



DINÂMICAS DOS SUBESPAÇOS DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

Kazuo Nakano, Candido Malta Campos, Raquel Rolnik

DINÂMICAS DOS SUBESPAÇOS DA ÁREA CENTRAL DE SÃO PAULO

Kazuo Nakano*

Candido Malta Campos**

Raquel Rolnik***

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende, com base em uma série de hipóteses urbanísticas, traçar um perfil da área central de São Paulo, discutindo o papel de intervenções na conformação e nas transformações da região.

Não é simples definir o que constitui hoje a área central paulistana. Em princípio, podemos distinguir três escalas territoriais com função central no conjunto da metrópole: o núcleo histórico (“centro histórico”), formado pelos distritos Sé e República, com aproximadamente 4,4 km² (440 ha); o anel central, que inclui estes dois e mais oito distritos vinculados ao centro histórico, os chamados dez distritos centrais (Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação, somando aproximadamente 32,6 km²), dos quais oito integram hoje a subprefeitura da Sé (Pari e Brás, antes incluídos na Administração Regional da Sé, hoje pertencem à subprefeitura da Mooca); e o centro expandido, imensa área abrigando atividades terciárias de caráter central, que hoje alcança praticamente toda a área contida no mini-anel viário, das marginais ao rio Tietê à calha do rio Pinheiros até Santo Amaro, e também ao longo dos principais eixos radiais que ultrapassam esse anel.

* Arquiteto e urbanista, é gerente de projetos no Ministério das Cidades.

** Arquiteto e urbanista, é professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie em São Paulo.

*** Arquiteta e urbanista especializada em planejamento e gestão da terra urbana, é Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Ao concentrar a crescente vocação terciária da cidade em escala metropolitana, tal centralidade expandida passou a polarizar uma gigantesca esfera de influência, além dos próprios limites da RMSP, a macrometrópole – que inclui as regiões metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas, o Vale do Paraíba paulista e as áreas de Itu e Sorocaba –, e passou a exercer atração sobre grande parte do país.

Deste centro expandido, fazem parte as atuais centralidades dominantes, ou “novos centros”, que se configuram como espaços centrais de maior peso econômico, de comércio e de serviços dirigidos às camadas de mais alta renda ao terciário avançado, e que concentram as inversões imobiliárias e comerciais de maior vulto da cidade. Estes espaços centrais ocupam o quadrante sudoeste do centro expandido, da região da avenida Paulista/Jardins à calha do rio Pinheiros, compreendendo desde o parque Villa-Lobos até a ponte João Dias, passando pela antiga e pela nova avenida Faria Lima, os bairros Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Morumbi e região da avenida Luís Carlos Berrini.

A migração da centralidade dominante deriva do modo de urbanização paulistana, exacerbada ao longo da segunda metade do século XX. Processos legais e extralegais de ocupação espacial imprimiram em São Paulo uma ordem territorial marcada pela dicotomia entre as áreas residenciais de alto padrão, concentradas no quadrante sudoeste¹, e os bairros populares que se espalharam em todas as direções da periferia.

O quadrante sudoeste é reconhecidamente o lugar onde se concentram as principais oportunidades e benefícios da vida urbana de São Paulo. Nele se encontra a maior parte dos empregos, as áreas de moradia dos grupos com maiores rendimentos, os melhores espaços públicos, museus, teatros, hospitais, a maior parte dos equipamentos de consumo e de prestação de serviços privados. A estruturação desta centralidade se valeu de investimentos públicos e privados de grande monta, voltados para a construção de edifícios residenciais e não-residenciais, da ampliação da malha viária, da oferta de diversos serviços urbanos de uso coletivo, da implantação das infra-estruturas de iluminação pública,

1. Grosso modo, o quadrante sudoeste pode ser definido como o espaço delimitado a leste pelo rio Tamanduateí, a norte pelo rio Tietê, a oeste pelo rio Pinheiros e a sul pelos distritos Santo Amaro e Jabaquara.

energia elétrica, transporte de massa e saneamento básico, além da criação e do paisagismo de áreas verdes.

A constituição dos pólos administrativos, de consumo e de serviços nas avenidas Paulista, Engenheiro Luís Carlos Berrini, Brigadeiro Faria Lima e em alguns trechos da via marginal ao rio Pinheiros (avenida das Nações Unidas) revela a reconfiguração econômico-territorial das atividades que apresentam grande dinamismo e capacidade de polarização. A expressão “centro expandido” é insuficiente para designar esse fenômeno, pois não se trata de uma simples expansão do centro abarcando algumas áreas do quadrante sudoeste. Trata-se de um processo de mudança na própria configuração espacial das atividades centrais, principalmente naquelas de cunho administrativo empresarial, de cultura e lazer e nas formas de territorialização. Estas novas formas edificadas ocorrem seja a partir da substituição do patrimônio edificado pré-existente – a exemplo da avenida Paulista, cujos prédios de escritórios e apartamentos levantados nas décadas de 1970 e 1980 substituíram os palacetes dos tempos do café –, seja a partir do aproveitamento de áreas não ocupadas – a exemplo das operações imobiliárias conduzidas pela empresa Bratke-Collet na avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini nas duas últimas décadas.

É interessante perceber que a modernização territorial do vetor centro-sudoeste, baseada na constituição desse urbanismo corporativista, acomodou-se entre os bairros residenciais dos grupos mais endinheirados. Ao mesmo tempo, os bairros populares se alastravam na extralegalidade e as áreas do centro histórico perdiam, pouco a pouco, a sua singularidade funcional. Os moradores do quadrante sudoeste, principalmente aqueles de maior renda, passam a prescindir gradativamente do centro histórico. O mesmo não pode ser dito dos milhões de moradores das zonas leste e norte da metrópole. Para esses, as áreas centrais nas subprefeituras Sé e Mooca continuam como importantes locais de comércio, serviços, consumo, lazer, trabalho e, também, como acesso para as áreas de empregos e outros pólos de atração do vetor sudoeste.

Do ponto de vista funcional, impõe-se uma condição paradoxal às áreas abrangidas pela subprefeitura Sé e parte da Mooca: ser simultaneamente uma centralidade, relativamente às já referidas

zonas norte e leste metropolitanas, e uma periferia, relativamente às centralidades e aos bairros de alto padrão do quadrante sudoeste. Essa condição de centralidade periférica no contexto metropolitano define muito das dinâmicas predominantes na subprefeitura da Sé. Vale dizer que essa condição é fruto de um processo histórico de concentração dos investimentos públicos, especialmente na estruturação do sistema viário, e de construção jurídica da legislação urbanística de controle do uso e da ocupação do solo urbano, basicamente a Lei Municipal de Zoneamento de 1972 e as modificações subsequentes.

A primeira parte deste trabalho procura apresentar o quadro desses investimentos viários e em transporte coletivo e suas respectivas implicações para as transformações no caráter da centralidade. Nesta parte, analisa-se também a relação entre regulação do uso e ocupação do solo e a destinação sócio-econômica dos sub-territórios do município de São Paulo, especialmente no quadrante sudoeste.

A segunda parte do texto analisa as características urbanísticas de algumas áreas na subprefeitura da Sé. Pretende-se com isso discutir as relações entre a economia territorial nesses subespaços e os padrões de uso e ocupação existentes, consolidando a hipótese de que não se trata de um centro, mas de vários, compostos por subespaços com distintos graus de dinamismo e diferentes problemas de degradação.

PARTE 1. A CRISE DO CENTRO HISTÓRICO E A MIGRAÇÃO DA CENTRALIDADE DOMINANTE COMO PRODUTOS DE POLÍTICA URBANA

1.1 - Intervenções viárias e o vetor sudoeste

A sucessão de intervenções viárias, após balizar em grande medida a própria construção da centralidade dominante no núcleo histórico e em seguida apoiar a ampliação para o centro novo (atual distrito República), tornou-se um fator determinante nas últimas décadas para a crise do centro principal, na esteira da formação de um “centro expandido” e do concomitante deslocamento da centralidade dominante para o sudoeste da cidade.

Podemos dizer, portanto, que a formação do atual centro histórico de São Paulo não foi ocasional: resultou de uma série de intervenções e investimentos acumulados ao longo do último século, conferindo à região um papel de centralidade, com grande peso econômico, forte dinamismo, múltiplas funções e importante patrimônio edificado.

