

Aparecida Netto Teixeira

Orientadora:
Profa. Dra. Sueli Ramos Schiffer

e

SPAÇO PÚBLICO *e* PROJETO
URBANO: O EIXO
TAMANDUATEÍ EM SANTO
ANDRÉ (SP)

084

pós-

RESUMO

Este artigo trata da produção do espaço público urbano, a partir do estudo de caso do Projeto Eixo Tamanduateí, proposto pela prefeitura de Santo André (SP). No contexto da privatização de espaços na cidade contemporânea, a implantação de projetos urbanos, a partir da associação entre poder público e setor privado, tem sido amplamente utilizada como uma das principais formas de intervenção urbanística, valendo-se da retórica da valorização do espaço público. Com base em referências históricas, propõe-se uma reflexão crítica, a partir do binômio espaço público/projeto político, buscando identificar a relação entre a política de “inclusão social” da administração municipal de Santo André (PT) na gestão 1997/2000 e o projeto urbano Eixo Tamanduateí, bem como o caráter do espaço público resultante, a partir da aplicação do instrumento urbanístico das “operações urbanas”.

PALAVRAS-CHAVE

Espaço público, urbanismo, política urbana, projeto urbano.

ESPACIO PÚBLICO Y PROYECTO
URBANO: EL EJE TAMANDUATEÍ EN
SANTO ANDRÉ (SÃO PAULO,
BRASIL)

RESUMEN

Este artículo trata de la producción del espacio público urbano, a partir del estudio de caso del Proyecto Eje Tamanduateí, propuesto por el ayuntamiento del municipio de Santo André, en São Paulo, Brasil. En el contexto de la privatización de los espacios en la ciudad contemporánea, la implementación de proyectos urbanos, por los sectores público y privado asociados, ha sido largamente utilizada como una de las formas principales de intervención urbanística, utilizando la retórica de la valorización del espacio público. Basado en las referencias históricas, se propone una reflexión crítica, a partir del binomio espacio público/proyecto político, buscando identificar la relación entre la política de “inclusión social” de la administración municipal de Santo André (PT) en el período de 1997/2000, y el proyecto urbano Eje Tamanduateí, así como el carácter del espacio público resultante, a partir de la aplicación del instrumento urbanístico de las “operaciones urbanas”.

PALABRAS CLAVE

Espacio público, urbanismo, política urbana, proyecto urbano.

PUBLIC SPACE AND THE URBAN
PROJECT: EIXO TAMANDUATEÍ IN
SANTO ANDRÉ (SÃO PAULO,
BRAZIL)

ABSTRACT

This paper studies the production of urban public spaces based on the case study of Eixo Tamanduateí, proposed by the municipality of Santo André (São Paulo, Brazil). Taking into account the privatization of spaces in today's cities, the implementation of urban projects through the association of public and private sectors has been widely used as one of the main strategies for town planning, applying the rhetoric that recognizes the value of public spaces. Based on historical references, this article provides a critical analysis of public space and political projects, identifying the relation between the "social inclusion" policy of Santo André's local government from 1997 to 2000 and the Eixo Tamanduateí Project, as well as the results obtained with the use of the urban tool known as "*operações urbanas*" (urban operations).

KEY WORDS

Public space, town planning, urban politics, urban project.

I – INTRODUÇÃO

A consolidação do movimento neoliberal, a partir da década de 1990, tem se traduzido, por um lado, no aumento da participação do setor privado via formulação de políticas públicas e implementação de ações (por parcerias público/privadas) e, por outro lado, na exacerbação das desigualdades e da exclusão social. No tocante à produção do espaço urbano, constata-se o privilégio de práticas neoliberais de gestão da cidade, quer seja pela associação entre Estado e mercado (capital), com a utilização do “modelo empresarial de planejamento estratégico”, quer seja pela ação direta do setor privado via grandes conglomerados. Em ambos os casos, tem-se a prerrogativa da produção de espaços associados ao consumo visual, transformados em “espaços estetizantes e cenarísticos” (LIMA, 2000).

No Brasil, essas questões têm resultado na constituição de uma esfera pública baseada na privatização e no enclausuramento, na qual o espaço público vem se materializando, principalmente por espaços segregados, ou seja, espaços interiores, privados e controlados, como, por exemplo, os condomínios fechados, os *shopping centers*, e até mesmo os atuais parques temáticos (CALDEIRA, 2000). Paralelamente, assiste-se à intensificação do discurso de “retomada” do espaço público, seja em relação à sua reconstituição, principalmente a partir da “reconquista” das áreas centrais, seja em relação à realização do “novo” espaço público, pela mais recente ação urbanística – os “projetos urbanos”.

(1) Espaço exterior, aberto e livre de construção.

A implantação desses projetos urbanos – grandes obras de apelo simbólico, associadas a arquitetos de renome internacional – veio se intensificando desde a década de 1980, principalmente em países como França, Alemanha, Espanha e EUA, sendo decorrente de três questões principais. Em primeiro lugar, da demanda do capital privado, favorecido pela liberalização econômica e pela expansão do capital financeiro, o qual redirecionou o foco de atuação para o consumo da imagem das cidades, ao invés dos investimentos nas grandes obras de infra-estrutura, conforme ocorreu em fases anteriores do desenvolvimento capitalista. Em segundo lugar, da adesão do poder público municipal ao “planejamento estratégico urbano”, o qual, segundo discurso dominante, tratava-se da única forma possível de atuação, diante das mudanças políticas e econômicas na cidade contemporânea. Em terceiro lugar, da completa adesão de arquitetos, os quais, após anos de planejamento burocrático e da monotonia funcional do modernismo, foram completamente “seduzidos” por esses investimentos privados.

