais bem aproveitadas? Qual seria o perímetro de abrangência de uma nova proposta de investimentos? Como tais propostas poderiam contribuir para um desenvolvimento mais sustentável da cidade?

As respostas a tais questões dependem do entendimento da situação existente na área central de São Paulo, a qual é apresentada de forma sucinta a seguir.

CENTRO ANTIGO E ADJACÊNCIAS: REGRESSO DOS INVESTIMENTOS

Atualmente, quando se faz referência à área central de São Paulo, trabalha-se, na maior parte das vezes, com o recorte territorial da Subprefeitura da Sé (antiga Administração Regional), que inclui os distritos da Sé, República, Liberdade, Consolação, Bom Retiro. Algumas propostas, porém, concentram-se mais nos distritos Sé e República, enquanto outras, como no caso do Programa Morar no Centro (Silva & Campos, 2004), ampliam um pouco mais esse recorte, considerando, além dos distritos da Subprefeitura da Sé, distritos da Subprefeitura da Mooca (Belém, Brás, Mooca e Pari) e da Subprefeitura da Lapa (distrito da Barra Funda) (Figura 2).



Distritos Sé e República: área de atuação do Programa de Reabilitação do Centro.

Áreas aprovadas como ZEIS 3 no Plano Diretor Estratégico de 2002.

FIGURA 2 – Área de abrangência do Programa Morar no Centro.
Fonte: São Paulo (2003).

No final do século XX, a situação verificada na área central de São Paulo era de deterioração e de abandono de edifícios e dos espaços públicos, com grande concentração de comércio informal e moradores de rua, apesar do patrimônio construído e da infraestrutura instalada, para citar alguns de seus elementos potenciais.

Na área abrangida pela Subprefeitura da Sé, podiam-se verificar, como agora, grandes contrastes. Por um lado, trata-se da região da cidade com maior acessibilidade por transporte público — trem, metrô e ônibus —; que apresenta diversidade funcional — atividades econômicas, administrativas, culturais e sociais; e que possui grande oferta de empregos — mais de 25% do total de empregos formais do município —, bem como espaços públicos emblemáticos. Por outro lado, a área vem perdendo empresas e profissionais liberais — no final dos anos 1990, foi levantada a existência de mais de 300 mil m² de escritórios vazios (Silva & Campos, 2004), bem como moradores —, entre 1980 e 2000, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sofreu uma perda de 200 mil habitantes, ficando com cerca de 40 mil domicílios desocupados; entretanto, de acordo com pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Secretaria de Assistência Social (FIPE/SAS), nesse mesmo período, dos 8 mil moradores de rua existentes em São Paulo, cerca de 5 mil estavam no centro.

Diante desse quadro, o governo municipal iniciou estudos visando a um diagnóstico da área e a definir quais seriam as melhores estratégias para enfrentar os problemas, aproveitando suas potencialidades. Entendia-se que a região podia abrigar um maior número de residências, em especial para classes média e baixa em função das tipologias existentes, bem como continuar abrigando comércio e serviços, administração pública e equipamentos culturais.

Desde 1997, já vinham ocorrendo algumas iniciativas para reverter esse cenário, tal como a promulgação da Lei da Operação Urbana Centro; mas foi somente no início do século XXI, graças a uma nova visão do poder público e a uma política delineada pela Prefeitura do Município de São Paulo, com apoio dos governos estadual e federal, que se pôde verificar um regresso mais incisivo dos investimentos públicos.

O poder público passou a realizar intervenções para recuperar e requalificar o espaço público urbano e para recuperar ou restaurar importantes edifícios; no primeiro caso, destacam-se a praça da Sé, o parque da Luz e a praça Roosevelt, e, no segundo caso, a Pinacoteca do Estado, a Estação da Luz (Museu da Língua Portuguesa), a Sala São Paulo, o Teatro Municipal de São Paulo, a Biblioteca Mário de Andrade, o Solar da Marquesa, a Vila Economizadora e a Agência Central dos Correios. Além disso, diversos órgãos públicos foram reconduzidos para o centro antigo, tais como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e algumas Secretarias Estaduais, além da própria sede da Prefeitura de São Paulo, revertendo-se o processo de sua transferência da área central para áreas do quadrante sudoeste (Villaça, 2001).