MAPA 1

Histórico das intervenções na área central - 1º momento (décadas de 1890 a 1930)

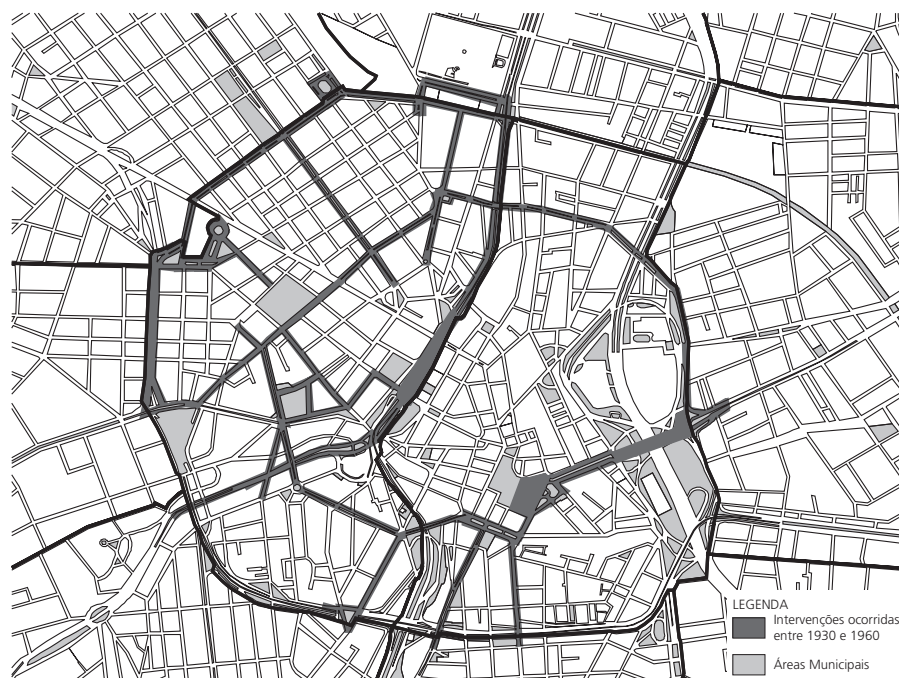


Fonte: Elaboração própria

Até meados do século XX, políticas de intervenção implementadas durante a República Velha favoreceram a concentração das atividades terciárias de prestígio no centro histórico: inicialmente por meio da regulação edilícia, da reconfiguração viária do centro velho (atual distrito Sé), de iniciativas socialmente segregadoras, amparadas no sanitarismo, e de um sistema de transportes sobre trilhos radio-concêntrico (Rolnik, 1997, p. 32-48; Bonduki, 1994, p. 32-36).

MAPA 2

Histórico das intervenções na área central - 2º momento (décadas de 1930 a 1960)



Fonte: Elaboração própria

Após 1930, com a afirmação do esquema viário radial-perimetral do Plano de Avenidas (publicado em 1930 e implementado a partir da gestão Prestes Maia, 1938-1945), uma primeira leva de grandes obras viárias permitiu a abertura do tecido urbano à circulação do automóvel, por meio de avenidas radiais (São João, Rio Branco, Nove de Julho) e do Perímetro de Irradiação (atual rótula central – avenidas Rangel Pestana, Mercúrio, Senador Queiroz, Ipiranga, São Luís, viadutos Nove de Julho, Jacareí, Dona Paulina), expandindo o núcleo original, com ênfase na região do centro novo. Ao mesmo tempo, a legislação edilícia passava a incentivar a verticalização nas vias e espaços beneficiados por tais melhorias viárias (Códigos de Obras de 1920, 1929, 1934 e legislação subsequente até 1957) (Campos, 1999).

Assim afirmou-se a centralidade dominante e a ocupação da região pelos setores de maior peso econômico, concentrados no centro velho até 1940 e no centro novo a partir do pós-guerra: enquanto o primeiro, congestionado e de acesso mais difícil por automóvel, perdia atratividade, a centralidade dominante passou a ser este último com uma concentração dos usos terciários de prestígio, amparada principalmente no trecho privilegiado do Perímetro de Irradiação (avenidas Ipiranga, São Luís, rua Maria Paula).

Contudo, desde 1965 as intervenções municipais e estaduais na ampliação do sistema viário da cidade assumiram novo patamar. Enquanto o número de veículos particulares na cidade se multiplicava por dez entre 1960 e 1980, uma série de ambiciosas obras viárias estabeleceria condições de macro-acessibilidade automóvel em escala urbana, com base na criação de uma grande estrutura de vias arteriais e expressas, articuladas por elevados, pontes e viadutos, abarcando porção cada vez maior do território urbanizado (Vasconcellos, 1999).

Destacaram-se então duas tendências, que teriam sérias conseqüências para a região central: a ênfase em obras visando uma significativa melhoria da acessibilidade para o automóvel no setor sudoeste da metrópole e o tratamento do centro como nó de articulação e passagem nessa grande estrutura. De um lado, reafirmou-se a estrutura viária radial-perimetral implantada a partir do Plano de Avenidas, que já conjugava um expansionismo ilimitado com o reforço da centralidade em escala

urbana e metropolitana, amparando tanto o uso do automóvel como a periferização da moradia popular (articulada com a multiplicação de linhas radiais de ônibus) e a expansão da ocupação vertical em anéis sucessivos. De outro, procurou-se ampliar e atualizar tecnicamente as previsões de infraestrutura viária, transformando diretrizes radiais-perimetrais em elementos de uma malha de vias rápidas cortando a cidade.

Entre 1965 e 1980, foram concluídas a diametral norte-sul (antigo “sistema Y”, formado pelas avenidas Nove de Julho, 23 de Maio, Anhangabaú, Prestes Maia e Tiradentes); a Radial Leste; a segunda perimetral ou contra-rótula (Amaral Gurgel, Duque de Caxias, ligação leste-oeste), articulada com a rótula e com a avenida do Estado pelos viadutos do Parque Dom Pedro II e prolongada no rumo oeste pelo Elevado Costa e Silva; e o início da terceira perimetral ou mini-anel viário (marginais dos rios Tietê e Pinheiros, avenidas Bandeirantes e Tatuapé/Salim Farah Maluf), além de inúmeras avenidas radiais e/ou de fundo de vale. A diametral norte-sul e o mini-anel viário, ambos previstos desde o Plano de Avenidas de 1930, seriam completados nos anos 1990 com os túneis sob o Anhangabaú, a avenida Tancredo Neves e o túnel Maria Maluf.

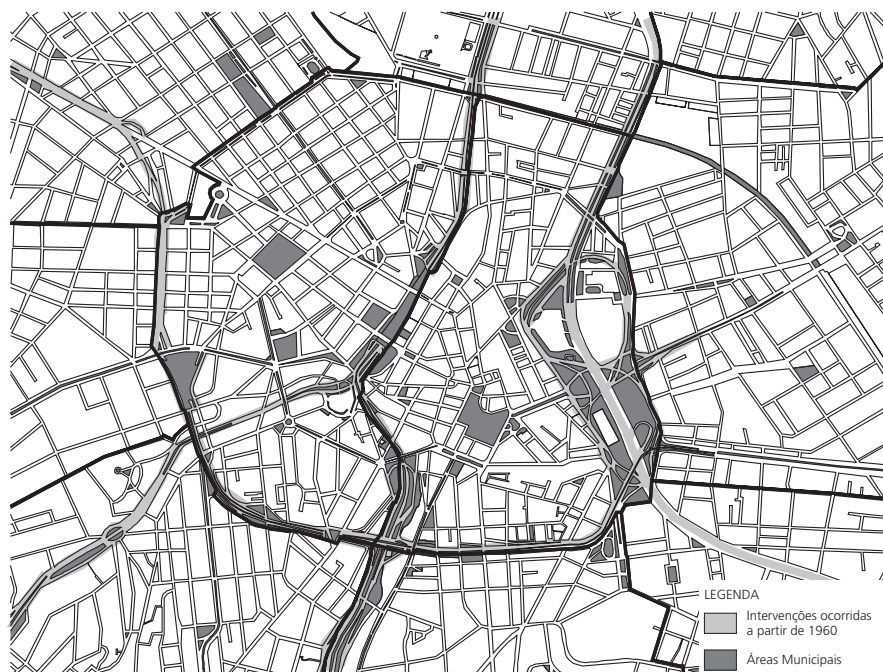
Ao contrário do Perímetro de Irradiação, que havia aberto a área do centro novo e favorecido seu aproveitamento, as novas obras, muitas em desnível, passaram a tratar a região central como mero nó de articulação e passagem nessa macro-estrutura viária, priorizando a circulação em escala metropolitana em detrimento da abertura de acessibilidade às áreas atravessadas. Com os elevados, viadutos e trincheiras, deteriorou-se drasticamente o entorno do centro histórico, mesmo em locais até então valorizados: oeste, principalmente Campos Elíseos e Santa Cecília; e sul, nos bairros da Bela Vista e Liberdade.

