



A reabilitação do centro de São Paulo

Luís Octávio da Silva¹

INTRODUÇÃO

O município de São Paulo conta atualmente (2004) com uma população estimada de 10,805 milhões de pessoas e é o município sede da região metropolitana de mesmo nome, cujas estimativas indicam a existência de 18.862.115 habitantes². A definição do que seria o seu centro não é algo consensualmente aceito por todos. Do ponto de vista institucional, até a data de 1º de agosto de 2002, o “centro da cidade” era aquele coberto pela Administração Regional da Sé, que compreendia os 10 distritos nodais da aglomeração. A partir dessa data, o “centro legal” passou a ser a Subprefeitura Sé, compreendendo 8 distritos, a saber: República, Sé, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci. Num sentido mais estrito ele é entendido como um território mais limitado, compreendido entre o Parque D. Pedro, Largo do Arouche, Praça das Bandeiras e região da Luz. Grosso modo, ele coincide com os distritos Sé e República.

Esse centro mais estrito sofreu, ao longo das últimas décadas, um processo de profunda desvalorização. A estagnação imobiliária, a degradação do hábitat construído, da qualidade de vida e mesmo o comprometimento da sua dimensão simbólica são sintomas dessa desvalorização. Em termos demográficos, essa Área Central vem apresentando um contínuo decréscimo populacional, abordado mais adiante.

Por outro lado, o centro continua a ser um importante pólo de atração econômica. No ano 2000, a Subprefeitura Sé (8 distritos) foi responsável pela oferta de 629.000 empregos formais, incluindo aí aqueles vinculados à Administração Pública³. A dinâmica do comércio e dos serviços próprios da região central tem dois fortes circuitos: o formal e o informal, ambos bastante efervescentes. Esse território é também um importante pólo concentrador de equipamentos⁴ além de ser dotado de uma invejável infra-estrutura de

¹ Universidade São Judas Tadeu. E-mail: luisoctaviosilva@hotmail.com.

² Fontes: IBGE e SEADE

³ Fonte: consulta SDTS, 10/2003 (dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego).

⁴ A Subprefeitura Sé abriga 25 hospitais, com 5.028 leitos, e 12 unidades de Atendimento Básico / UBS. Apresenta uma rede educacional bastante diversificada: 115 escolas que oferecem

transportes⁵ e comunicações. Além dessa irrefutável relevância do ponto de vista social e econômico, o centro é também o principal referencial de identidade da aglomeração paulistana⁶. O núcleo central dessa região (distritos Sé e República) é um território de contrastes que concentra e condensa boa parte das contradições que caracterizam o conjunto da metrópole.

I. OS PROBLEMAS DO CENTRO E SUAS CAUSAS

Os problemas da Área Central estão relacionados com o seu passado histórico, com a sua base geográfica, com o desenvolvimento urbano da aglomeração como um todo, com o contexto econômico local, do país e mesmo mundial. Os problemas que hoje constatamos manifestam-se em diferentes dimensões e com diferentes facetas inter-relacionadas que decorrem do próprio processo de urbanização de São Paulo.

1) O abandono do Centro pelas elites

O processo de desvalorização, no sentido amplo, está diretamente ligado ao fenômeno de abandono do centro por parte das elites cidadinas. Esse processo teve início desde as últimas décadas do século XIX, quando do crescimento da cidade devido à expansão da economia cafeeira. A partir de 1870 a expansão urbana extrapolou os limites da colina histórica, sítio original de fundação. Até os anos 1950/60 o centro, como um todo, continuou a ser um espaço de prestígio e de identidade para o conjunto da população metropolitana, aí inclusas, as classes mais abastadas. Durante o período de hegemonia da economia cafeeira (de 1870 a 1930), o centro foi objeto de intervenções, “alargando e realinhando ruas, criando espaços públicos representativos⁷, estimulando a substituição do casario colonial por prédios comerciais de poucos andares e arquitetura eclética, priorizando o uso terciário e institucional e adotando políticas de ‘saneamento’ e

Educação Infantil, 96 escolas de Ensino Fundamental e 53 de Nível Médio, além de 39 estabelecimentos de Ensino Superior (fonte: PMSP/SEMP/DEINFO, consulta 10/2003).

⁵ A Subprefeitura Sé é o principal ponto de convergência do sistema viário e de transportes da região metropolitana. Em 2002 ela concentrava 17 estações de metrô, 2 estações ferroviárias, 250 linhas de ônibus e é ponto de passagem de aproximadamente 2 milhões de pessoas por dia (fonte: SMT/SPTrans, consulta 2002).

⁶ A Subprefeitura Sé, como um todo, abriga 1.908 bens e logradouros protegidos pela legislação de preservação⁶, além de 5 Bibliotecas Públicas, 53 salas de cinema, 75 salas de teatro, 19 salas de shows e concertos, e 17 museus (Sempla/Deinfo, 2003).

⁷ Por exemplo, o Largo do Palácio, Praça da Sé, praças Antônio Prado e do Patriarca.

remodelação para retirar da área central usos e habitantes ‘indesejáveis’ como cortiços, operários, casebres e prostituição. Obras, demolições, normas sanitárias e policiais promoviam a segregação urbana, diferenciando os setores urbanos eleitos para sediar as funções de prestígio, particularmente na área central.”⁸

Durante os anos 1920 e 1930, o processo de metropolização da cidade foi acompanhado de uma calorosa discussão sobre a questão da expansão da área central. A implantação da estrutura viária radial-perimetral prevista pelo Plano de Avenidas, e efetivado a partir dos anos 1940, abriu novos espaços para a expansão do centro e possibilitou uma nova articulação deste com o restante da cidade. Isso acentuou o deslocamento da centralidade para além do Centro Novo, no rumo Sudoeste, acompanhando a direção eleita pelas camadas de maior renda.