Tais iniciativas também contaram com apoio de empresas do setor privado que, por seu turno, investiram na recuperação de diversos edifícios, tais como o *Shopping Light*, o Centro Cultural Banco do Brasil, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), o Hotel Novotel São Paulo Jaraguá *Convention*, o *Cine Marabá*, para citar alguns deles.

Esse conjunto de propostas e ações implantadas acabou por alterar a dinâmica do centro antigo, especialmente, ao longo do dia e em dias úteis, pelo grande fluxo de pessoas que passaram a trabalhar na área, as quais, por sua vez, contribuem para movimentar os negócios da região — restaurantes, bancos, lojas de roupas e calçados, pequenos serviços etc. Entretanto, a ocupação da área em outros períodos do dia e nos finais de semana, que pode ser ampliada com o fortalecimento de sua função residencial, ainda carece de propostas e ações.

Em 2001, esses esforços ganharam novo sentido com a elaboração do Plano “Reconstruir o Centro: reconstruir a cidade e a cidadania²”, posteriormente transformado no “Programa de reabilitação da área central”, que vem sendo implantado desde o ano de 2003, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (100,4 milhões de dólares — contrato assinado em 2004) e contrapartida da Prefeitura do Município (67 milhões de dólares).

Dentre os objetivos desse programa, destacam-se a promoção do desenvolvimento social e econômico da região, dinamizando e criando condições de atração e suporte de atividades compatíveis com o centro metropolitano e promovendo a reabilitação urbanística e ambiental da área, com inclusão social; para isso, procurou-se unificar a ação governamental e abrir canais para a participação da sociedade, itens fundamentais para se obterem propostas mais coesas e para se implementar, de forma mais eficiente, uma política pública urbana.

Nesse sentido, ele é composto por cinco linhas de ação (reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; transformação do perfil econômico e social da área central; recuperação do ambiente urbano; transporte e circulação; e fortalecimento institucional do Município) e sua execução conta com a participação de dez Secretarias Municipais e da Subprefeitura da Sé.

A proposta inicial desse programa previa a promoção da diversidade de classes na área, entretanto os poucos projetos implantados na área de abrangência do Programa Morar no Centro, como o Parque do Gato, o Olarias e o Pari I — no âmbito do Programa de Locação Social —, o Hotel São Paulo, o Maria Paula, o Brigadeiro Tobias — no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR-CEF) —, bem como as ações desenvolvidas no Perímetro de Reabilitação Integrada do *Habitat* na área da Luz (PRIH — Luz), voltaram-se, principalmente, para a baixa renda (Silva & Campos, 2004). As propostas que visavam a incentivar a fixação de pessoas de classe média, tal como o financiamento de reformas em áreas condominiais, não se efetivaram. No que diz respeito aos segmentos de baixa renda, é importante lembrar que embora o programa, objetivando evitar a gentrificação, contemple a construção de habitação de interesse social em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), sua produção ainda é insuficiente diante da demanda.

Contudo, embora não se tenha alcançado os resultados esperados pelo Programa, no que diz respeito a seu componente habitacional, os vários estudos realizados para elaboração ou aprimoramento do Programa Morar no Centro — em especial aqueles desenvolvidos no âmbito da Cooperação Técnica de Apoio à Implementação do Projeto Piloto do Programa de Locação Social (2004-2005) —, trouxeram importantes informações sobre a região e sobre políticas habitacionais, as quais poderão contribuir para a elaboração de outras propostas no futuro. Um exemplo é o estudo desenvolvido sobre o mercado de locação residencial na área central, que identificou e analisou terrenos e imóveis subutilizados ou degradados, com potencial imobiliário, os quais podem representar grande atrativo para investidores privados, desde que acompanhados de ações do poder público para a região.