Já isolado anteriormente nas suas faces leste e norte pelo cinturão ferroviário e industrial que vai da Barra Funda ao Ipiranga, passando por Bom Retiro, Luz, Pari, Brás e Mooca, o núcleo Sé-República tornou-se uma região de certa forma ilhada. Paradoxalmente, a multiplicação das obras viárias, ao mesmo tempo em que facilitou enormemente a passagem pela região, dificultou a micro-acessibilidade no que se refere ao acesso direto ao núcleo histórico – a qual, já prejudicada pela

carência de garagens e facilidades para estacionamento (e, no caso do centro velho, pela própria topografia), também foi afetada pela pedestrianização de ruas, mãos únicas e vias exclusivas de ônibus e táxis criadas para racionalizar o tráfego a partir da década de 1970.

MAPA 3

Histórico das intervenções na área central - 3º momento (a partir da década de 1960)



Fonte: Elaboração própria

Ao mesmo tempo, a abertura da avenida Faria Lima (1965-1968) e o alargamento da avenida Paulista (1970-1974) criou novas centralidades de prestígio na direção dos Jardins e do rio Pinheiros, com acesso fácil por automóvel, mas desvinculadas do centro histórico.

O modelo radial-perimetral vigente em São Paulo há pelo menos seis décadas – reforçado pela conclusão do mini-anel viário em 1996 e pela atual obra do Rodoanel – ao mesmo tempo em que apóia a expansão ilimitada da área urbanizada, da ocupação vertical e dos usos terciários em anéis sempre ampliados, mantém tal expansão amarrada a um único pólo metropolitano, em virtude das forças centrípetas expressas no desenho do sistema viário e das redes de transporte. Isso dificulta a descentralização e a criação de outros pólos de atração na Grande São Paulo e acentua a expansão do centro principal.

Dessa maneira, a tendência de expansão da área central inaugurada pelo Perímetro de Irradiação levou, nas últimas décadas, ao transbordamento dos usos centrais e da verticalização intensiva por uma ampla região, configurando um grande centro expandido, que hoje ocupa toda a área envolta pelo mini-anel viário e que se estende ainda por seus principais prolongamentos radiais. Nessa vasta extensão, toda ela abarcando funções centrais, estão tanto o centro original – o núcleo histórico e distritos adjacentes – como os novos centros destinados aos setores de maior poder econômico.

No que se refere às políticas públicas, o movimento de redirecionamento das intervenções e dos investimentos, acompanhando o deslocamento da centralidade dominante no vetor sudoeste (avenidas Consolação, Faria Lima, 23 de Maio, Rubem Berta, dos Bandeirantes, obras da Nova Paulista), seria exacerbado por outras grandes obras viárias nas décadas seguintes (avenidas Juscelino Kubitschek e Luís Carlos Berrini, extensão e pista expressa da Marginal Pinheiros, novas pontes do Morumbi, Transamérica, João Dias, Ary Torres), culminando nas realizações da década de 1990 – viaduto Armênia; avenida Nova Faria Lima; Complexo Viário Ayrton Senna, na verdade uma nova complementação da diametral norte-sul na direção sudoeste; túnel Sebastião Camargo; “cebolinha” do Parque Ibirapuera; avenidas Chedid Jafet e Águas Espraiadas.

Tais obras consagraram o deslocamento da centralidade dominante no vetor sudoeste, que passou a concentrar, além da ocupação residencial de alta renda, agentes econômicos do setor terciário, comércio e serviços, especialmente cultura e lazer, dirigidos aos setores de maior poder aquisitivo, o setor financeiro e sedes corporativas (Schiffer, 1999, p. 73-109).

Por sua vez o centro histórico perdeu peso econômico relativo, atratividade para os usos de maior prestígio e dinamismo imobiliário. Enquanto a demanda por escritórios por parte dos setores terciários mais dinâmicos passou a adotar como referência edifícios com avançada infra-estrutura de telecomunicações, andares livres e grande número de vagas para automóveis, demanda que vem sendo atendida por empreendimentos concentrados nas frentes de valorização imobiliária no vetor sudoeste, ocorreu uma acentuada desvalorização dos prédios antigos e sem estacionamento do centro histórico.

Na última década o abandono da região pelos usuários de maior renda tem favorecido sua ocupação por comércio e serviços dirigidos a uma população de menor poder aquisitivo, configurando um novo perfil e outro dinamismo para o centro histórico.

Mas essa popularização da área central, associada à nova dinamização econômica em alguns pontos, não pode ser reduzida a um fenômeno de ocupação espontânea dos espaços relegados pelos setores dominantes: também deriva, essencialmente, de políticas e intervenções públicas, historicamente direcionadas no sentido de favorecer o acesso à região por meio das redes e dos sistemas de transporte coletivo.

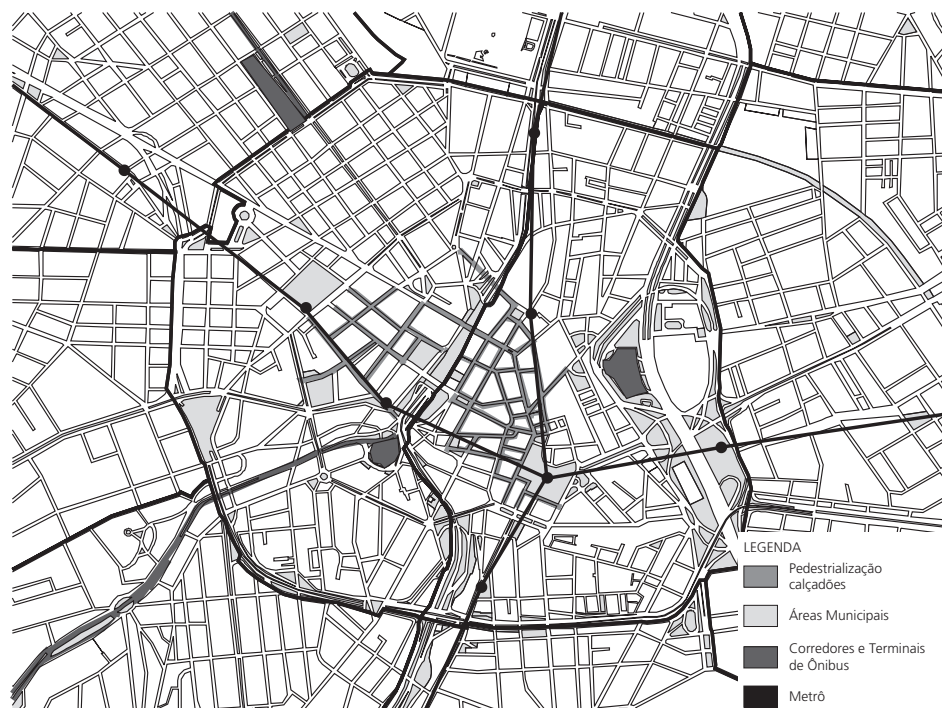
1.2 - O centro como terminal de transbordo: melhorias no sistema de transporte coletivo e seus impactos

Na gestão Faria Lima (1965-1969), no mesmo momento em que tiveram início as grandes obras viárias que gerariam a macro-acessibilidade pelo automóvel em escala urbana e favoreceriam o quadrante sudoeste, encetou-se, após quatro décadas de projetos engavetados, a construção de

um sistema de transporte rápido metropolitano sobre trilhos. Com a construção das linhas norte-sul (1968-1974, inaugurada entre 1974 e 1978) e leste-oeste (1975-1986, inaugurada entre 1979 e 1988), cruzando-se na Sé, a rede do metropolitano assumiu como foco principal o núcleo histórico da cidade.

MAPA 4

Histórico das intervenções na área central – Transporte coletivo de massa - 4º momento (a partir de 1975)



Fonte: Elaboração própria

A área central já concentrava os pontos finais das linhas radiais de ônibus, que constituíam o transporte público em São Paulo desde os finais dos anos 1940, substituindo os bondes como meio de deslocamento da população trabalhadora, enquanto os setores de maior renda se tornavam cada vez mais motorizados e independentes das redes de transporte coletivo. Essa presença já havia contribuído para a popularização do centro velho, em virtude da concentração dos pontos finais das linhas de ônibus que acessavam a zona leste na Praça da Sé e na Praça Clóvis Bevilacqua, a partir de 1946 – ao mesmo tempo em que as novas avenidas do centro novo tornavam-no particularmente atraente para os setores dominantes. Mas concentrações de pontos finais também atingiram a face sudoeste do centro (Praça do Patriarca e da Bandeira e rua Xavier de Toledo) e o âmago do centro novo (Praça da República, avenidas Ipiranga e Rio Branco).