Até o final da década de 30, 70% dos edifícios produzidos na capital eram localizados na região central e possuíam características comerciais⁹. A década de 50 praticamente encerrou o período de apogeu da atividade construtiva no centro, com projetos como o do Edifício Itália, Copan, Galeria Metrópole, Zavos, Olido, Andraus e Citibank, todos situados no perímetro do Centro Novo.

Os anos 1960 e 1970 marcam uma nova era na vida do centro e na sua relação com o restante da cidade. A consolidação do automóvel e da indústria automotiva nacional viabilizou a criação de novas centralidades ao mesmo tempo em que o processo de metropolização de São Paulo adquiria uma nova escala geográfica. Num primeiro momento foi a rua Augusta que roubou ao centro as funções de prestígio e de vanguarda. Entre 1965 e 1968 foi aberta a Av. Faria Lima, na verdade um alargamento da antiga rua Iguatemi. Entre 1970 e 74, a Av. Paulista foi objeto de um projeto de reurbanização, a Nova Paulista. Essas duas localidades, desvinculadas da Área Central, passaram, a partir de então, a concentrar os lançamentos de edifícios de escritórios e sedes bancárias, até aquela época, concentrados no centro. Isso alterou significativamente a situação existente e implicou uma diminuição da atratividade do centro como um todo. Esse período marcou também uma nova fase na implantação de obras viárias com graves conseqüências para o centro da cidade. As diretrizes delineadas no Plano de Avenidas de Prestes Maia transformaram-se em vias rápidas. Entretanto, ao contrário do Perímetro de Irradiação (do referido plano), que havia possibilitado a expansão da Área Central, as novas obras, muitas

⁸ Polis, 2002: 7p.

⁹ Somekh, 1987; Silva, 2004.

em desnível, passaram a tratar a região central como mero nó de articulação e passagem na estrutura viária da cidade, priorizando a circulação de longa distância em detrimento das áreas atravessadas.

Com as vias elevadas deteriorou-se drasticamente o entorno do centro, mesmo aqueles setores até então mais valorizadas (Oeste e Sul). A contra-rótula também contribuiu para isolar o centro histórico em relação ao setor urbano Sudoeste, de maior peso econômico¹⁰.

Na década de 1980, um novo e sério golpe foi desferido contra o prestígio da Área Central: à concorrência já consolidada da Av. Paulista e Av. Faria Lima somou-se o aparecimento de um quarto pólo de escritórios da cidade: Av. Luiz Carlos Berrini. Nos anos 1990, foi a vez da região da Marginal do Rio Pinheiros. Ficaram assim colocadas várias alternativas locais, distantes e relativamente desarticuladas do centro da cidade, especialmente dirigidas para sucursais e sedes de grandes corporações da economia globalizada.

Por outro lado, a construção das linhas Norte-Sul (1968-1974) e Leste-Oeste (1975-1986) do metrô, cruzando-se sob a praça da Sé, e a consolidação dos terminais de ônibus do Parque Dom Pedro II e da Praça da Bandeira, entre outros, garantiram condições excepcionais de acessibilidade ao centro histórico por transporte coletivo. Isso contribuiu para alterar o perfil dos usuários do centro, que se tornou ponto de comércio e serviços de caráter popular. A presença de uma população de menor poder aquisitivo, antes visível principalmente no Centro Velho, atingiu também o Centro Novo após 1985, quando o acesso a este foi facilitado por meio da Linha Leste-Oeste do metrô, com as estações Anhangabaú e República, e dos corredores de ônibus das Avenidas Nove de Julho e Rio Branco. Por outro lado, a população de maior renda – e as atividades de consumo, inclusive cultural – que giram em torno desta, migraram definitivamente rumo ao Sudoeste, abandonando a área central. É importante também notar que essas duas primeiras linhas do metrô não estabeleceram ligações com os outros novos centros bancários e de escritórios, contribuindo assim para o processo de isolamento do centro.

Um dos elementos mais emblemáticos desse abandono do centro pelas elites foi a transferência dos gabinetes do prefeito e do governador do estado, respectivamente para o

¹⁰ Polis, 2002.

Parque do Ibirapuera¹¹ e o bairro do Morumbi¹². A geografia dessas transferências, não por acaso, acompanhou a saga territorial da população de média e alta renda ao longo do vetor sudoeste da cidade.

2) Desvalorização Imobiliária

Como já mencionado anteriormente, o abandono do centro pelas elites teve como efeito mais imediato o deslocamento das atividades de promoção imobiliária para outras regiões da cidade. Esse processo de **desvalorização imobiliária** é identificável não só pela queda do número de novos lançamentos e degradação do estoque construído quanto por uma queda relativa dos valores de locação e de venda em relação a outras regiões da cidade. No que diz respeito às interpretações desse fenômeno, além de um consenso em relação aos efeitos negativos da poluição na área, ocupação dos espaços públicos por ambulantes e a sensação de insegurança, existe, de um lado, a visão daqueles segundo a qual essa desvalorização estaria ligada ao esgotamento do estoque fundiário disponível para novas edificações assim como à obsolescência das edificações já existentes e não adaptadas às novas exigências do setor de serviços. Dentro desse paradigma interpretativo existem mesmo algumas análises segundo as quais a própria estrutura fundiária (lotes estreitos e profundos) aliada às exigências de recuos seria um empecilho às novas incorporações. Dentro dessa perspectiva a implantação do zoneamento no início da década de 1970 seria o ícone maior de consolidação de um novo padrão de ocupação que seria o responsável maior pela desvalorização imobiliária do centro.