Mas o fato é que a implantação desse programa ocorreu de modo lento, ultrapassando períodos de governo; assim, em 2006, no âmbito de uma nova administração municipal, a lista de ações e o orçamento passaram por revisão em função de uma mudança do perfil do Programa, e a Prefeitura de São Paulo passou a trabalhar com três projetos âncora para requalificar o centro: Anhangabaú, Parque Dom Pedro II e Nova Luz. Atualmente, ela centra suas atenções e ações no Projeto Nova Luz.

PROJETO NOVA LUZ

No caso específico do Projeto Nova Luz, cujo perímetro insere-se no distrito República (Figura 3), visando a efetivar as propostas realizadas, foi aprovado o uso de alguns instrumentos fiscais e urbanísticos, como a Lei de Incentivos Seletivos — Lei nº 14.096/2005 e a Concessão Urbanística —, Lei nº 14.918/2009.

A aplicação do primeiro instrumento autoriza o poder executivo a conceder incentivos fiscais — como redução de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI), ou de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) —, àqueles contribuintes que realizarem investimentos na Nova Luz. Com isso, espera-se promover e fomentar o desenvolvimento adequado da área com a implantação, expansão ou modernização de empresas — comerciais ou prestadoras de serviços —, e de empreendimentos residenciais.

A adoção da concessão urbanística, por sua vez, visa a facilitar a realização de uma intervenção urbana de caráter estrutural na área. Mediante um contrato administrativo, o poder público, por meio de licitação, “delega à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico” (São Paulo, 2009, p.22).

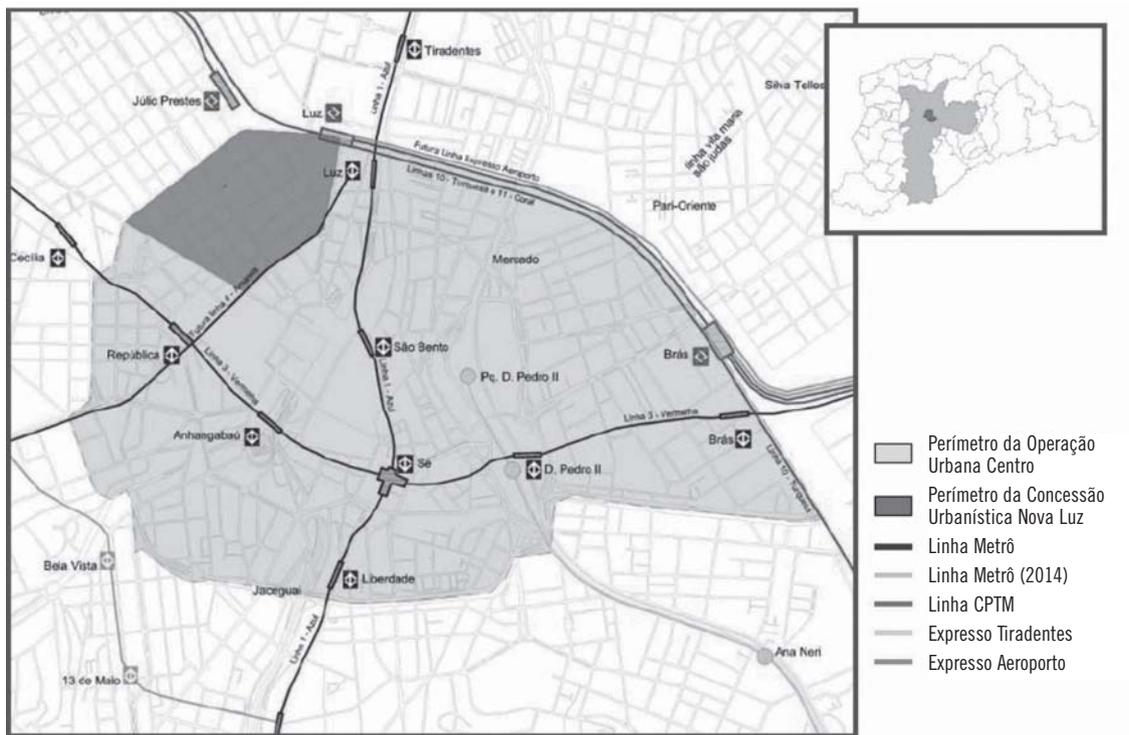


FIGURA 3 – Localização do Projeto Nova Luz, São Paulo.
Fonte: São Paulo (2010, p.17).