Partindo-se dessas questões esboçadas acima, trataremos da investigação crítica acerca da realização do “novo” espaço público urbanístico¹, a partir da mais recente experiência brasileira de implantação de um “projeto urbano” associado ao “planejamento estratégico”, qual seja, o Projeto Eixo Tamanduateí, implantado em Santo André (SP). Tomando-se por base uma leitura interdisciplinar – urbanística e sociopolítica – propõe-se, dessa forma, discutir a relação entre espaço público, projeto político e projeto urbano.

(2) Município de porte médio, com 600.000 habitantes, com área de 174 km².

(3) Atualmente essa ferrovia é de propriedade da MRS Logística S.A., que, após o leilão de privatização em 1996, vem operando a malha sudeste da Rede Ferroviária Federal S. A., composta pelas superintendências regionais SR3 (Juiz de Fora), e SR4 (São Paulo). Além do trecho pertencente à Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, essa empresa adquiriu a concessão para exploração do trecho do transporte ferroviário de cargas, relativa à Estrada de Ferro Central do Brasil, nas linhas que ligam o Rio de Janeiro a São Paulo e a Belo Horizonte, excluídas, em ambos os casos, as linhas metropolitanas de transporte de passageiros.

(4) A avenida dos Estados é uma das principais ligações viárias do município de Santo André, constituindo-se, com as rodovias Anchieta e Imigrantes, na principal via de acesso da região do ABC ao município de São Paulo e ao interior do estado.

(5) Pode-se citar o Programa Integrado de Inclusão Social (1998); o Projeto Cidade Futuro (1999); o Programa Santo André Mais Igual (2000); e a institucionalização do processo de orçamento participativo.

(6) Foram realizadas as seguintes entrevistas com os respectivos técnicos do Projeto Eixo Tamanduateí e secretários municipais da prefeitura de Santo André, no período de maio a julho de 2003: Ênio Moro – coordenador do Projeto Eixo Tamanduateí no período 2001/2002; Irineu Bagnarioli – secretário de

2 – SANTO ANDRÉ E O PROJETO URBANO EIXO TAMANDUATEÍ

O município de Santo André² é integrante da região do Grande ABC, na região metropolitana de São Paulo, com mais seis municípios: Diadema, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e São Bernardo do Campo. Os indicadores econômicos e de qualidade de vida (PIB *per capita* de US\$ 9,8 mil e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,8739) permitem classificar a cidade de Santo André entre as melhores cidades da região metropolitana de São Paulo, reproduzindo, entretanto, os contrastes marcantes característicos do país. Deve-se considerar que o município possui sérias restrições à expansão urbana, já que mais da metade de sua área total (61%) pertence à Macrozona de Proteção Ambiental, na qual se inclui a Área de Proteção aos Mananciais, regulamentada por legislação estadual, onde está localizado o Reservatório Billings.

O Eixo Tamanduateí é um projeto de “requalificação urbana”, ou seja, investimento implementado pelo poder público, em parceria com o setor privado, sobre área urbanisticamente consolidada, considerada ociosa e estratégica do ponto de vista da competitividade da cidade. Essa área, de uso predominantemente industrial (conforme lei de uso e ocupação do solo de 1976), é conformada por grandes glebas vazias e/ou desocupadas, em processo de redimensionamento das atividades existentes, bem como de alteração de uso, em decorrência do processo de reestruturação produtiva da região do ABC e do município de Santo André, ocorrido a partir da década de 1990 (ANAU, 2001; CONCEIÇÃO, 2004; KLINK, 2001).

A concepção urbanística desse projeto está baseada na existência de um eixo linear, com área de 12,8 km² e 10,5 km de extensão, conformado pelo rio Tamanduateí (que atravessa o ABC e deságua no rio Tietê) e pelo sistema de transporte, composto pela antiga ferrovia Santos-Jundiaí³ e pela avenida dos Estados⁴. Tem-se, dessa forma, a utilização do conceito clássico de “eixo urbano”, entendido como modo principal de organização do crescimento da cidade, geralmente representado por uma grande avenida, servindo para desencadear processos de transformação interna.

Esse projeto foi gestado em 1998, no governo municipal do PT (Partido dos Trabalhadores) em Santo André, quando da reeleição do ex-prefeito Celso Daniel (1997-2000). Anteriormente (a partir das eleições municipais de 1989), as políticas públicas empreendidas pelos governos municipais do PT estiveram voltadas para a “inversão de prioridades”, ou seja, intervenções em áreas de baixa renda, particularmente com investimentos em infra-estrutura social, compreendendo educação, saúde e saneamento básico.