De um outro lado, existe uma outra interpretação, segundo a qual, a desvalorização imobiliária seria uma **conseqüência**, não uma **causa**, do abandono do centro pelas elites. Segundo essa visão, se as elites econômicas não o houvessem abandonado, o parque imobiliário do centro seguramente teria sido objeto de ações de revalorização e de adaptação às novas exigências. Somos partidários dessa segunda vertente interpretativa, sem, entretanto desconsiderar a relevância dessas outras variáveis. Independentemente da interpretação adotada o fato é que, desde a década de 1960, o centro vem deixando de ser o

¹¹ A transferência da sede da administração municipal da rua Florêncio de Abreu para o Parque do Ibirapuera deu-se de forma precária em 1955 e de forma mais efetiva em 1956.

¹² A transferência da sede do governo estadual do Palácio dos Campos Elíseos para o Palácio dos Bandeirantes foi determinada em abril de 1964 pelo então governador Ademar de Barros (Decreto nº 44.735). No início, a nova sede era utilizada apenas eventualmente e só se tornou sede definitiva a partir de 30/3/1970, durante a gestão do governador Abreu Sodré.

local de compras e de atividades culturais das classes mais abastadas. Num primeiro momento foi a rua Augusta que assumiu essa função comercial. Posteriormente ela deslocou-se para os *shoppings centers* e alguns dos centros de bairro. Mas o centro também deixou de ser o local de trabalho dessas classes, isso espelhado no aumento da atratividade dos outros centros para a implantação de escritórios e bancos.

Ao longo das últimas décadas, o parque imobiliário da Área Central foi objeto de um abandono generalizado no tocante aos cuidados de manutenção. De maneira geral, pode-se afirmar que os espaços de escritório, principalmente nos pavimentos não térreos, sofreram mais pesadamente o deslocamento de escritórios e bancos mais dinâmicos para outras regiões da cidade. Isso é indiciado tanto pela queda dos valores de compra e de aluguel, em relação a outras regiões, quanto pelas altas taxas de vacância, a despeito dos valores demandados. Numa entrevista concedida pelos consultores imobiliários da Jones Lang Lassalle foi apontada, para os escritórios categorizáveis como classe A e AA, em 2002 na área central de São Paulo, uma taxa de vacância da ordem de 20%. As estimativas da CB Richard Ellis, para 2002, eram bem menos dramáticas, mas esse quadro agravou-se bastante em 2003. Exatamente no intuito de explicitar a dinâmica atual optamos por apresentar dois quadros comparativos com dados recentes e bastante próximos entre si.

No que diz respeito aos espaços comerciais, isto é, principalmente os pavimentos térreos, o quadro é significativamente diferente. A despeito das diferenças existentes entre diferentes sub-regiões do centro, de forma geral pode-se afirmar que os espaços comerciais adaptaram-se à popularização do centro, que se tornou um espaço privilegiado do comércio popular.

QUADRO COMPARATIVO¹³ - ÁREAS EM PRÉDIO DE ESCRITÓRIOS DE BOM/ÓTIMO PADRÃO¹⁴				
1º TRIMESTRE 2002				
	<i>CENTRO</i>	<i>PAULISTA</i>	<i>F.LIMA/JARDINS</i>	<i>BERRINI /</i>

¹³ Fonte: CB Richard Ellis.

¹⁴ Segundo informações da CD Richard Ellis o que seria o padrão "Bom/Ótimo" para a Av. Paulista, FariaLima/Jardins e Berrini/Marginal sofre uma adaptação para o estoque existente no Centro, que não atenderia exatamente os requisitos e parâmetros aplicáveis às outras áreas.

				<i>MARGINAL</i>
<i>ESTOQUE TOTAL</i>	302.100m ²	896.000m ²	569.200m ²	1.523.700m ²
<i>TAXA DE VACÂNCIA</i>	7%	9%	9%	12%
<i>ABSORÇÃO NO PERÍODO</i>	3.300m ²	20.000m ²	9.100m ²	40.600m ²
<i>NOVO ESTOQUE</i>	Nihil	Nihil	5.100m ²	26.200m ²
<i>PREÇO MÉDIO DE LOCAÇÃO POR M² ÚTIL</i>	R\$ 14,00	R\$ 50,00	R\$ 70,00	R\$ 56,00
<i>PREÇO VENDA M² ÚTIL</i>	R\$ 900,00	R\$ 4.100,00	R\$ 5.800,00	R\$ 4.800,00

QUADRO COMPARATIVO¹⁵ - ÁREAS EM PRÉDIO DE ESCRITÓRIOS DE BOM/ÓTIMO PADRÃO				
2º TRIMESTRE 2003¹⁶				
	<i>CENTRO</i>	<i>PAULISTA</i>	<i>F.LIMA/JARDINS</i>	<i>BERRINI / MARGINAL</i>
<i>ESTOQUE TOTAL</i>	309.400m ²	914.600m ²	711.200m ²	1.607.800m ²
<i>TAXA DE</i>	21%	13%	24%	18%

¹⁵ Fonte: CB Richard Ellis.

¹⁶ Ainda segundo CB Richard Ellis, a 'Absorção no período' seria especialmente decorrente de dados conjunturais. No período em questão, por exemplo, o dado de 21.200m², seria, em grande medida, decorrente das operações empreendidas pelo Governo Estadual para transferência de diversas secretarias para o Centro.