Na proposta para a Nova Luz, constam como diretrizes específicas: a preservação e a recuperação do patrimônio histórico, cultural e artístico existente no local; o equilíbrio entre habitação e atividade econômica, de forma a propiciar a sustentabilidade da intervenção; a implantação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social; o incentivo à manutenção e à expansão da atividade econômica instalada, especialmente nos setores ligados à tecnologia; a execução planejada e progressiva do projeto urbanístico específico, de forma a evitar, durante o período das intervenções, o agravamento de problemas sociais e a minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes.

De acordo com o “Projeto Urbanístico Consolidado”, aprovado em agosto de 2011, a visão que se tem para a Nova Luz é a de um “bairro sustentável, dinâmico e diversificado, para morar, trabalhar e se divertir” (São Paulo, 2011, *online*). Verifica-se que, pelo menos nas intenções, figura uma preocupação com a promoção da diversidade de usos e com a necessidade de evitar a gentrificação da área.

Mas a realidade da Nova Luz é bastante complexa, o que torna difícil tanto a elaboração de propostas como sua implantação. Existem os graves problemas sociais e de saúde da região chamada de Cracolândia, que, até poucos meses atrás, estava ocupada por traficantes e usuários de *crack*: aproximadamente 400 usuários que o consumiam 24 horas por dia. Também há o problema das inúmeras pessoas que já foram expulsas do local por

conta do fechamento e da demolição de antigos hotéis — um processo de gentrificação às avessas, dado que os investimentos ainda não foram realizados.

Além disto, não há consenso sobre os conceitos que embasam o referido projeto nem sobre o modo como o processo vem sendo conduzido pelo poder público — nem sempre foram realizadas audiências públicas, como no caso da decisão sobre a aplicação da concessão urbanística, ou a divulgação não teve grande alcance. O nível do tombamento de alguns imóveis históricos passou por revisão em um processo pouco transparente; e o próprio processo de contratação do Consórcio³ para desenvolvimento do Projeto Urbanístico Específico (PUE) e de estudos complementares, por meio de licitação realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, gerou muita discussão e críticas. Por tudo isso, têm sido recorrentes os pedidos judiciais para a suspensão do Projeto Nova Luz.

Um fato recente que exemplifica esse tipo de situação é a ação deflagrada pela Polícia Militar, no dia 3 de janeiro de 2012, para coibir o uso e o tráfico de drogas na área da Cracolândia; iniciou-se um policiamento ostensivo para dispersar grupos de moradores de rua e desarticular o tráfico, deixando para o momento seguinte o atendimento de saúde e social aos viciados. Tal ação, que acabou por dispersá-los para outros pontos da cidade, sofreu duras críticas porque foi decidida sem a participação efetiva dos órgãos da rede de atendimento aos usuários de drogas — albergues, centros de convivência e leitos para internação —, cujos profissionais vinham participando das discussões sobre a área com o governo estadual e a prefeitura; ou seja, apesar das intenções, os canais participativos não estão, de fato, abertos.

Diante disso, para que o Projeto Nova Luz possa prosseguir, é fundamental superar as questões judiciais e obter aprovação em todos os órgãos competentes, tal como o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Cades); sem isso, a Prefeitura não poderá iniciar a licitação para escolher a empresa que será responsável pelo projeto, estimado em 4 bilhões de reais, entre desapropriações, demolições e novas construções no bairro.