A partir daí, tem-se a mudança de rumo das diretrizes do partido, cujas políticas públicas passaram também a privilegiar ações de revitalização e estética urbana, a partir do binômio novas centralidades/grandes projetos urbanos (MAGALHÃES; BARRETO; TREVAS, 1999). Nesse contexto, a despeito das políticas públicas de inclusão social também implementadas na gestão 1997-2000⁵, tem-se o lançamento do Projeto Eixo Tamanduateí, de caráter nitidamente empresarial, conforme será tratado a seguir, revelando a opção política do governo

Desenvolvimento Urbano; Jayme Marques – coordenador do Projeto Eixo Tamanduateí em 2003; Jeroen Klink – secretário de Relações Internacionais; João Alberto Zochio – assistente de direção do Departamento de Projetos Urbanos; Joel Pereira Felipe – coordenador do Programa APD (Apoio às Populações Desfavorecidas) da Secretaria de Inclusão Social e Habitação; Maurício Faria – coordenador do Projeto Eixo Tamanduateí no período 1998/2000; Nadia Somekh – ex-secretária de Desenvolvimento Econômico e Trabalho; Rosana Denaldi – secretária de Inclusão Social e Habitação; Solange Aparecida Massari – coordenadora de programa do Projeto Eixo Tamanduateí.

(7) Foram contratados os seguintes arquitetos estrangeiros como coordenadores de equipes mistas (estrangeiros e brasileiros): Christian de Portzamparc (francês); Eduardo Leira e Joan Busquets (espanhóis), Cândido Malta (brasileiro). As propostas elaboradas por esses consultores foram, posteriormente, abandonadas nas fases seguintes do projeto.

(8) Secretaria de Desenvolvimento Urbano da prefeitura de Santo André. Departamento de Projetos Urbanos. *Projeto Eixo Tamanduateí: Urbanismo incluyente e participativo*, Santo André, 2001, p. 4.

(9) Em novembro de 2003, Jayme Marques deixou o cargo de diretor de Departamento de Projetos Urbanos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e, concomitantemente, de coordenador do Projeto Eixo Tamanduateí.

local de Santo André pelo “planejamento estratégico urbano”, voltado, prioritariamente, para o atendimento das demandas de mercado.

Tal fato pode ser comprovado nas três fases políticas do projeto, identificadas por entrevistas realizadas⁶. A primeira fase – Concepção/implantação (1997/2000) – contou com a condução política do ex-prefeito Celso Daniel (PT), tendo como coordenador do projeto o ex-vereador pelo PT em São Paulo, Maurício Faria. Nessa fase, o projeto esteve alocado no gabinete do prefeito, caracterizando-se por uma estrutura centralizada e pela imposição de uma proposta técnica “fechada”, elaborada pela equipe de consultores contratada⁷, desvinculada da realidade urbana do município. Essa formatação política, associada ao intenso *marketing* de divulgação do Eixo Tamanduateí, se, por um lado, foi capaz de impulsionar o processo e impor politicamente a importância do projeto nos demais setores da administração municipal, por outro lado resultou em sérios conflitos entre secretarias municipais e críticas externas. Mesmo sem dispor de plano geral e/ou normatização jurídica para toda a área, a administração municipal viabilizou, nessa fase, a quase totalidade das operações urbanas e parcerias.

Na segunda fase – Conflitos internos e reformulações (2001/2002) –, com a saída de Maurício Faria, a condução política do projeto passou a ser dividida entre o ex-prefeito Celso Daniel (PT) e o secretário de Desenvolvimento Urbano, Irineu Bagnarioli. Em 2001, o arquiteto Ênio Moro, na época coordenador do curso de arquitetura da UniABC, assumiu a coordenação do Eixo, em meio a diversas críticas, tanto internas quanto externas. Tratava-se de viabilizar o processo de democratização e socialização do projeto, tendo se adotado como conceito-chave o “urbanismo incluyente e participativo”, o qual teria como objetivo a *“captação pública das mais-valias imobiliárias e fundiárias para promoção da requalificação urbana da área com ações integradas de participação popular, desenvolvimento econômico e inclusão social”*⁸.

Tem-se, desse modo, um momento de “ruptura relativa” com a forma de condução política do projeto, com a criação de alguns mecanismos de participação popular, bem como da democratização das informações relativas ao projeto. Entretanto, apesar da disposição política do coordenador, a proposta de transformação do Eixo em um “urbanismo incluyente e participativo” acabou por se restringir ao discurso, tendo sido completamente abandonada, posteriormente à sua saída da coordenação. Dessa forma, pode-se constatar que, apesar de ter assumido uma versão “mais inclusiva”, o projeto não se distanciou muito do perfil delineado inicialmente, qual seja, o de um projeto adequado às prerrogativas de mercado, voltado, prioritariamente, para a atração de investimentos privados, sem definição, entretanto, das diretrizes públicas para a área.