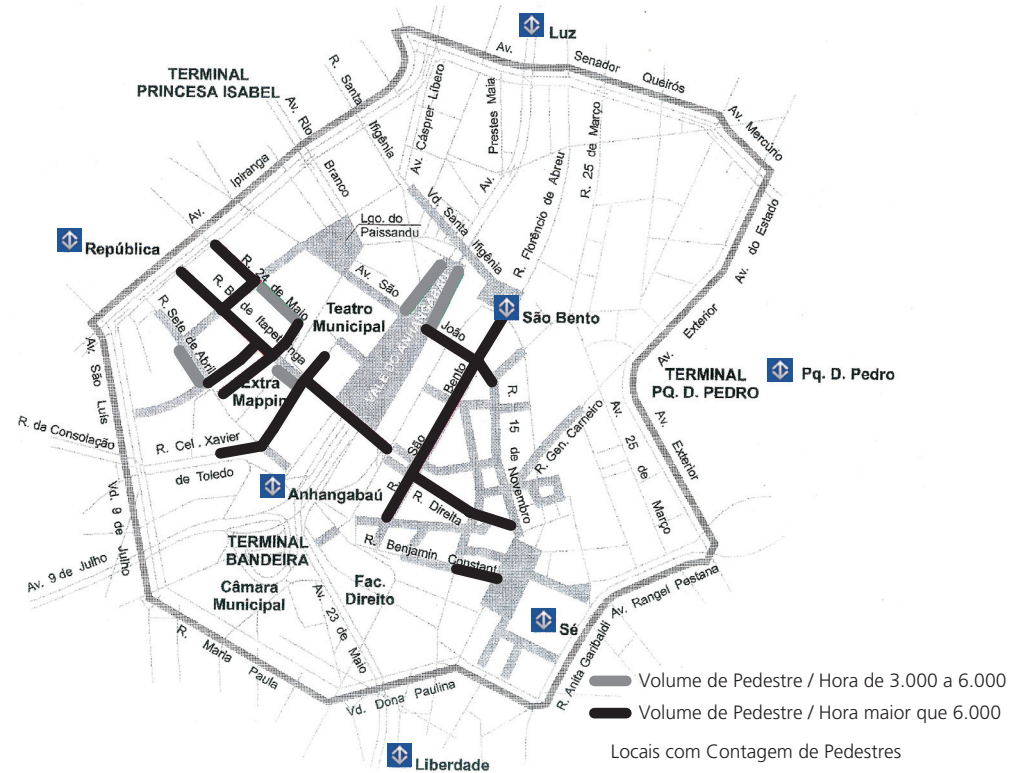
Ao longo das últimas décadas a política de concentração e melhoria de redes e terminais de transporte no centro, com foco especialmente no eixo centro velho-centro novo, tem se mantido. A partir dos anos 1960, a multiplicação de linhas de ônibus na zona leste levou à improvisação de um grande terminal no Parque Dom Pedro II, que seria consolidado pela construção de uma estrutura moderna nos anos 1990, que hoje registra mais de 130.000 desembarques por dia, com quase 100.000 transferências.² O mesmo ocorreu na Praça da Bandeira e na Praça Princesa Isabel. Tomando o lugar de sistemas de transporte rápido de massa, os corredores de ônibus implantados a partir das gestões Mário Covas (1983-1985) e Luiza Erundina (1989-1992) também adotaram como foco a região central.

Ao mesmo tempo, a integração entre os diversos modos de transporte coletivo segue deficiente e continua exigindo, em muitos casos, transbordos a pé, gerando intensos fluxos de pedestres em torno e entre os terminais, estações e pontos finais. Hoje a maior parte desse fluxo, somando-se ao dos usuários e trabalhadores na própria região, percorre os calçadões no eixo centro velho-centro novo, do terminal do Parque Dom Pedro II à República. Nas ruas Direita, São Bento, viaduto do Chá, Xavier de Toledo e Barão de Itapetininga, o volume de pedestres é superior a 6.000 pessoas por hora.

2. Dados de agosto de 2002. Os terminais Bandeira e Princesa Isabel registram aproximadamente 45.000 e 30.000 desembarques diários, respectivamente.

MAPA 5

Volume de pedestres nos calçadões e ruas de tráfego seletivo do centro histórico



Fonte: CET

Isso contribuiu para alterar o perfil dos usuários do centro, que se tornou ponto de comércio e serviços de caráter popular, com forte presença de camelôs. Tal fenômeno, antes visível principalmente no centro velho, atingiu também o centro novo após 1985, quando o acesso foi facilitado por meio da linha leste-oeste do metrô e dos corredores de ônibus Santo Amaro-Bandeira, pela avenida Nove de Julho (1987) e Cachoeirinha-Rio Branco (1991).

Por outro lado, o acesso dos automóveis ao centro histórico, já prejudicado pela ausência de garagens nos prédios e pela carência de estacionamentos, foi dificultado pela pedestrianização de ruas, com a criação dos calçadões entre 1975 e 1978, o estabelecimento de mãos únicas, de vias exclusivas de táxis e ônibus e de outras restrições para racionalizar o tráfego, sempre priorizando o transporte coletivo na área central, principalmente a partir da fundação da CET em 1976.

Assim, ao longo das últimas décadas, uma série de intervenções e de políticas públicas implicou o favorecimento da acessibilidade ao centro histórico por transporte coletivo e, ao mesmo tempo, a perda da acessibilidade por automóvel, deslocada para o quadrante sudoeste, também com base em grandes obras públicas. Enquanto isso, as linhas radiais da estrutura viária, do sistema de ônibus e das redes de metrô e trem continuam com foco no antigo núcleo central que, portanto, mantém condições excepcionais de acessibilidade por transporte coletivo e permanece como destino preferencial dos setores sociais não motorizados, ou seja, de menor renda.

O centro passa, então, a ser utilizado por uma população de menor poder aquisitivo e seus espaços, ocupados pelas estratégias de sobrevivência dos segmentos empobrecidos – sem-teto, ambulantes, desempregados, moradores de rua e demais setores excluídos dos circuitos produtivos formais. A macro e a micro organização do sistema de transporte coletivo condiciona os fluxos de pedestres no centro histórico e induz à ocupação da economia informal nos espaços públicos. Isso, por sua vez, acentua a fuga das camadas dominantes e a desvalorização imobiliária, realimentando o processo.³

3. O esvaziamento dos edifícios comerciais acima do térreo é acompanhado por um esvaziamento populacional. Assim como os demais distritos centrais, o núcleo Sé-República, onde moravam mais de 90.000 pessoas em 1980, apresentou uma queda populacional de aproximadamente 40% nos últimos 20 anos. O ritmo dessa perda vem se acelerando, com taxas negativas crescentes nos anos 1990.

Ao mesmo tempo, a região central continua mantendo uma grande oferta de trabalho. Em 1997 os distritos Sé e República concentravam cerca de 195.000 empregos (quase 8% da oferta total paulistana), dos quais cerca de 34.000 no comércio e 140.000 nos serviços; os dez distritos centrais reuniam quase 600.000 postos de trabalho (praticamente 25% da oferta do município).⁴ As atividades que dependem da circulação de pedestres e/ou de uma grande facilidade de acesso por transporte coletivo, atendendo ao público em geral, concentram-se no eixo centro velho-centro novo, enquanto aquelas de público mais segmentado, e que atendem tanto a consumidores motorizados como a usuários de transporte coletivo, distribuem-se pelo entorno desse núcleo – sendo que as mais voltadas ao público motorizado e/ou de maior poder aquisitivo tendem a preferir as faces oeste e sudoeste da região, melhor servidas em termos de micro-acessibilidade viária.