Uma vez iniciada sua implantação, será necessário aguardar um prazo estimado de 15 anos para verificar e avaliar se os resultados pretendidos pelo Projeto Nova Luz foram alcançados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade, em virtude dos processos que se justapõem, da ação e dos interesses de diferentes atores, entre outros fatores, é uma obra aberta. Entretanto, visando minimizar o impacto do seu desenvolvimento, é necessário fazer frente a algumas dinâmicas urbanas, como a urbanização dispersa e o esvaziamento de áreas centrais, adotando medidas para reabilitar tais áreas subutilizadas, a fim de aproveitar a infraestrutura, os sistemas de transporte e o parque construído. Dessa forma, podem ser diminuídos os gastos com a execução de novas obras públicas e com deslocamentos humanos, bem como refreado o processo de expansão das fronteiras urbanas — que consome território, ocasiona desmatamentos,

impermeabiliza o solo, afeta o sistema hídrico, causa grande impacto no sistema viário e de transportes por conta do movimento pendular etc. —, contribuindo para diminuir o impacto ambiental e humano do desenvolvimento das cidades.

O retorno dos investimentos para áreas urbanas degradadas, abandonadas ou subutilizadas já vem ocorrendo em algumas cidades, tais como Barcelona, já citada; Roterdã (*Kop Von Zuid*); Paris (*ZAC Seine Rive Gauche*); dentre outras. Entretanto, a análise desses casos permite verificar que nem sempre se conseguiu evitar a gentrificação.

No caso de São Paulo, um dos méritos que se via na proposta do Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo, além do reaproveitamento da infraestrutura e dos investimentos já realizados, era justamente a incorporação de medidas que visavam a evitar a gentrificação. Contudo, ao se analisarem certas ações adotadas recentemente, no âmbito do Projeto Nova Luz, como a referida operação militar, surgem algumas preocupações: tais medidas não têm contribuído para alcançar a dimensão social da sustentabilidade e com isso o sucesso da empreitada pode ser colocado em risco.

A reabilitação de áreas centrais só pode contribuir para que se tenha um desenvolvimento mais sustentável de nossas cidades se todas as dimensões da sustentabilidade forem alcançadas. Nesse sentido, embora se entenda que a área central somente será resgatada se a municipalidade conseguir captar os investimentos do setor privado e que a existência dos referidos problemas sociais dificulta o alcance desse objetivo, a adoção de medidas desconectadas do plano proposto sem o respaldo de todos os atores envolvidos, como ocorreu recentemente na Nova Luz, além de não contribuir para a solução efetiva dos problemas e a remoção de possíveis obstáculos, pode contribuir para que o processo de implantação do plano seja abortado ou não tenha o êxito esperado.

Ainda não é possível determinar quais serão os impactos urbanos, econômicos, sociais e ambientais do Projeto Nova Luz; somente o acompanhamento do processo e a continuidade de sua implantação irão dizer. Entretanto, o que se pode dizer no presente momento é que medidas tomadas à distância dos atores envolvidos — não apenas os futuros investidores, mas também os atuais proprietários, moradores e demais usuários do local —, fatalmente não contribuem para que se tenham cidades mais sustentáveis.

NOTAS

1. “Gentrificação” ou enobrecimento urbano é o nome que se dá ao processo de transformação do espaço urbano no qual, a partir de uma intervenção pública ou privada, ocorre a valorização imobiliária deste local e o conseqüente deslocamento dos moradores tradicionais, frequentemente, de classes sociais menos favorecidas (Bidou-Zachariasen, 2006).
2. Este Plano, que envolveu as então denominadas Secretarias de Planejamento, de Habitação e Desenvolvimento Urbano, de Implementação das Subprefeituras, além da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), foi coordenado pela Administração Regional da Sé (atual Subprefeitura) e pela equipe do Procentro, em 2001 (São Paulo, 2001).
3. O vencedor dessa licitação foi o consórcio formado pelas empresas AECOM (responsável pelo PUE), Concremat (responsável pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Companhia City (Responsável pelo Plano de Urbanização de ZEIS e pelo Plano de Comunicação) e Fundação Getúlio Vargas (FGV) (responsável pelo Estudo de Viabilidade Econômica).