A terceira fase – Interfaces com o momento político de reformulação do Plano Diretor (2003/2004) – foi marcada, em primeiro lugar, pela alteração da condução política do projeto, que passou a ser assumida por Irineu Bagnarioli, em decorrência da morte do ex-prefeito Celso Daniel, em 2002. Investido desta “autoridade política”, o secretário assumiu o caráter empresarial desse projeto urbano, alegando que o Eixo Tamanduateí é um grande negócio imobiliário e, como tal, tem de acompanhar as tendências de mercado. A coordenação do projeto, nesse período, ficou a cargo de Jayme Marques⁹, profissional ligado ao setor privado, a convite do secretário. A principal proposta elaborada visava

(10) Cf. SANTO ANDRÉ (PREFEITURA). Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Projeto Eixo Tamanduateí: Áreas potenciais para novos empreendimentos*, Santo André, 2003. Para efeito do presente trabalho, essas áreas foram concentradas em dois grupos, totalizando 860.000 m². O Grupo 1 se refere às áreas ao longo da avenida Industrial, em sua maioria, compreendendo os bairros Jardim e Campestre, representando 59% do total das áreas disponíveis. O Grupo 2 se refere às operações urbanas/parcerias não-consolidadas, ou seja, projetos resultantes de operações urbanas (Cidade Pirelli) e parcerias (Global Shopping), os quais, até o presente momento, não foram concretizados, representando 41% do total das áreas apresentadas.

transformar o Eixo Tamanduateí em uma “unidade de negócios” da prefeitura de Santo André, associando as áreas disponíveis nos limites do projeto a um plano de negócios específico, a partir das características assumidas pelas mesmas, em decorrência de investimentos realizados anteriormente¹⁰, consolidando, dessa forma, a versão mercadológica do projeto.

Em segundo lugar, essa fase foi marcada pelo processo de reformulação do Plano Diretor de Santo André, iniciado em 2002, em decorrência da aprovação do Estatuto da Cidade. No que se refere à expectativa de elaboração de um plano diretor para o Eixo, bem como de sua formatação jurídica, isso não se concretizou. Entretanto, esse momento político viabilizou uma maior aproximação entre a Secretaria de Inclusão Social e Habitação e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o que culminou na indicação de áreas passíveis de serem transformadas em zonas especiais de interesse social (vazias ou subutilizadas, em processo de especulação imobiliária) para projetos de habitação popular, nos limites do projeto.

Considerando-se, pois, as três fases políticas do Eixo Tamanduateí, podemos concluir pela inexistência da “dimensão pública” nesse projeto urbano, haja vista sua formatação centralizada e autoritária; o caráter dos projetos implementados (voltados, prioritariamente, para o atendimento das demandas da iniciativa privada); a completa desarticulação com as demais demandas da cidade, principalmente em relação às políticas habitacional e ambiental; e, por último, a ausência de mecanismos de participação popular, tanto na fase de discussão quanto de implementação das operações urbanas e parcerias.

3 – AS OPERAÇÕES URBANAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO EIXO TAMANDUATEÍ

As operações urbanas implantadas em Santo André, e, particularmente, no Eixo Tamanduateí, tiveram como respaldo legal as disposições contidas no plano diretor do município (1995), bastante restritas, se comparadas àquelas previstas no Estatuto da Cidade (2001). Pode-se destacar duas diferenças fundamentais relativamente a essas legislações, com implicações diretas no Projeto Eixo Tamanduateí. Em primeiro lugar, não havia, no caso de Santo André, a definição dos atores que deveriam ser envolvidos no processo de proposição e implantação das operações urbanas, tendo se restringido apenas à participação da administração municipal e da iniciativa privada. Em segundo lugar, conforme exposto acima, as operações urbanas foram implantadas de forma aleatória, sem a institucionalização legal da área específica de atuação e sem a elaboração de um plano geral para a área.

Dessa forma, o instrumento urbanístico das operações urbanas em Santo André veio sendo utilizado, em sua maioria, com o objetivo de viabilizar investimentos comerciais em área de uso industrial, principalmente ao longo da avenida Industrial e da avenida dos Estados, ou seja, em áreas já “atraentes” para o mercado imobiliário, tendo resultado na implantação de megaempreendimentos comerciais (*shopping*, hotéis, hipermercados, universidade privada), por meio, principalmente, da flexibilização de índices urbanísticos, da doação/permuta de terrenos públicos (associada à isenção de IPTU) e de contrapartidas viárias.

Essa questão fica bastante clara quando se observa os valores relativos às operações urbanas realizadas no período de setembro de 1999 a janeiro de 2002 (20% da área total do projeto). Constata-se que, do total de US\$ 17 milhões de “ganhos” para a prefeitura de Santo André, 37% se referem às obras de infraestrutura viária, ou seja, valor revertido para o próprio empreendedor, já que constaram de melhorias viárias nas proximidades do empreendimento. Esse percentual é bastante elevado, se considerarmos o valor relativo às contrapartidas sociais (construção de escolas, praças, urbanização do Parque Celso Daniel), as quais totalizaram apenas US\$ 1.631.023,11, ou seja, 9% do total (Quadro 1). Ou seja, as contrapartidas dos investimentos do setor privado diante dos benefícios obtidos junto do poder público, principalmente em relação à flexibilização dos índices urbanísticos, não foram, em sua maioria, revertidas em contrapartidas sociais, nas quais poderíamos incluir a implantação de espaços públicos. Ao contrário, reverteram-se, na maioria das vezes, em contrapartidas viárias, compreendendo, inclusive, a implantação de acessos aos empreendimentos.