<i>VACÂNCIA</i>				
<i>ABSORÇÃO NO PERÍODO</i>	21.200m ²	27.200m ²	52.700m ²	105.600m ²
<i>NOVO ESTOQUE</i>	Nihil	18.300	83.800m ²	17.200m ²
<i>PREÇO MÉDIO DE LOCAÇÃO POR M² ÚTIL</i>	R\$ 14,00	R\$ 50,00	R\$ 65,00	R\$ 50,00
<i>PREÇO VENDA M² ÚTIL</i>	R\$ 900,00	R\$ 5.000,00	R\$ 6.500,00	R\$ 5.500,00

3) O Esvaziamento residencial

O esvaziamento demográfico da região central da cidade constitui uma realidade incontestável. Em 1980, o território que corresponde ao da atual Subprefeitura Sé abrigava 526.170 habitantes. Nos anos 1991, 1996, 2000, 2001 e 2002 os números são respectivamente 458.677, 394.456, 373.914, 364.513 e 355.135 ¹⁷.

Os distritos da Sé e República, como outros da Área Central, já foram densamente povoados, sendo que o uso residencial convivia com as funções institucionais, comerciais e de serviços. Nas últimas décadas, esses distritos se caracterizam por uma importante perda de população, que se associa à presença de um grande percentual de domicílios vazios e de prédios residenciais parcial ou totalmente abandonados. Para os mesmos anos acima mencionados, os números do distrito Sé são: 32.965, 27.186, 21.255, 20.115, 19.396, 18.691. Para o distrito República, os números são: 60.999, 57.797, 49.666, 47.718, 46.577 e 45.434 ¹⁸.

Muitas ruas cujo uso era tradicionalmente misto ficam inteiramente vazias depois dos horários de trabalho, o mesmo acontecendo com as praças. Esse esvaziamento habitacional

¹⁷ Fonte: IBGE (Censos 1980, 1991, 2000, Contagem 1996) e manipulação da PMSP/SEMPA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano / DEINFO – Equipe de Atividades Econômicas, consulta em 10/2003.

¹⁸ Idem.

constitui um problema, pois a vitalidade dos tecidos urbanos depende, justamente, da mistura de usos. Além das implicações negativas no tocante à otimização do uso da infraestrutura instalada, o esvaziamento habitacional constitui um sério agravante às condições de segurança para que o centro volte a ser usado fora dos horários comerciais. Repovoar o Centro é, portanto, um objetivo importante da política urbana municipal para evitar a expansão periférica e um elemento estratégico da reabilitação do Centro, que contribuirá para a sustentabilidade desse processo.

4) Comprometimento das condições ambientais¹⁹

No centro da cidade são bastante evidentes o múltiplo imbricamento e a transversalidade das diferentes problemáticas relacionadas com a dimensão ambiental. Nessa região, a qualidade do meio está relacionada com a poluição atmosférica, o sistema de drenagem, a reduzida oferta de áreas verdes, a grande produção de resíduos sólidos e também com a expansão das atividades do comércio informal e com o sistema de gestão do espaço público.

Qualidade do ar

Os dados disponíveis apontam a cifra diária de 2 milhões de pessoas circulando pela área central, sendo que 50% desse montante acessam o Centro através do transporte coletivo. A dispersão dos poluentes está condicionada pelo clima regional e pelo microclima que, por sua vez, é condicionado pelas correntes de ar orientadas pela morfologia dos ambientes natural e construído, acontecendo o mesmo em relação ao conforto térmico local.

O principal fator de poluição do ar no Centro é a emissão dos veículos automotivos. Diariamente cerca de 600 mil automóveis circulam ou passam pelo Centro.

Problemas de drenagem (inundações)

As inundações ainda são, indubitavelmente, um dos grandes comprometedores da qualidade ambiental da área central. Ainda que esporádicas, elas comprometem a circulação de veículos, com grande impacto sobre o resto da cidade e sobre a qualidade do ar. Nessa região existem, pelo menos, seis pontos críticos de enchentes e alagamentos. O

¹⁹ Esta seção foi possível pela valiosa colaboração de Arthur Carlos Messina (Caio), ex-diretor de DEAPLA da então SMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, atual SVMA – Secretaria do Verde e Meio Ambiente (2002).

problema da drenagem possui duas escalas: a metropolitana, ligada às cabeceiras dos rios e riachos, e a local, relacionada à microdrenagem. A atual rede de drenagem está obsoleta e é incompatível com o adensamento, a impermeabilização do próprio centro e com o padrão de ocupação das demais áreas das bacias de drenagem que compõem a área central.

Dificuldades na limpeza e destinação dos resíduos/ Poluição difusa

Uma característica recorrente das áreas centrais das grandes metrópoles é a grande produção de resíduos sólidos, notadamente de resíduos orgânicos e de papel, ligada à alta densidade de atividades terciárias. A alta produção de resíduos orgânicos, agravada pelo comércio informal de produtos alimentícios, aumenta o risco de insalubridade. Os resíduos de papel, por sua vez, são uma fonte de renda para os catadores que sobrevivem da coleta e venda desse material reciclável. Essa atividade se desenvolve de uma forma bastante comprometedoras das condições de limpeza da Área Central.

Diminuição da vegetação

“No Centro, a temperatura média é equivalente à média do município, o que faz supor uma condição aceitável de conforto. O Centro Velho tem temperatura mais elevada que o Centro Novo em função do maior volume de construção em relação ao traçado urbano e aos espaços abertos e pela maior escassez de vegetação. Entretanto estes ‘fatores de calor’ são amenizados por maior incidência de áreas de sombreamento prolongado. Nesses termos, a carência de áreas verdes é relativa e localizada. A principal consequência negativa da carência de áreas verdes é do ponto de vista paisagístico, conferindo ao centro uma característica de aridez, de falta de amenidades e de áreas de lazer.”²⁰

5) Ocupação dos espaços públicos pelo comércio ambulante

Decorrente da situação econômica do país, das altas taxas de desemprego e de um processo sensível de exclusão social, o comércio informal cresceu a taxas geométricas nos últimos anos. Aos ambulantes, aos desempregados que se agarram momentaneamente a esta condição de sobrevivência aliaram-se atacadistas, comerciantes e esquemas de distribuição de mercadorias roubadas e contrabandeadas. O comércio ambulante tem um caráter eminentemente popular e, na Área Central ele se insere numa tendência já anteriormente apresentada de popularização do Centro.