1.3 - Regulação de uso e ocupação do solo: o zoneamento e a economia territorial

Além das intervenções e das políticas referentes ao sistema viário e às redes de transporte coletivo, outro aspecto crucial da atuação do poder público sobre a ocupação urbana diz respeito à regulação urbanística, da qual o principal instrumento tem sido, nas últimas três décadas, a legislação de zoneamento. Em todos os momentos de intervenção descritos acima, a ação estatal direta na oferta de infra-estrutura foi acompanhada por iniciativas correspondentes no campo da regulação. Junto com obras e demolições, a construção da centralidade foi marcada por normas sanitárias e segregadoras, que impuseram o perfil elitista e terciário buscado para a região. Na ampliação da área central, com a afirmação do centro novo em meados do século XX, viabilizou-se a verticalização nos padrões almejados por meio dos Códigos de Obras de 1920, 1929 e 1934, acrescidos de leis específicas para as novas vias então abertas. Finalmente, a grande onda de obras viárias que levou à afirmação do

4. Fonte: Pesquisa Origem – Destino do Metrô, 1997.

centro expandido e ao privilegiamento do setor sudoeste, a partir de 1965, assim como as melhorias no transporte coletivo, após 1975 (sempre demandando o centro histórico), corresponderam à legislação de zoneamento consolidada entre 1972 e 1981 – que, ao mesmo tempo, reiterou e se apoiou no quadro criado pela nova estrutura viária em escala urbana, e nas linhas, diretrizes e pólos de transporte de massa.

Tentativas de controlar o aproveitamento do solo, exacerbado a partir do final dos anos 1940 por grandes edifícios comerciais e residenciais que ocupavam os terrenos centrais (Sampaio, 2002), tiveram início em 1957, quando foram estabelecidos coeficientes máximos de aproveitamento (4 para edifícios residenciais e 6 para usos terciários). Segundo esse princípio, também se estipulava uma cota mínima de 35 m² de área de terreno por unidade habitacional em prédios de apartamentos, o que induzia a menores densidades, inviabilizando os conjuntos de quitinetes e conjugados, que até então se multiplicavam na área central. A densidade líquida máxima permitida pela lei era de 600 habitantes por hectare.⁵

Esse controle de coeficientes e densidades seria burlado muitas vezes pela aprovação de prédios de apartamentos disfarçados como escritórios ou hotéis, para se beneficiar do coeficiente 6. A partir do início da década de 1960, várias propostas para elevar o coeficiente resultaram na aprovação em 1966 do coeficiente 6 para todos os usos.⁶

Mas essa norma indiscriminada duraria pouco. A passagem para um novo patamar em termos das intervenções na infra-estrutura de circulação seria acompanhada pela adoção de um novo instrumento regulador: o zoneamento funcional com diferenciação de usos e coeficientes. No momento em que se encetou a criação de uma macro-estrutura viária em escala urbana – o que levaria à superação do papel dominante do centro histórico e ao deslocamento da verticalização e dos usos de prestígio no vetor sudoeste – foi concebida, promulgada e detalhada a legislação de zoneamento, uso

5. Lei Municipal nº 5261, de 1957.

6. Lei Municipal nº 6877, de 11 de maio de 1966.

e ocupação do solo, inaugurada em 1972 a partir das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado aprovado em 1971 (Campos, 2002).

Apoiado em precedentes norte-americanos, o zoneamento paulistano se baseou em índices de aproveitamento e ganhou maior detalhamento nas regiões central, oeste e sudoeste, consagrando o novo papel da área central como um dos núcleos de um grande “centro expandido” pelo qual se distribuem os usos terciários e o adensamento construtivo. O controle do adensamento se baseou nas densidades construtivas estabelecidas. Na Z5, zona central de maior densidade de ocupação e variedade de usos, o coeficiente de aproveitamento máximo seria de três vezes e meia a área do terreno, com taxa de ocupação máxima de 80% do lote. O coeficiente máximo 4 só poderia ser atingido reduzindo-se mais ainda a taxa de ocupação, por meio da chamada “fórmula de Adiron”.⁷ Em vez de 80%, a taxa deveria ser reduzida para 53% em Z5. Em 1979, a fórmula de Adiron foi alterada para terrenos maiores que 1.000 m², permitindo atingir o coeficiente 4 em Z5 com taxa de ocupação de 70%.⁸

Juntamente com a Z3 e a Z4, a Z5 passou a gozar do dobro do aproveitamento permitido na maior parte da cidade, já que quatro quintos da área urbana permaneceram com coeficiente máximo entre 1 e 2. Porém, o zoneamento acabou contribuindo para a superação do papel dominante do centro histórico. Na medida em que a Z5 central não se distinguia das Z4 e Z3 criadas nas novas frentes de valorização imobiliária, como os Jardins, Pinheiros, Itaim, Moema e outros. Na medida em que núcleos de Z4 ladeados por Z3 foram distribuídos por todo o território hoje correspondente ao centro expandido, o zoneamento consagrou a expansão tanto da verticalização (residencial e comercial) como das atividades centrais, desconcentrando-as.

7. Lei Municipal nº 7.825, de 1º de novembro de 1972, Artigo 24.

8. Lei Municipal nº 8.881, de 29 de março de 1979, Artigo 18.

1.4 - Diretrizes atuais: a Operação Urbana Centro, o Plano Diretor 2002 e as propostas no setor de transportes

Organizações não-governamentais, iniciativas institucionais e empresariais diversas (como o retorno de alguns órgãos estaduais e municipais e a recuperação de alguns espaços públicos) têm posto em relevo, desde o início dos anos 1990, a crise vivida pelo centro de São Paulo, que se tornou objeto de um crescente debate e de uma multiplicação de propostas, tanto do poder público como por parte de movimentos organizados com esse propósito no âmbito da sociedade civil.

Uma vez que a Z5 central não atraiu investimentos e renovação imobiliária nos padrões estipulados, as intenções de requalificação da área central esboçadas desde os anos 1970 culminariam em iniciativas legais de incentivo à reocupação do centro dirigidas ao setor privado. De um lado, focaram-se na reutilização do patrimônio edificado, prática inaugurada pelo poder público nos anos 1970 (Caetano de Campos e Martinelli) e retomada nos anos 1990 por agentes públicos e privados (Sala São Paulo, Teatro Municipal, Centro Cultural Banco do Brasil, Shopping Light). Seria estimulada por incentivos como a transferência de potencial construtivo não-utilizado de imóveis tombados e, a partir de 1997, a isenção de IPTU para imóveis que tenham suas fachadas recuperadas. Ao mesmo tempo, buscaram atrair investimentos imobiliários, culminando nas operações urbanas da década de 1990: Operação Urbana Anhangabaú (1990) e Operação Urbana Centro (1996), que, todavia, não surtiram o resultado esperado.⁹

Após o fracasso da Operação Urbana Anhangabaú, que praticamente não atraiu interessados, foi proposta e aprovada em 1996 outra versão de operação urbana para a área central: a Operação Urbana Centro. Esta visa, fundamentalmente, tornar o centro de São Paulo atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais, oferecendo como vantagens: a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis tombados (inclusive para terrenos situados fora do perímetro da

9. Adiante, desenvolve-se análise mais detalhada sobre o desempenho da Operação Urbana Centro.

operação);¹⁰ a outorga de potencial construtivo adicional em função de remembramentos de lotes; bônus de potencial construtivo mediante doação de área pública; e a dispensa de estacionamentos e outras exigências para a implantação de equipamentos culturais e de lazer.

Apesar dos substanciais benefícios oferecidos quanto ao aumento do potencial construtivo através de remembramentos de lotes, este mecanismo não tem sido muito acionado pelos investidores por apresentar mais dificuldades operacionais. Até junho de 2001 a vantagem da OUC mais usada pelos investidores foi a compra de potencial construtivo, transferido para locais com maior dinâmica imobiliária. A tabela 1 mostra a distribuição das 30 solicitações desse tipo. Esse potencial construtivo transferido se originou de 25 imóveis preservados no centro a serem reformados. As propostas de reformas com aumento de área ou mudança de uso somaram 13 solicitações. As demais solicitações não foram em números significativas.