Quadro 1
Eixo Tamanduateí – Resumo dos Valores das Operações Urbanas e Parcerias

Operação Urbana/ Parceria	Data	Itens	Ganhos da PMSA (US\$)	Ganhos do Interessado (US\$)
<i>Flat Service *</i>	1998	Construção de equipamento educacional <i>Valorização do empreendimento</i> Direito de construir (outorga onerosa)	247.269,03	em avaliação
Shopping ABC Plaza	1998	Doação de terreno (duplicação da avenida Industrial) Execução de infra-estrutura viária Isenção de 5 anos de IPTU <i>Valorização do empreendimento</i>	1.232.970,04 1.569.847,23	772.237,77 em avaliação
Complexo Hoteleiro	1999	Doação de terreno (ampliação Parque Celso Daniel) Obras de urbanização Parque Celso Daniel <i>Valorização do empreendimento</i> Direito de construir (outorga onerosa)	274.576,59 70.182,90	em avaliação
Cidade Pirelli	1999	Doação (em espécie) – FDU (Fundo Desenv. Urb.) Permuta de áreas públicas por privada Execução de infra-estrutura viária (duplicação Giovanni Battista Pirelli) Execução de miniparque público Construção de escola municipal Antecipação de IPTU para desapropriações <i>Valorização do empreendimento</i>	1.111.111,00 2.897.940,00 1.170.212,65 372.340,42 319.148,93 3.910.959,46	2.494.657,86 3.910.959,46 6.405.617,33
UniABC	2000	Doação de terreno (duplicação da avenida Industrial) Execução de infra-estrutura viária Desafetação e doação de terreno público para a UniABC <i>Valorização do empreendimento</i>	183.877,12 1.436.170,21	182.789,12 em avaliação
Sé *	2000	Praça de convivência na favela Jardim Cristiane <i>Valorização do empreendimento</i>	116.305,65	581.528,25
Global Shopping (Auto-Shopping)	2001	Execução de infra-estrutura viária (reurbanização da avenida dos Estados) <i>Valorização do empreendimento</i>	2.183.852,14	em andamento
Pão de Açúcar	2001	Revitalização de área verde do entorno <i>Valorização do empreendimento</i>	272.040,30	923.593,61
Carrefour	2001	Criação de parque <i>Valorização do empreendimento</i>	233.735,88	em avaliação
		Total	17.602.539,55	

* Operações urbanas e parcerias fora do perímetro do Eixo Tamanduateí

Fonte: Elaborado a partir de dados constantes no documento *SANTO ANDRÉ. (PREFEITURA). Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Projeto Eixo Tamanduateí. Tabela Resumo dos Valores das Operações Urbanas, s. d.*

(11) SANTO ANDRÉ (PREFEITURA). *Projeto Eixo Tamanduateí*. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em: 27 jun. 2002.

(12) Além dessas intervenções e de interesse relativamente à temática do espaço público, tem-se a operação urbana Parque Central (em processo de implantação), a qual se situa fora do perímetro original do Eixo Tamanduateí, demandando a extensão desse projeto ao longo da avenida Pereira Barreto.

(13) As operações urbanas relativas aos *shoppings* ABC Plaza e Global Shopping (concretizado apenas em parte, pelo Auto-Shopping Global) traduziram-se apenas no tratamento das calçadas. Já o Complexo Hoteleiro Íbis/Mercure se utilizou da proximidade com o Parque Celso Daniel (existente), o qual foi submetido a obras de melhorias. A operação urbana relativa ao Parque Central trata de obras de recuperação e melhoria do mesmo, até então em situação de abandono, visando à implantação da Escola Parque Arte Ciência (EPAC).

Quanto à realização do “novo” espaço público no Eixo Tamanduateí, essa foi condicionada por duas questões políticas principais: a valorização do “paisagismo” e a opção pela diretriz urbanística de implantação do “espaço privado de uso público”. No primeiro caso, a partir da gestão 1997/2000, o “paisagismo” passou a ser utilizado amplamente como elemento de identificação e de produção de uma linguagem visual de “cidade agradável”, baseada na concepção do embelezamento urbano e da produção de um belo cenário. Buscava-se, dessa forma, diferenciar Santo André das demais cidades da região do ABC, de situação urbana precária e desqualificada, desvinculando-a da imagem de “cidade industrial”, decorrente do auge do período fordista.

Essa postura de valorização político-administrativa do paisagismo na administração de Santo André resultou, em primeiro lugar, na limitação da temática do espaço público, restrita, principalmente, ao embelezamento dos passeios públicos. Em segundo lugar, sob o aspecto institucional, o tema ficou sob a responsabilidade do Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAV), vinculado à Secretaria de Serviços Municipais, com atuação concentrada na implantação, manutenção e reforma de canteiros, praças, jardins e calçadas, tanto em áreas centrais quanto em áreas periféricas, com ênfase na implantação de espécies vegetais.

Essa questão teve rebatimento direto na produção dos espaços públicos no Eixo Tamanduateí, os quais foram formulados e implementados pelo DEPAV, sem articulação com a equipe do Eixo, cuja atuação se restringiu apenas à indicação da porção do território que deveria ser submetido à intervenção. Nesse sentido, não havia “espaço político” para formulação de uma proposta autônoma, desvinculada desse departamento. Dessa forma, se a intervenção urbanística do DEPAV resultou, por um lado, em um impacto visual positivo, considerando-se o aumento da área verde na cidade, por outro lado perdeu-se a oportunidade de promover uma política pública específica relativamente à temática do espaço público, de caráter democrático (com mecanismos de participação popular) e articulada às demais questões urbanas.