²⁰ Messina, 2002: 2p.

Se por um lado, esse tipo de atividade continua a constituir, para alguns, uma estratégia de sobrevivência num contexto de crise econômica, por outro lado, especialmente na Área Central, a proliferação do comércio informal tem implicações diretas sobre a utilização e apropriação do espaço público, conflitando com a circulação de pedestres e mesmo de veículos.

O número de ambulantes na cidade de São Paulo, segundo algumas estimativas, está perto 68.000²¹. A atuação do poder público municipal tem como principais instrumentos a atividade de regulação e a expedição de TPUs (Termos de Permissão de Uso), institucionalmente enquadradas pela Lei 11.039 de 23/08/91 e pelo Decreto 40.342 de 21/03/2001. Essa legislação estabelece os parâmetros para concessão das permissões (beneficiários potenciais, procedimentos, etc). Na Subprefeitura Sé (8 distritos), o número de trabalhadores do comércio de rua autorizados é de 1.244, dentre os quais 943 nos distritos Sé e República. Nos meses de junho e julho de 2003, sob responsabilidade da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, foi feito um cadastramento que apontou, apenas para os distritos Sé e República, 6.259 ambulantes. Desse universo cadastrado, apenas 199 possuíam autorização municipal (TPU – Termo de Permissão de Uso). Ou seja, na área em questão, o número de ambulantes em situação ilegal ultrapassa largamente o número de autorizados²².

6) Problemas de transporte e circulação²³

As questões de circulação e transporte de pessoas, bens e serviços da Área Central revelam, numa abordagem estrutural, um quadro de excepcionais vantagens e de função estratégica para o conjunto da metrópole. No entanto, as formas de apropriação dos meios de circulação – espaços e sistemas – e as condições de concorrência por essas vantagens de acessibilidade têm gerado conflitos que repercutem internamente ao centro, prejudicando suas características ambientais próprias e de pólo articulador.

Na cidade de São Paulo, dos 12 milhões de viagens motorizadas por dia, 30 % têm como destino a região do centro expandido. No centro expandido, quase a metade destas

²¹ Fonte: PED (SEADE/Dieese), dez/2002, apud. SDTS, 2003a

²² SDTS, 2003a.

²³ As concepções e análises apresentadas nesta seção são fruto de uma síntese que contou com especial colaboração de Silvana Zioni e se baseou num corpo de conhecimentos acumulados nos organismos de gestão de transportes do município. Também colaboraram nessa sistematização André Isai Leirner, Elisete Borim e Raquel Nery.

viagens destina-se aos distritos Sé e República. A Área Central é responsável por 750 mil transferências por dia e é o destino de 1,2 milhões de viagem por dia (8% das viagens municipais). Como consequência, a população flutuante do Centro, entre passantes e usuários, é de 1,95 milhões de pessoas por dia²⁴.

A macro-acessibilidade metropolitana da Área Central é definida pela estrutura radioconcentrica da circulação viária. Os sistemas de transporte coletivo, por sua vez, estão organizados em redes concentradas na Área Central, acentuando as diferenças de padrão de acessibilidade existentes na metrópole.

As características de micro-acessibilidade da Área Central de São Paulo se problematizam no entorno dos terminais e estações de transporte e dos nós de circulação, como também junto aos pólos de atração de atividades onde predominam os fluxos de pedestres. Os calçadões são parte das intervenções das décadas de 70 e 80, das quais faziam parte também as obras do metrô e a remodelação dos espaços públicos. A pedestrianização em larga escala é apontada como causa da perda de acessibilidade para automóveis e, em parte, também como umas das causas da desvalorização imobiliária.

II. BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Obviamente a atuação do poder público permeou e constituiu um elemento nevrálgico na constituição da problemática anteriormente abordada, entretanto, ela não se deu unicamente no sentido de promover a desvalorização. Durante as primeiras décadas do século XX, o poder público, principalmente a prefeitura municipal, empreendeu um grande número de ações cuja ênfase era o embelezamento e reiteração do caráter de prestígio que aquele território possuía. Dentre outras, pode-se citar a implantação de uma área verde no vale do Chá e do parque Dom Pedro II, às margens do rio Tamanduateí, ambos projetos do paisagista francês Bouvard. Essa fase foi seguida por uma outra cuja ênfase foram os projetos viários. Num primeiro momento, o Plano de Avenidas de Prestes Maia abriu espaços para a expansão do centro e possibilitou sua articulação com outras áreas da cidade. Numa etapa posterior o ‘rodoviarismo’ tornou o centro um mero nó de articulação viária numa escala bem mais ampla.

²⁴ Fonte: consulta a SMT/SPTrans, 2002.