REFERÊNCIAS

- BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Coord). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.
- BLANCO, I. Políticas urbanas de inclusión socio-espacial: la experiencia de Barcelona. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago de Chile. *Anais...* Chile: Clad, 2005. Disponível: <www.top.org.ar>. Acesso: 9 jun. 2012.
- BRAGA, R. Estrutura urbana e sustentabilidade ambiental em cidades de porte médio: uma análise da cidade de Rio Claro-SP. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3., 2008, Santos. *Anais...* São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/67992562/rbraga-pluris-2008>. Acesso em: 8 jan. 2011
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001. Seção 1, p.1.
- CAMPOS, V.N.O. *O comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê e o conselho de cuenca del Valle de México: potencialidades e limites da gestão participativa da água (1980-2005)*. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- CLAVER, N. A ciutat vella de Barcelona: renovação ou gentrificação?. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Coord.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p.145-165.
- D'ARC, H.R. Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Coord). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p.265-293.
- FARR, D. *Sustainable urbanism: urban design with nature*. Hoboken: John Wiley, 2008.
- FERRARI, C. *Dicionário de urbanismo*. São Paulo: Disal, 2004.
- FRÚGOLI JÚNIOR, H. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na Metrópole*. São Paulo: Cortez: USP, 2006.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago: Nações Unidas, 2005. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em: 6 dez. 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA): caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza*. 2011. Disponível em: <www.unep.org/greeneconomy>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- REIS FILHO, N.G. *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- ROGERS, R. *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Plano reconstruir o centro: reconstruir a cidade e a cidadania*. São Paulo: Procentro, 2001.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Programa morar no centro*. São Paulo: SMH, 2003.
- SÃO PAULO. Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009. Dispõe sobre a concessão urbanística no município de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 8 maio 2009. p.22.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Projeto nova Luz: visão e diretrizes urbanísticas*. São Paulo: SMDU, 2010. Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/files/20101117_NovaLuz_PMSP_SMDU.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Nova Luz: projeto urbanístico consolidado*. São Paulo: SMDU, 2011. Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/files/NL_Consolidado_11_08_2011.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2011.
- SILVA, H.M.B.; CAMPOS, V.N.O. (Org.). *Programa morar no centro*. São Paulo: PMSP, 2004.
- WESTPHAL, M.F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. *Revista de Administração Pública*, v.34, n.6, p.47-61, 2000.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir a reabilitação de áreas urbanas centrais e sua possível contribuição para um desenvolvimento mais sustentável das cidades. Para isso, analisa-se o caso da área central da cidade de São Paulo, a qual, após um processo de desdobramento do centro de negócios, passou a sofrer esvaziamento populacional, abandono e subutilização de seus edifícios e terrenos. Nesse contexto, visando trazer argumentos que reforcem a tese central, discute-se a elaboração e a adoção do plano de reabilitação para a área central (Procentro e Nova Luz), relacionando os problemas e as potencialidades da área em períodos mais recentes. Conclui-se, porém, que a existência de tais planos *per se* não é suficiente para reverter o quadro; a adoção de medidas desconectadas do plano proposto e sem o respaldo de todos os atores envolvidos pode minar os resultados. Além disso, para se alcançar um desenvolvimento urbano mais sustentável, é fundamental adotar estratégias que contemplem todas as dimensões, inclusive a social.

PALAVRAS-CHAVE: Áreas urbanas centrais. Reabilitação. São Paulo. Sustentabilidade.

REHABILITATION OF CENTRAL URBAN AREAS: A CONTRIBUTION TO MORE SUSTAINABLE CITIES?

ABSTRACT

The aim of this article is to discuss the rehabilitation of central urban areas and its possible contribution to achieving more sustainable cities. It addresses the issue of urban sustainability and analyzes the central area of São Paulo which, after a process of central business district replacement, has been dealing with a decrease in population, and the abandonment and underutilization of its buildings and blocks. In this context, with the goal of bringing arguments to strengthen the central thesis, it discusses the development and adoption of the Rehabilitation Plan for São Paulo (Procentro and Nova Luz), establishing links between the two problems and potentials of central area. It concludes, however, that the existence of such plans per se is not sufficient to change the situation; the adoption of some measures not linked to the Plan and without the support of all stakeholders, can undermine the results. In addition, to achieve more sustainable urban development, it is essential to adopt strategies that address all dimensions, including the social one.

KEYWORDS: *Central business district areas. Rehabilitation. São Paulo. Sustainability.*