No segundo caso, a questão está diretamente relacionada com a tendência contemporânea do imbricamento entre público e privado, decorrente das transformações políticas e econômicas sob o predomínio do neoliberalismo. O setor privado, por uma postura pragmática e conceitual, vem se apropriando do discurso relativo à retomada do espaço público, traduzindo-o, principalmente, no “espaço privado de uso público”, com o tratamento das áreas abertas de entorno ou externas aos empreendimentos. Obtém-se, desse modo, um melhor tratamento estético-formal desses espaços que passam a funcionar, sob a ótica do lucro e da rentabilidade econômica, como um atrativo potencial nas estratégias de venda. No caso das operações urbanas, essa tendência vem sendo reforçada pelo próprio poder público, ao delegar ao setor privado a implantação desses espaços, mediante a negociação de benefícios e contrapartidas.

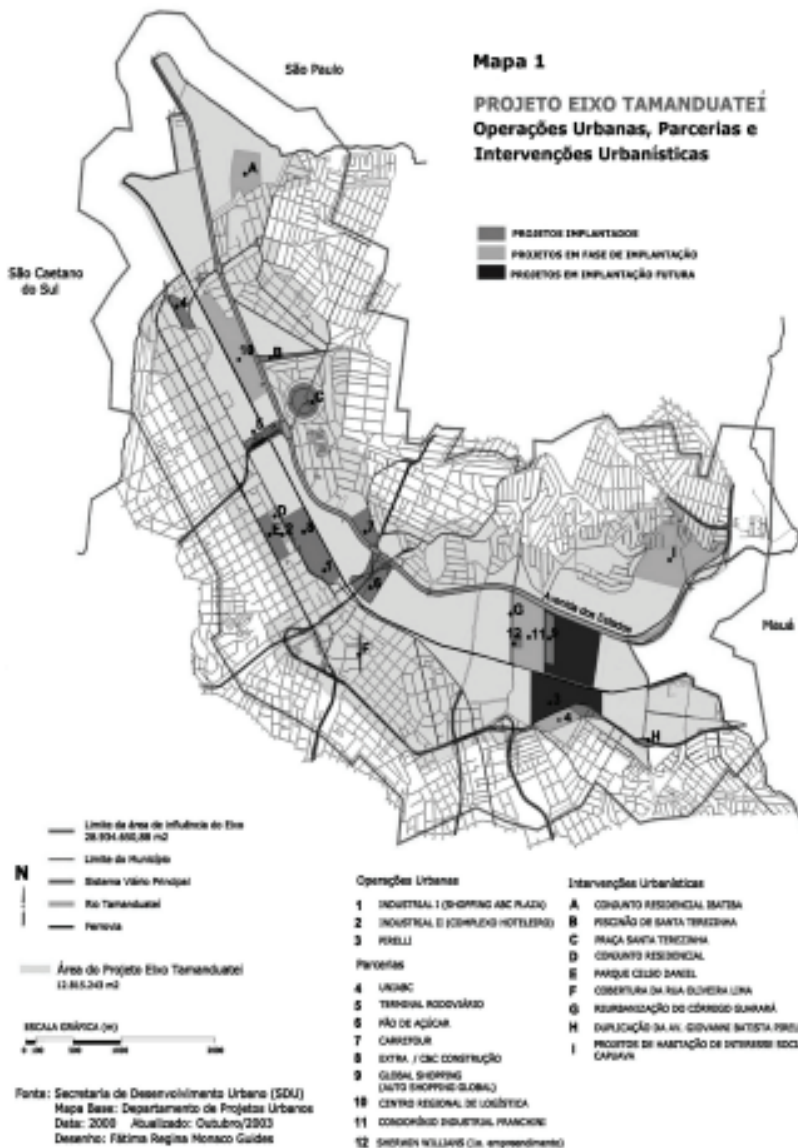
A concepção inicial do Projeto Eixo Tamanduateí previa a implantação do espaço público como “elemento articulador”, em contraposição ao “urbanismo da fragmentação urbana”, ocasionado, segundo o discurso, pela disparidade de renda, violência urbana e separação das atividades. Essa concepção se traduziu em uma das diretrizes urbanísticas do projeto referente ao “espaço público estruturante”,

o qual compreenderia a implantação seqüencial de “espaços públicos abertos” (largos, praças e parques) articulados a “espaços privados de uso público”, com ênfase especial à pedestrialização como nova forma de apreensão do espaço urbano, pela valorização da rua e da qualificação da arquitetura e da paisagem do espaço público¹¹. Entretanto, essa diretriz urbanística mais ampla acabou restringindo-se apenas à implantação dos “espaços privados de uso público”, com ênfase no tratamento urbanístico dos espaços adjacentes aos empreendimentos implantados, a qual vem sendo mantida ao longo desses anos de existência do projeto.

Nesse sentido, a produção do espaço público via operações urbanas no Eixo Tamandateí acabou se concretizando a partir dessa concepção restrita, resultando no “embelezamento” das áreas externas e envoltórias aos megaempreendimentos comerciais implantados, e, conseqüentemente, na valorização dos mesmos.