Nos anos 1970's quando já era evidente o fenômeno de desvalorização do centro, três conjuntos de ações foram colocados. O primeiro deles foi a implantação do metrô cujas obras tinham sido iniciadas na década anterior. Com a sua inauguração, além do aumento da acessibilidade ocorreram grandes obras em espaços públicos envoltórios às estações. Cabe aqui especial menção à Praça da Sé/Clóvis Beviláqua e Largo São Bento. O segundo grupo de ações já tinha como pressuposto uma clara intenção de revitalização da região: a implantação dos calçadões acompanhada de algumas reformas e obras de restauro pontuais, mas de grande vulto. Por economia de espaço, em relação a essas intervenções nos espaços públicos (praças do metrô e calçadões), nos limitaremos a apontar a forte influência da corrente modernista. Essa referência é identificável no pressuposto da segregação da circulação e principalmente na implantação de grandes áreas e circuitos pedestrianizados, aliás objeto de bastante controvérsia já comentada no subtítulo 'Problemas de circulação e transporte'. As grandes reformas e obras de restauro foram o Pátio do Colégio, o edifício Martinelli e o viaduto Santa Ifigênia. O terceiro grupo de intervenções dessa década foi a realização do inventário de edificações de interesse histórico, arquitetônico e cultural que lastrearam a política de tombamento e a delimitação de zonas de proteção pela legislação de zoneamento.

A propósito, a Lei de Zoneamento (nº7805/72) é apontada como uma das responsáveis pelo desinteresse do capital imobiliário pelo centro. Com a implantação de zonas de uso misto de alta densidade em várias outras localidades e bairros, a lei de zoneamento teria promovido um espalhamento da verticalização, ao mesmo tempo em que, na zona central, ela não teria estabelecido mecanismo algum que promovesse a renovação do quadro construído.

O estabelecimento da legislação de preservação com mecanismos pouco eficazes no tocante aos objetivos de conservação e de reabilitação dos imóveis legalmente preservados é seguramente um fator de desvalorização geral do habitat construído.

Durante os anos 1980 a principal intervenção na área central foi a reurbanização do Vale do Anhangabaú, fruto de um concurso realizado em 1981 e cujas obras só foram concluídas em 1991. O enterramento do importante eixo viário norte-sul possibilitou a reabilitação desse espaço estratégico entre o Centro Novo e o Centro Velho. O gasto

realizado foi estimado em US\$ 150 milhões²⁵. A implantação do Boulevard São João deu-se no bojo dessa grande intervenção.

O Parque Dom Pedro II foi, ele também, objeto de um importante projeto de reurbanização que envolvia, dentre outros, a implantação de uma vasta área verde e remanejamentos viários. Do projeto em questão apenas uma parte materializou-se. Investida de grande carga simbólica, a principal obra realizada foi o restauro e reabilitação do Palácio das Indústrias que voltou a abrigar a sede da administração municipal. Em 1991 teve início o projeto Eixo Sé-Arouche, uma experiência piloto efetivamente implantada e muito bem sucedida de ordenação da paisagem envolvendo principalmente medidas de controle sobre o mobiliário urbano e sobre placas e anúncios nas fachadas dos edifícios. Um dos principais trunfos dessa intervenção foi justamente a participação dos comerciantes da região. A abordagem adotada não foi a da simples regulação urbanística, mas sim a da negociação, da interlocução e do estabelecimento de parcerias, inclusive fazendo uso de recursos financeiros privados.

Também em 1991, foi aprovada a Operação Urbana Anhangabaú (Lei n ° 11.090) que visava atrair o interesse do setor privado para investimentos na área central. A lei, como previsto inicialmente, teve vigência de apenas três anos e não despertou o interesse esperado. Apenas sete propostas foram aprovadas, dentre elas seis efetivadas²⁶. Sua sucessora, a Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/97), criada também com o objetivo de revitalizar a área central, foi responsável por um reduzido número de casos concretizados. Das 98 propostas protocolizadas, apenas três transferências de potencial foram efetivadas assim como outras cinco propostas envolvendo outras exceções.

Como se pode perceber, no início da década de 1990, o centro se constituiu numa temática recorrente nos debates e propostas urbanísticas para a cidade. Em 1991 uma importante iniciativa da sociedade civil tomou corpo na constituição da Associação Viva o Centro. Essa associação vem protagonizando uma série de iniciativas e propostas em relação ao Centro, notadamente o Programa de Ação Local. Instituído em 1995, esse programa dividiu a área central em 50 micro regiões onde foram estabelecidas ações locais de zeladoria urbana visando principalmente a fiscalização das ações do poder público e a promoção de parcerias com investimentos privados. Em 1993, como resposta do poder público a essas demandas houve a instituição do Programa de Requalificação Urbana e

²⁵ Simões, 1994: 40p.

²⁶ Fonte: consulta ao Grupo Técnico da Operação Urbana Anhangabaú.

Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO, pelo Decreto Municipal nº33.389/1993, e a criação da Comissão PROCENTRO, pelo Decreto Municipal nº33.390/1993. Esse programa e comissão, apesar de não terem apresentado resultados significativos, foram um advento da convergência de objetivos e um sintoma da demanda por outros arranjos institucionais para a condução das ações nessa região. No final dessa década, uma obra de vulto do governo do estado reformou e converteu parte da Estação Júlio Prestes em uma sala de concerto que abriga a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. Em 2002, também o governo do estado inaugurou o Museu do Imaginário do Povo Brasileiro no antigo edifício do DOPS. Essas duas obras se encontram em meio a uma região especialmente comprometida por questões de segurança. Apesar de serem obras de grande porte, essas duas intervenções não chegaram a alterar significativamente o quadro daquela região.

III. POLÍTICA DE MARTA SUPLYCY PARA O CENTRO DA CIDADE

A especial atenção em relação à área central da cidade constituiu uma dos compromissos de campanha de Marta Suplicy. Os primeiros passos no sentido de iniciar a empreender intervenções foi o estabelecimento de um Quadrilátero Piloto. Delimitado pelas avenidas São João, Ipiranga e as ruas Sete de Abril e Conselheiro Crispiniano. Essa intervenção consistia basicamente da reforma do calçamento, reordenamento do mobiliário urbano, das fachadas particulares e anúncios comerciais, assim como o controle do comércio ambulante. A rua Barão de Itapetininga é o local onde essa intervenção é mais visível.