TABELA 1
Solicitações no âmbito da OUC (até junho de 2001)

Tipo de solicitação	Quantidade de solicitações
Cessão, para transferência, de potencial construtivo de imóveis na área da OUC	25
Cessão onerosa de espaço aéreo	1
Cessão onerosa de espaço subterrâneo	1
Doação de área verde para receber potencial construtivo	1
Compra de potencial construtivo para transferência	30
Regularização de edificações	5
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	13
Construção de edifício residencial (1), hotel (1), centros comerciais (2) e de uso misto (2)	6
Total	82

Fonte: EMURB (relatório de junho de 2001)

10. Lei Municipal nº 12.349, de 6 de junho de 1997.

Um grupo de análise formado para avaliar os resultados da OUC constatou que as transferências de potencial construtivo propostas ocorreram para imóveis localizados nas áreas onde os agentes imobiliários têm interesse em investir e que estão fora do perímetro da operação¹¹. Ou seja, em vez de incentivar investimentos no centro histórico, a OUC vem sendo usada como instrumento para exacerbar o processo de valorização dos pontos já priorizados pelo setor imobiliário. Considerando a grande concentração dos bens tombados e o estoque de potencial construtivo a transferir, esse mecanismo tende a comprometer os próprios objetivos originais da operação, se o perímetro de aplicação dos potenciais construtivos não for limitado¹². A tentativa de reverter tais mecanismos presentes no processo imobiliário e na produção do espaço em São Paulo, no sentido de minimizar os desequilíbrios e desigualdades urbanas, envolve instrumentos incluídos no novo Plano Diretor aprovado pela gestão Marta Suplicy (2001-2004) em nível de diretrizes gerais, em setembro de 2002¹³: a outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente básico, a revisão do zoneamento e as zonas especiais de interesse social, além de novas operações urbanas.

As diretrizes aprovadas prevêm a transformação da região em uma grande zona mista (ZM), somadas a zonas especiais de interesse social (ZEIS 3), pontuais ou em manchas, zonas especiais de preservação cultural (ZEPEC), na linha das atuais Z8-200, e zonas estritamente residenciais (ZER), que reproduzem as atuais Z1. As áreas industriais hoje Z6 e Z7 se tornaram ZIR, tendo em vista sua reurbanização. No caso do antigo cinturão ferroviário e fabril que circunda a região central a norte e a leste, este seria incluído em perímetros de operações urbanas que formariam o conjunto diagonal sul, da Barra Funda ao Ipiranga.

11. O grupo de análise foi constituído por representantes das secretarias da Cultura, Habitação, Transportes e Planejamento, representantes da EMURB, CET, Tribunal de Contas do Município, PROCENTRO, Administrações Regionais (extintas e substituídas pelas subprefeituras). Esse grupo foi instituído pela Portaria nº 133, de 8 de maio de 2001.

12. No documento, fala-se em 6.000.000 m² de potencial construtivo para transferência calculados a partir de cerca de 1.400 imóveis tombados e em processo de tombamento. Ao mesmo tempo chama-se a atenção para o sobre-dimensionamento desse cálculo por incluir os imóveis que estão em processo de análise para tombamento.

13. Lei Municipal 13.430, de 13 de setembro de 2002.

As zonas especiais de interesse social (ZEIS 3), nas quais se prevê que pelo menos 50% da ocupação deverá atender às demandas populares por moradia, são previstas no Bom Retiro, Santa Cecília, Bela Vista (Bexiga) e Cambuci. Consultas à população no âmbito da elaboração do Plano Diretor Regional da subprefeitura da Sé levaram à sugestão de ZEIS adicionais na Consolação, Liberdade e Glicério. Seu objetivo é facilitar o acesso da população de baixa renda à habitação em zonas centrais, revertendo a perda populacional da região.

MAPA 6

Subprefeitura da Sé - Zoneamento definido no novo Plano Diretor (2002)



Fonte: Elaboração própria

Na zona mista, o potencial construtivo básico inerente à propriedade do terreno será gradualmente reduzido, em progressões diferenciadas de acordo com a zona atual, passando, no caso das atuais zonas de adensamento máximo Z3, Z4, Z5, Z10 e Z12, do atual índice 4 para 3,5, depois 3 e finalmente 2 a partir de 2004. Em Z2, Z11 e Z13 o índice básico passaria dos atuais 2 para 1, mas poderá ser maior no caso de empreendimentos residenciais. Acima desse coeficiente potencial construtivo básico poderá ser utilizada uma margem adicional adquirida do poder público municipal por meio da outorga onerosa, até um limite máximo que varia de 2,5 a 4.

Com isso, o investidor terá duas formas de obter potencial de aproveitamento adicional em seus terrenos: através da transferência de potencial construtivo das áreas de preservação para as áreas de recebimento localizadas na faixa de 300 m ao longo dos eixos de transporte de massa e no raio de 600 m no entorno das estações, e por meio da outorga onerosa permitida em praticamente todo o município, segundo as regras definidas no Plano Diretor Estratégico do Município.

Resta saber se os investidores imobiliários irão lançar mão da outorga onerosa em detrimento da transferência de potencial construtivo. Caso isso ocorra, o desempenho da OUC será minimizado, pois seu funcionamento tem se baseado quase que exclusivamente na utilização desse último mecanismo. Com isso, os recursos financeiros recolhidos no âmbito da OUC, relativamente reduzidos se comparados às contrapartidas obtidas em outras operações urbanas, poderão encolher ainda mais.¹⁴

14. No âmbito da Operação Urbana Água Branca, por exemplo, foram negociados US\$ 20.000.000 em contrapartidas. O total de recursos gerados pela OUC até 2002 foi de R\$ 3.031.000,77. Desse total, R\$ 2.855.000,15 foram investidos. Os investimentos se distribuíram da seguinte maneira: R\$ 1.817.000,69 foram investidos na Praça do Patriarca, R\$ 1.035.000,21 foram investidos na rua Xavier de Toledo e na Praça Dom José Gaspar e R\$ 2.000,25 no Corredor Cultural.

PARTE 2: ESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL DAS ATIVIDADES LOCALIZADAS NA ÁREA CENTRAL

2.1. - Subespaços

A crescente especialização de subespaços comerciais no âmbito do centro expandido responde a uma necessidade de organização espacial, nesse extenso território, do complexo universo terciário presente no núcleo metropolitano. Podemos inferir que a partir do momento em que o conjunto de atividades reunido na metrópole adquire certa dimensão, torna-se mais interessante, para alguns setores comerciais, concentrar-se em determinados perímetros facilmente reconhecíveis do que se distribuir por um espaço central muito ampliado. Quanto mais especializada for a atividade comercial, maior será a tendência à formação de um pólo concentrador.

Tais concentrações ou “clusters” atingem trechos ou conjuntos de ruas e ocorrem muitas vezes espontaneamente, a partir de precedentes historicamente localizados ou empreendimentos-âncora, da proximidade de elementos referenciais, das facilidades de acesso, da oferta de imóveis a baixo custo e/ou da presença de um ambiente construído propício à instalação das dependências necessárias de armazenamento e comercialização. A concentração de atividades, por sua vez, cria lugares de referência para fornecedores e consumidores, reforçando a preferência dos comerciantes por aquela localização, que tende a se valorizar e se torna, em última instância, um endereço indispensável.

No âmbito dos distritos centrais – ou seja, combinando as vantagens dessa polarização setorial com uma localização central em termos metropolitanos – podem ser identificados diversos subespaços altamente especializados, desde os tradicionais núcleos financeiro e jurídico do centro velho até a recente aglomeração de lojas de artigos para igrejas evangélicas na Baixada do Glicério, passando por conhecidos pólos comerciais como os de eletro-eletrônicos (Santa Ifigênia), confecções (Bom Retiro), idem mais tecidos, acessórios e armarinho (rua 25 de Março), máquinas e equipamentos (rua Florêncio de Abreu), material para restaurantes e bares (rua Paula Souza), automóveis, peças e acessórios (Campos Elíseos, com um sub-setor anexo hoje especializado em motocicletas e peças, voltado ao

crescente mercado de motoboys), companhias aéreas e agências de turismo (avenida São Luís), lustres e luminárias (rua da Consolação), artigos e restaurantes orientais (Liberdade) e assim por diante. A primeira grande constatação é a de que não se trata de uma área central, mas de várias, com dinâmicas, presença de usos e estado de conservação distintos.

O mapa 08 a seguir mostra a localização aproximada desses subespaços. Na sequência, apresentamos uma leitura geral desses subespaços em função das ocorrências de atividades econômicas, da densidade populacional e dos rendimentos dos moradores.