São as seguintes as operações urbanas e parcerias implantadas no perímetro do Eixo – Industrial I (*shopping* ABC Plaza), Industrial II (Complexo Hoteleiro Íbis/Mercure); Pirelli (Centro Empresarial Cidade Pirelli); Universidade UniABC; Pão de Açúcar e Carrefour (comércio varejista); Terminal Rodoviário de Santo André e o Global Shopping¹². Dessas operações urbanas/parcerias, apenas três intervenções resultaram na realização de “novos” espaços públicos urbanísticos¹³. São elas: a Operação Urbana Pirelli (miniparque); a parceria do Pão de Açúcar (praça 18 do Forte); a parceria do Carrefour (miniparque). Todas essas áreas foram implantadas a partir das diretrizes do Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAV), o qual forneceu também equipamentos, como bancos e mesas pré-moldados, fabricados em canteiro próprio (Mapa 1).

O Projeto Cidade Pirelli é um megaempreendimento imobiliário, a partir da reconversão de parte de área industrial para comercial, com a oferta de serviços e a implantação de edifícios empresariais, *shopping centers*, restaurantes e hotel. Com a



institucionalização dessa operação urbana, a empresa obteve a solução para um dos principais entraves à viabilização do projeto: a aprovação pela Câmara Municipal de mudança de zoneamento da área – de industrial para misto.

Dessa forma, além dos usos previstos na Zona Industrial I, foram autorizados, mediante outorga onerosa, os usos residencial, comercial, prestação de serviço comercial, institucional ou artesanal e estacionamento comercializado.

Essa lei possibilitou, ainda, pela permuta de áreas públicas por áreas privadas, e vice-versa, a disponibilização, pela Pirelli, de terreno necessário à reurbanização de parte da avenida Giovanni Battista Pirelli (na parte frontal do terreno), bem como a cessão, pela prefeitura, de área pública referente ao trecho da avenida Alexandre Gusmão (que dividia a área em duas partes), incorporado pela Pirelli. Como benefícios concedidos ao empreendedor pela prefeitura de Santo André, têm-se: a ampliação do gabarito das edificações; a flexibilização nos índices e parâmetros urbanísticos; a isenção de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para os imóveis localizados no perímetro da operação urbana Pirelli; a execução de obras e serviços e a doação em espécie ao Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Sob o aspecto da produção do espaço público, essa operação urbana resultou na implantação, pelo empreendedor, de “praça urbanizada”, com área de 17.000 m², contígua ao Projeto Cidade Pirelli. Entretanto, essa praça não é satisfatória do ponto de vista qualitativo, tendo resultado na implantação de algumas quadras de esporte, caminhos cimentados, além de bancos e mesas pré-moldados. Além disso, registra-se um certo descaso com esse espaço, posteriormente à sua inauguração, constatando-se, por ocasião de visita ao local, o completo abandono do mesmo, com bancos e mesas quebradas (Figura 1).

A parceria com o Grupo Pão de Açúcar resultou, para o empreendedor, na autorização para ampliação de suas instalações, localizadas entre a linha férrea e a avenida dos Estados. Como contrapartida, obteve-se a execução da reestruturação da praça pública 18 do Forte, com área de aproximadamente 15 mil m², próxima ao hipermercado (Figura 2). A localização dessa praça, sob o viaduto 18 do Forte (viaduto Adib Chammas), em área de intenso tráfego de veículos, resulta em pouca utilização pela população local. A intervenção, concluída em 2001, constou, de forma semelhante às demais, na implantação de um amplo cimentado com mesas e bancos pré-moldados.

A parceria realizada com o hipermercado Carrefour resultou na autorização para construção em área anteriormente ocupada pelo ADC Rhodia (clube de funcionários da indústria química). Sob o aspecto da realização de espaço público, tem-se a implantação de “parque” em área de 10.000 m² (25% da área total do empreendimento), constando da execução de passeio público arborizado e equipamentos permanentes, como *playground*, bancos, mesas e pergolado. A implantação desse “parque” deu-se em extremidade do terreno, sem qualquer interação com o entorno, e até mesmo com as instalações do Carrefour, do qual o parque é separado por grades. Além disso, sua destinação para uso infantil, considerando-se os equipamentos implantados, é completamente inadequada, já que está localizado em área próxima à via de intenso tráfego de veículos, na confluência das avenidas dos Estados e Antônio Cardoso (Figura 3).

Dessa forma, os “novos” espaços públicos urbanísticos implantados no perímetro do Eixo, resultaram no “emolduramento” dos megaempreendimentos

comerciais implantados, sem se transformarem em elementos de “inclusão social”, por não haverem sido apropriados pela população local, a qual não os utiliza (tendo, inclusive, promovido ação de depredação, como no caso da “praça” implantada pela Pirelli), bem como por se tratar de intervenções de baixa qualidade urbanística (dispersos, desconectados e não-significativos) e de dimensões reduzidas, se considerarmos o porte dos empreendimentos.