No ano 2000, no bojo da negociação das dívidas de estados e municípios, ficou estabelecida, para o município de São Paulo, uma condição de excepcionalidade²⁷ ao limite de endividamento do município que possibilitava a contratação de um empréstimo até o montante de US\$ 100,4 milhões²⁸, cujas tratativas com o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento já haviam tido um início, mas sem a devida objetivação. O programa de

²⁷ “Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento da Dívida do Município” firmado em 3/5/2000. Posteriormente o Senado Federal, através da Resolução nº36, ratificou aquela decisão.

reabilitação do centro tomou corpo com a formulação de uma primeira proposta daquela administração, intitulada **Reconstruir o Centro**, tendo como base exatamente o que ainda era apenas uma possibilidade de obtenção desses recursos. Em 27 de março de 2002 foi aprovada, pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX da Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais – SEAIN, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma carta-consulta referente ao Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo – PROCENTRO. Essa aprovação é importante porque funciona como um ‘sinal verde’ para o prosseguimento das negociações com a instituição financeira.

Aquela administração municipal partiu do entendimento que o centro da cidade constituía um território estratégico de desenvolvimento econômico, social e de irrefutável caráter democrático. Esse entendimento implicou a formulação de uma política específica para essa região da cidade que abarcou três itens interligados, porém distintos: a) a constituição de um novo arranjo institucional de gestão e de promoção do desenvolvimento econômico da Área Central; b) a implantação do programa de reabilitação do centro, posteriormente denominado Ação Centro²⁹; e c) a reestruturação da legislação tributária e urbanística dessa região.

A. Um novo arranjo institucional de gestão do território e a promoção do desenvolvimento econômico da Área Central

Uma coalizão de interesses em relação aos desígnios da área central já se vinha delineando desde os anos 1990. Isso pode ser identificado através das obras da gestão Luiza Erundina, da constituição da Associação Viva o Centro e do próprio Programa e Comissão PROCENTRO, mencionados anteriormente. A ênfase da administração Marta Suplicy em relação ao Centro deu um novo e fundamental impulso na consolidação dessa convergência. Do ponto de vista institucional, o primeiro marco colocado foi a criação, no âmbito da Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano, da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – PROCENTRO, cujo

²⁸ Nessa mesma condição de excepcionalidade também foram aceitos os empréstimos em negociação com o BNDES para o novo Sistema Interligado de Transportes e para o PMAT – Plano de Modernização Administrativa.

²⁹ Um pequeno histórico dos nomes que o programa assumiu: ‘Reconstruir o Centro’, ‘Programa de Reabilitação do Centro’, e finalmente ‘Programa Ação Centro’. Alguns documentos oficiais, especialmente aqueles ligados à operação de empréstimo intitulam-no Programa PROCENTRO.

perímetro de atuação coincidia com o da então Administração Regional da Sé (AR/SÉ)³⁰. A principal atribuição dessa Coordenadoria era o monitoramento do Plano “Reconstruir o Centro”. Ela era constituída por um Grupo Executivo e pela Comissão PROCENTRO que teve sua composição alterada e ampliada.

O segundo grande marco, foi a substituição dessa Coordenadoria PROCENTRO pelo **Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo** e pela **Coordenação Executiva Ação Centro** (instituídos pelo Decreto Municipal nº 44.089/2003). O primeiro tem mais um caráter representativo e deliberativo e o segundo possui um perfil mais operativo. Atualmente a Coordenação Executiva ainda tem uma composição provisória. A área de atuação desses organismos é muito mais restrita, cobre apenas os Distritos Sé e República, coincidindo com o objetivo de focalização do programa de reabilitação.

Para uma melhor compreensão da alteração ocorrida é necessário, aqui, diferenciar na Coordenadoria PROCENTRO, então existente, o Grupo Executivo ligado à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Comissão PROCENTRO. O Grupo Executivo PROCENTRO foi bastante importante nas etapas iniciais de formatação do programa de reabilitação porque ele possuía uma estrutura administrativa inexistente na Administração Regional. À medida que a política municipal para essa região foi tendo o seu escopo ampliado, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano deixou de ser o organismo ideal de gestão e de coordenação dessa política. A Comissão PROCENTRO, por sua vez, funcionou como um embrião do novo modelo de gestão. O Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro incorporou atores não representados na já ampliada Comissão PROCENTRO³¹. Ele é instrumentalizado pela Coordenação Executiva. Essa nova fórmula tem por objetivo converter as discussões em ações de uma forma mais efetiva e ágil. Essa instrumentação operativa faltava ao Grupo Executivo e Comissão PROCENTRO.

³⁰ Decreto Municipal nº 40.753/2001 que sofreu pequenas alterações instituídas pelos Decretos Municipais nº 41.397/2001 e nº41.961/2002.

³¹ O Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo é composto pelos órgãos públicos e entidades da sociedade civil já representados na Comissão PROCENTRO; pelos membros da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro; pelos membros do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos; e por todos os conselheiros que compõem o Conselho do Orçamento Participativo da Subprefeitura Sé, do Conselho Municipal da Habitação e do Conselho Municipal de Política Urbana.

A constituição da Agência de Desenvolvimento do Centro³², por sua vez, vem responder a uma estratégia, cada vez mais corrente, das administrações municipais assumirem políticas de fomento às atividades econômicas num contexto de crise, de aumento do desemprego e da competitividade entre cidades. Dentre as atividades previstas figura a implantação de um Sistema de Informações Empresariais. O objetivo principal é que essa Agência venha a se constituir num agente facilitador e de fomento tanto das atividades econômicas já existentes no Centro quanto de novas atividades que venham dinamizar a economia local.