MAPA 7

Subprefeitura da Sé – subespaços identificados



LEGENDA:

1. Eixo centro velho-centro novo – distritos Sé e República
2. Entorno da rua 25 de Março – distrito Sé
3. Entorno da rua Santa Ifigênia – distrito República
4. Higienópolis – distrito Consolação
5. Vila Buarque – distrito República
6. Contra-rótula
7. Entorno da avenida Tiradentes – distrito Bom Retiro
8. Centro do Bom Retiro - entorno da rua José Paulino e do Jardim da Luz
9. Entorno da rua Barão de Limeira – distrito Santa Cecília
10. Porção norte do distrito Santa Cecília
11. Pacaembu – distrito Consolação
12. Bela Vista
13. Entorno da avenida Paulista – distrito Bela Vista
14. Centro da Liberdade
15. Aclimação – distrito Liberdade
16. Cambuci

Fonte: Elaboração própria

2.1.1 - Eixo Centro Velho-Centro Novo

- Alta concentração de agências de viagens, hotéis, serviços temporários, serviços jurídicos, atividades de gestão empresarial, administradoras de condomínios e imobiliárias;
- Alta concentração de comércio informal principalmente em algumas vias dos “calçadões”;
- Concentração média de organizações religiosas e sindicais, atividades de gestão empresarial, serviços temporários, atividades ligadas à concessão de créditos, títulos e valores imobiliários, administradoras de seguros e previdência, comércio atacadista de calçados e artigos de uso pessoal nos distritos Sé (junto ao Largo de São Francisco) e República (nas ruas Barão de Itapetininga e 24 de Maio);
- Área com pequena ocupação residencial e de baixa renda.

2.1.2 - Entorno da rua 25 de Março

- Alta concentração de comércio atacadista de artigos de uso pessoal, fios têxteis e tecidos e de comércio varejista de tecidos;
- A exemplo do eixo centro velho-centro novo, o entorno da rua 25 de Março também tem concentração de comércio informal distribuído pelos estreitos passeios diante dos estabelecimentos comerciais;
- Concentração média de imobiliárias e administradoras de condomínios;
- Dispersão de poucas agências de viagens, hotéis e comércio atacadista de eletrodomésticos (na rua Barão de Duprat);
- Área com pequena ocupação residencial e de baixa renda.

2.1.3 - Entorno da rua Santa Ifigênia

- Alta concentração de hotéis e de comércio de produtos eletroeletrônicos;

- A exemplo dos dois subespaços anteriores, o entorno da rua Santa Ifigênia também concentra comércio informal nos passeios públicos;
 - Dispersão de pouco comércio atacadista de eletrodomésticos e atividades de telecomunicação;
 - Área com densidade populacional média e de baixa renda;
- Presença de domicílios tipo cômodo.

2.1.4 - Higienópolis

- Concentração média de atividades do setor jurídico e de atividades de gestão empresarial;
- Dispersão de poucas agências de viagens, hotéis, organizações religiosas, organizações sindicais, bancos múltiplos, serviços sociais com alojamento, edição e impressão de livros, revistas e jornais, administradoras de condomínio, imobiliárias, administradoras de seguros e previdência e comércio de peças e acessórios para automóveis;
- Área com alta densidade populacional e de alta renda. O padrão residencial nesse local é diferenciado, com edifícios de apartamentos com alto valor imobiliário;
- Forte presença de pessoas com mais de 50 anos.

2.1.5 - Vila Buarque

- Alta concentração de atividades ligadas ao processamento de dados;
- Concentração média de serviços jurídicos;
- Dispersão de atividades ligadas ao teatro, música e literatura;
- Área com alta densidade populacional e de renda média.

2.1.6 - Contra-rótula

- Alta concentração de comércio de peças e acessórios para automóveis (avenida Duque de Caxias), motos e peças e acessórios para esse tipo de veículo (rua General Osório);
- Concentração média de hotéis (avenida Duque de Caxias e rua Mauá) e organizações religiosas (Baixada do Glicério);

- Eixo com baixa densidade residencial no trecho da rua Mauá e alta densidade no restante e de baixa renda em toda a sua extensão.

2.1.7 - Entorno da avenida Tiradentes

- Presença de monumentos históricos importantes como a estação ferroviária da Luz, a Pinacoteca do Estado, o Museu de Arte Sacra, o Jardim da Luz, entre outros;
- Dispersão de poucas organizações religiosas e sindicais;
- Área com baixa densidade residencial e de renda baixa;
- Forte presença de domicílios tipo cômodo e de pessoas com mais de 50 anos.

2.1.8 - Centro do Bom Retiro: entorno da rua José Paulino e do Jardim da Luz

- Alta concentração de confecções (ruas José Paulino, dos Italianos, Aimoré e Professor César Lombroso) e de comércio atacadista de fios têxteis e tecidos (ruas da Graça e Três Rios);
- Concentração média de agências de viagens;
- Dispersão de pouco comércio de peças e acessórios para automóveis;
- Área com alta densidade populacional onde há predominância de uso residencial e baixa densidade onde há predominância de uso não residencial. Local de renda média;
- Presença de domicílios tipo cômodo.

2.1.9 - Entorno da rua Barão de Limeira

- Alta concentração de comércio de veículos;
- Área com alta densidade populacional e renda baixa.

2.1.10 - Porção norte do distrito Santa Cecília

- Concentração média de comércio de peças e acessórios para automóveis;
- Baixa concentração de organizações religiosas junto à avenida Rudge;

- Dispersão de poucos atacadistas de eletrodomésticos, comércio de veículos, confecções e atividades de lapidação de pedras preciosas;
- Área com baixa densidade populacional e de renda baixa;
- Presença de domicílios tipo cômodos e de algumas indústrias e galpões que estão parcialmente em funcionamento.

2.1.11 - Pacaembu

- Área de uso estritamente residencial, com reduzida presença de atividades econômicas e baixa densidade populacional dada a predominância de residências unifamiliares de alto padrão implantadas em grandes lotes;
- Local de alta renda e com forte presença de pessoas com mais de 50 anos.

2.1.12 - Bela Vista

- Alta concentração de hotéis (rua Augusta);
- Baixa concentração de comércio de veículos em trecho da rua Augusta;
- Dispersão de poucos hotéis (Bexiga), organizações religiosas, organizações sindicais, administradoras de condomínios, imobiliárias, administradoras de seguros e previdência, confecções, comércio varejista de tecidos e armarinhos, comércio de peças e acessórios para automóveis, serviços jurídicos, serviços temporários, atividades voltadas para o rádio, teatro, música e literatura e de gestão empresarial, processamento de dados, edição e impressão de livros, jornais e revistas;
- Mistura de áreas com alta e média densidades populacionais. As áreas de baixa densidade localizam-se junto às avenidas 9 de Julho e 23 de Maio, à rua Rui Barbosa e no Bexiga;
- A área do Bexiga, de baixa renda, é rodeada por áreas de alta renda, como as ruas dos Ingleses e dos Franceses;
- Presença de domicílios tipo cômodo.

2.1.13 - Entorno da avenida Paulista

- Alta concentração de serviços jurídicos, agências de viagens, organizações profissionais, organizações sindicais, administradoras de condomínios, imobiliárias, atividades voltadas para o rádio, telecomunicações, gestão empresarial, processamento de dados e setor financeiro;
- Área com baixa densidade populacional e de alta renda;
- Forte presença de pessoas com mais de 50 anos.

2.1.14 - Centro da Liberdade

- Concentração média de organizações religiosas e sindicais;
- Baixa concentração de administradoras de condomínios, comércio atacadista de artigos de uso pessoal e comércio de peças e acessórios para automóveis;
- Dispersão de poucos equipamentos de serviços sociais com alojamento, administradoras de seguros e previdência, atividades de gestão empresarial, processamento de dados, edição e impressão de jornais, revistas e livros e telecomunicações;
- Área com alta densidade populacional e de renda baixa;
- Forte presença de domicílios tipo cômodo.

2.1.15 - Aclimação

- Local com forte predominância de uso residencial ao redor do Parque da Aclimação;
- Baixa concentração de confecções e comércio varejista de tecidos e armarinhos;
- Dispersão de poucas administradoras de condomínios e de atividades ligadas ao teatro, música e literatura;
- Área com alta densidade populacional e de renda média e alta (a oeste do Parque da Aclimação);
Forte presença de pessoas com mais de 50 anos.

2.1.16 - Cambuci

- Concentração média de comércio de peças e acessórios para automóveis;
- Dispersão de pouco comércio de veículos e de atividade ligadas à edição e impressão de jornais, livros e revistas;
- Local com grandes áreas industriais que estão parcialmente em funcionamento. Essas áreas são classificadas como Z6 na atual Lei de Zoneamento (predominantemente industrial) e como ZIR (zona industrial em reestruturação) no Plano Diretor Estratégico do Município;
- Área com baixa densidade populacional e de baixa renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro agudo de crise, identificado há mais de uma década na área central de São Paulo, costuma ser associado ao suposto “esvaziamento” econômico e demográfico da região e a um processo de “abandono” por parte de agentes públicos e privados. Contudo, uma verificação preliminar dos processos urbanísticos envolvidos, do histórico das políticas públicas que afetaram o centro, dos dados de atividade econômica e sua distribuição territorial nos permite questionar em grande medida a validade desses pressupostos.