Em suma, podemos afirmar que o Projeto Eixo Tamanduateí acabou por se adequar à lógica do capital privado, sendo incapaz de traduzir-se em mecanismo de redistribuição de renda e poder, ou seja, de materializar-se em projeto de construção

Figura 1: Vista do miniparque, com a implantação de quadras de esporte, mesas e bancos pré-moldados. Destaca-se a depredação dos equipamentos
Crédito: Foto da autora – Acervo



Figura 2: Praça 18 do Forte. Vista da praça implantada como resultado da parceria com o Pão de Açúcar, tendo ao fundo o viaduto. Observa-se o caráter de “espaço anexo”, sem apropriação pela população
Crédito: Foto da autora – Acervo



Figura 3: Parque do Carrefour. Detalhe do playground e pergolado
Crédito: Foto da autora – Acervo



de esfera pública, destoando, dessa forma, da “dimensão pública” instituída em Santo André nas gestões petistas analisadas (1997/2000 e 2001/2004).

Considerando-se a relação entre o projeto urbano Eixo Tamanduateí, o projeto político da administração municipal de Santo André (PT) e a produção do espaço público, podemos concluir acerca de duas questões principais. Em primeiro lugar, em decorrência do predomínio da ideologia neoliberal com rebatimento direto nas políticas urbanas, pelo planejamento estratégico, tem-se o “caráter privatista” do espaço público urbanístico resultante, principalmente, como parte envoltória dos empreendimentos comerciais de grande porte. Consolida-se, dessa forma, o espaço público como elemento cenarístico da cidade, em detrimento de seu caráter público, ou seja, enquanto elemento de “inclusão social”, capaz de abrigar uma quantidade plural de pessoas e classes sociais.

Em segundo lugar, destaca-se o distanciamento entre discurso e prática desse projeto, o que pode ser constatado em relação à proposição inicial de constituição do espaço público enquanto “elemento articulador em contraposição ao urbanismo da fragmentação urbana”, por meio da “oportunidade de conquista de espaço aberto e público, com grande qualidade urbana” – e as decisões políticas relativamente à sua implementação, a qual, conforme foi demonstrado ao longo do trabalho, não se concretizou.

Ao final, vale ressaltar que um projeto desse porte deveria atuar não só no sentido de incentivar atividades econômicas, mas também de possibilitar a apropriação do mesmo por toda a sociedade, particularmente com projetos habitacionais e de espaço público, a partir da existência de mecanismos públicos visando a uma equação mais equilibrada entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Nesse sentido, deveria caber ao poder público a implementação e o controle das operações urbanas e parcerias, mediante um projeto de desenvolvimento para a região, com a definição prévia de atividades a serem induzidas, contemplando, além dos investimentos imobiliários e infra-estruturais (principalmente o transporte), outros aspectos associados ao desenvolvimento social de toda a cidade, como habitação popular, cultura, lazer e educação.

Esse processo poderá ser revertido, caso o governo local, imbuído de caráter essencialmente público, ou seja, associado à universalização de direitos e ao resgate da cidadania, venha a imprimir ao projeto do Eixo um viés social e inclusivo, pela efetiva aplicação dos recursos das operações urbanas em contrapartidas sociais – habitação popular, espaços públicos e equipamentos culturais, bem como pela participação direta na implantação dessas áreas, em parceria com o setor privado, garantindo sua ampla acessibilidade.

Desse modo, a reformulação desse projeto urbano, em prol de uma oportunidade comum à sociedade com uma política de democratização dos novos espaços, deve prever um maior controle da valorização imobiliária da área, o que poderia se dar pela institucionalização de mecanismos de participação popular, até então inexistentes no projeto, como, por exemplo, a constituição de um conselho gestor com a participação da sociedade civil e do poder público (executivo e legislativo). Este deveria ter atribuições de deliberar, tanto em relação aos novos empreendimentos econômicos para a área quanto aos projetos de inclusão social, devendo ser contemplado não só no novo plano diretor, mas, principalmente, em plano específico para o projeto do Eixo.

BIBLIOGRAFIA

- ANAU, R. V. *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999*. 2001. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARANTES, O. B. F. *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo: Edusp, 1998.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BORTOLLI, O. *Projeto urbano: Subsídios e potencialidades*. 1998. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CONCEIÇÃO, J. J. A globalização da economia e os reflexos no mercado de trabalho na região do ABC. In: SCHIFFER, S. R. *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2004.
- GALVANESE, H. C. *Dinâmica econômica, desenvolvimento urbano e o novo papel do poder local: O caso de Santo André*. 2003. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- KLINK, J. J. *A cidade-região: Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LIMA, Z. R. M. A. *A cidade como espetáculo: O arquiteto no paradoxo da estetização da cultura contemporânea*. 2000. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs.). *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- TREVAS, V. O Partido dos Trabalhadores e suas experiências de governo. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs.). *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- SANTO ANDRÉ (cidade). Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Departamento de Projetos Urbanos. *Projeto Eixo Tamanduateí: Urbanismo includente e participativo*. Santo André: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2001.
- _____. *Santo André Mais Igual: Programa integrado de inclusão social*. Santo André: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2002.
- _____. *Projeto Eixo Tamanduateí: Áreas potenciais para novos empreendimentos*. Santo André: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2003.
- _____. *Projeto Eixo Tamanduateí: Operações urbanas (1998-2002)*. Santo André: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2002.

Aparecida Netto Teixeira

Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP.
e-mail: anetto@uol.com.br