B. O Programa de Reabilitação do Centro – Ação Centro

O programa compreende um amplo número de ações, muitas delas já em curso, envolvendo diferentes secretarias e organismos da administração municipal. São ações que procuram reabilitar essa região através da melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida, valorizando a função coletiva do espaço público, ampliando o uso residencial e estimulando a diversidade funcional da região. Tudo isso seguindo uma orientação maior que é a de que essa reabilitação não venha acompanhada de exclusão ou de expulsão da população de baixa renda. Essa reabilitação tem como característica de fundo a inclusão social, marca maior da atual administração.

O contrato de empréstimo assinado em 2 de junho de 2004 entre o BID e a Prefeitura Municipal estabelece a EMURB como Entidade Executora do Programa e as Secretarias e Companhias Municipais como Sub-executoras.

Constituem objetivos maiores do programa: a) O resgate do caráter público do espaço coletivo; b) A ampliação do uso residencial; c) A atração e garantia da diversidade de funções; d) A promoção de ações urbanísticas com inclusão social; e) A atuação sistemática de promoção da segurança pública.

Uma das ênfases do programa serão as ações de ‘zeladoria’ do espaço público o que envolve a recuperação de passeios, manutenção do ajardinamento, controle do comércio ambulante, além de ações de limpeza e segurança públicas. Num outro rol se alinham alguns programas e projetos considerados ‘especiais’, isto é, ações que procuram encaminhar respostas a problemáticas específicas da área central. Dentre outros, poder-se-

³² Também criada pelo mesmo decreto que criou o Fórum e a Coordenação Executiva (Decreto Municipal nº44.089/2003).

iam listar os programas sociais dirigidos a adultos, crianças e adolescentes ‘em situação de rua’; os programas de promoção de trabalho e renda; projetos de melhoria das condições de drenagem; as melhorias viárias, de circulação e de transporte.

O Programa de Ação Centro abarca também dois focos de intervenções urbanísticas em localidades estratégicas: o Parque Dom Pedro II e imediações e uma outra área que cobre o Centro Velho e Centro Novo. Cada um desses dois focos envolve um determinado número de sub-projetos. O Programa inclui intervenções no setor habitacional, intitulado Morar no Centro, cujos objetivos são: a melhoria das condições de moradia evitando, entretanto o processo de ‘gentrificação’.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVISER CONSULTORES (2002), “Análise das razões da decadência do centro histórico São Paulo – SP”. Relatório de consultoria prestada à EMURB – Empresa Municipal de Urbanização.

CAMPANÁRIO, Milton Abreu e PIZYSIEZNIG FILHO, João (2002), “Centro de São Paulo: Competitividade com inclusão social”. Relatório de consultoria contratada pela EMURB – Empresa Municipal de Urbanização.

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego (2002), “Circular em São Paulo”. Relatório de pesquisa.

METRO – Companhia do Metropolitano de São Paulo (1997), “Pesquisa origem e destino”. Relatório da pesquisa.

FRÚGOLI JR., Heitor (2000), *Centralidade em São Paulo: Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*, São Paulo: Cortez/EDUSP/FAPESP.

INSTITUTO POLIS (2002), “Contribuição para um diagnóstico da área central do Município de São Paulo”. Relatório de consultoria contratada pela EMURB – Empresa Municipal de Urbanização.

LASALLE, Jones Lang (2001) *Perfil Imobiliário – São Paulo balanço ano 2001*. São Paulo.

MESSINA, Arthur Carlos (2002) “Qualidade Ambiental do Centro (subsídios p/ diagnóstico)” (mimeo).

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (1999), *RAIS – Relação anual de informações sociais*. Dados de pesquisa.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (s.d.), “Eixo Sé – Arouche: Programa piloto de ordenação da paisagem da Área Central” (mimeo, administração Luiza Erundina).

PROCENTRO (2001), *Reconstruir o Centro: Reconstruir a cidade e a cidadania*, Prefeitura do Município de São Paulo.

SÃO PAULO – CENTRO XXI: ENTRE HISTÓRIA E PROJETO (1994), São Paulo: Associação Viva o Centro. Publicação elaborada para o Seminário Internacional Centro de São Paulo – Encontro Preparatório.

SDTS – SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E SOLIDARIEDADE (2003a), “Perfil do trabalho no comércio e serviços em vias e logradouros públicos de São Paulo” (mimeo, setembro).

SDTS – SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E SOLIDARIEDADE (2003b), “Relatório de resultados (1ª Parte) Cadastramento: Trabalhadores ambulantes da Região Central de São Paulo” (mimeo, outubro).

SEMPLA – SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO / DEINFO – DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES (2003), “Equipamentos de cultura no Município de São Paulo: Coletânea contendo endereço, capacidade e rede mantenedora”, (mimeo).

SILVA, Helena Menna Barreto (2001), “Relatório de pesquisa apresentado ao Lincoln Institute of Land Policy” (mimeo).

SILVA, Luís Octávio da (2004), “Verticalização, expansionismo e grandes obras viárias: a modernização limitada” in CAMPOS, Candido Malta et al. *São Paulo metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*, São Paulo: Senac São Paulo.

SIMÕES, José Geraldo Simões Jr. (1994), *Revitalização de centros urbanos*. Revista *Polis* n° 19, São Paulo: Instituto Polis.

SOMEKH, Nadia (1987), “A (des)verticalização de São Paulo”. Dissertação de mestrado apresentada junto à FAUUSP.