Em primeiro lugar, o inquestionável deslocamento da centralidade dominante (pelo menos em seus setores mais visíveis) para o vetor sudoeste da cidade não determinou o esvaziamento do centro histórico, mas sim uma mudança no perfil de seus usos e usuários, configurando novos focos de dinamismo e novas vocações para a área. Nesse sentido, enquanto determinadas funções e espaços se esvaziam, outros apresentam uma vitalidade continuada ou mesmo crescente. Além disso, tais fenômenos não se manifestam de maneira uniforme pela região central – a qual, em vez de constituir um território homogêneo, compõe-se de uma complexa constelação de subespaços abrigando diferentes atividades, ocupantes e dinâmicas sócio-econômica-territoriais.

Entre os fatores responsáveis pela transferência da centralidade dominante em direção à calha do Rio Pinheiros – processo que está na raiz da transformação e da crise manifestadas no centro – devem ser destacadas as políticas e as intervenções do poder público que, há quase 40 anos, adotaram diretrizes de atuação com graves conseqüências sobre os padrões de ocupação urbana da região central, do centro expandido e do quadrante sudoeste.

Foram essas políticas que determinaram o estabelecimento de uma macro-estrutura viária em escala urbana, permitindo o surgimento de um centro enormemente expandido para abrigar a verticalização e as funções centrais – e tratando o núcleo histórico como mero nó de articulação e passagem nesse sistema de circulação, prejudicado ainda por intervenções agressivas e fragmentadoras de viadutos, elevados e trincheiras. A criação da macro-acessibilidade por automóvel em escala urbana – com tratamento privilegiado para o setor sudoeste, amparando o deslocamento dos usos centrais de prestígio nessa direção por meio de ambiciosas obras de avenidas, túneis e complexos viários – foi acompanhada por políticas que mantiveram a área central como foco das redes de transporte coletivo, com linhas de metrô, terminais e corredores de ônibus, consagrando o caráter crescentemente popular da região.

Enquanto a cidade como um todo e mais particularmente os bairros da calha do Rio Pinheiros eram abertos ao automóvel, e este se impunha como meio de transporte quase exclusivo das camadas de maior renda, a melhoria dos sistemas de transporte de massa abria cada vez mais o centro aos pedestres de menor poder aquisitivo – tendência reiterada pela pedestrianização de logradouros e outras medidas de tráfego que coíbem a circulação de veículos particulares. Tais diretrizes têm se mantido na política setorial de transportes em nível metropolitano e municipal, que perpetuam a vocação do centro como núcleo de terminais e transbordos. No entanto, os atuais projetos da CPTM, da SPTrans e da linha 4 do metrô podem permitir uma requalificação do espaço público (hoje prejudicado por terminais inadequados) e, em alguma medida, a maior diversificação dos segmentos usuários das redes de massa pela ampliação e melhoria dos sistemas.

A afirmação de um centro expandido com uma fatia privilegiada na direção sudoeste foi institucionalizada, no âmbito da regulação urbanística, por meio da legislação de zoneamento

inaugurada em 1972 – pela qual a Z5 central passou a não oferecer vantagens decisivas em relação às Z4, Z3 e outras zonas ou corredores de adensamento criadas no restante da cidade e concentradas, com maior eficácia e detalhe, no próprio quadrante sudoeste. Mais tarde, a formação da Operação Urbana Centro (1996) continuou priorizando investimentos nas frentes de valorização imobiliária, em vez de limitá-los ao centro histórico. Embora a tendência da proposta de zoneamento constante do atual Plano Diretor Estratégico do município seja a de igualar ainda mais a área central às demais regiões do centro expandido, o diferencial decisivo será dado pela formação das operações urbanas previstas – não apenas no centro, mas também no cinturão ferroviário-industrial ou diagonal sul, em tese, um espaço capaz de abrigar uma frente de investimento com peso suficiente para contrabalançar a dominância do eixo Marginal Pinheiros / Faria Lima / Berrini.

O tratamento do patrimônio edificado também será um dado crucial, na medida em que uma herança de qualidades arquitetônicas e urbanísticas constitui um dos principais atrativos da região. Ocupando os espaços e edifícios que abrigavam o centro elitizado construído até meados do século XX, surgiu um centro mais democrático e, portanto, mais popular, que, por sua vez, passou a exibir mazelas até então restritas aos bolsões de pobreza da metrópole. Pauperização, desemprego, subemprego, carências habitacionais, vulnerabilidades sociais e demais consequências graves da reestruturação econômica e de históricas desigualdades sociais tornaram-se particularmente visíveis no núcleo central. Entrando em choque com os remanescentes da centralidade dominante original, e incongruentes em relação ao quadro construído que a abrigava, esses novos ocupantes, marcados pela precariedade e informalidade, tornaram-se a face mais aparente e polêmica da chamada crise da área central.

Todavia, a popularização do centro e seu atual elenco de atividades, formais e informais, são também manifestações de uma nova vitalidade econômica, que mantém em muitas instâncias o papel central da região no âmbito do universo terciário da metrópole. Este por sua vez sofreu um processo de fragmentação / especialização funcional derivado da necessidade de organização espacial de uma extensa e complexa gama de atividades comerciais e de serviços, integrantes da vocação terciária da

cidade enquanto centro metropolitano em escala regional, brasileira e, até certo ponto, internacional. Tanto em termos de vitalidade existente como no que se refere a seu potencial econômico, destacam-se os subespaços comerciais localizados na região central, criados em virtude dessa distinção funcional de perímetros especializados, porém ainda mais favorecidos por conta de sua localização estratégica no coração da RMSP.

Além da indispensável revisão das políticas vigentes em termos de circulação urbana, investimentos públicos e regulação urbanística, a diversidade e a vitalidade identificada na ocupação lindeira e seus subespaços fornecem pistas importantes para considerarmos as intervenções requeridas pelo atual programa de reabilitação da área central. Em termos sociais, trata-se, antes de qualquer coisa, de diversificar o perfil de usos e usuários do núcleo histórico, dando conta de um espectro de moradores e consumidores que já se manifesta no entorno desse núcleo. Ganha importância a adequação dos espaços públicos e do ambiente construído como um todo, no sentido de atender à variedade de funções terciárias e residenciais que integram os usos do centro – em termos das quais o “retrofit” de edifícios para escritórios de alto padrão ou sua adaptação para moradia de interesse social conformam apenas dois extremos de uma gama muito maior e mais complexa de soluções possíveis e necessárias.

As questões relacionadas ao parque construído nas áreas centrais de São Paulo vão além da reforma de edifícios para novos usos e dos imóveis tombados, de interesse histórico, cultural e arquitetônico. A existência de uma forte dinâmica imobiliária envolvendo a comercialização de unidades residenciais e não residenciais já existentes coloca, para a política urbana contemporânea nas grandes cidades brasileiras, o desafio de intervir nos processos de usos, ocupação e negociação de imóveis localizados em áreas urbanas consolidadas. Além de planejar e regular a abertura de novas ocupações e o crescimento extensivo das cidades, a política e a gestão urbana atuais se deparam com as demandas colocadas pelo urbano já existente, pela reabilitação do urbano consolidado e pelo crescimento e adensamento intensivo das nossas cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil (1930-1954): O caso de São Paulo*. Tese de Doutorado, FAU / USP, São Paulo, 1994.

CAMPOS, C. M. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. Tese de Doutorado, FAU / USP, 1999.

_____. "PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: A questão imobiliária." In: Somekh, N. e Campos, C. M. (orgs.). *A cidade que não pode parar: Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

DÉAK, C. E SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. (coord.); CAMPOS, C. M.; NAKANO, K. e ITIKAWA, L. "Contribuição para um diagnóstico da área central do Município de São Paulo". São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002, mimeo.

ROLNIK, R. (coord.); CAMPOS, C. M. e NAKANO, K. "Áreas centrais do Município de São Paulo: análise da legislação urbanística". São Paulo: EMURB/Instituto Polis, 2002, mimeo.

SAMPAIO, M. R. A. (org.). *A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna 1930-1964*. São Paulo: Rima / Fapesp, 2002.

SCHIFFER, S. "São Paulo como pólo dominante no mercado unificado nacional." In: Déak, C. e Schiffer, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

VASCONCELLOS, E. A: *Circular é preciso, viver não é preciso: Uma história do trânsito na cidade de São*