

Margarida Nobue Sakata

Orientador:

Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce  
Nobre

*N*

OVOS INSTRUMENTOS DE  
GESTÃO *URBANA e REGIONAL*:  
SANTO ANDRÉ *e* O CASO DO  
PROJETO *EIXO TAMANDUATEÍ*

186

pós-

## RESUMO

A partir do final do século 20, a crise advinda com o término do estágio intensivo do sistema capitalista ocasionou uma série de transformações político-econômicas em escala mundial. O esgotamento da reconstrução do pós-guerra, as crises do petróleo, os avanços na informática e telecomunicações provocaram mudanças na estruturação regional de vários países. A transferência das atividades manufatureiras das antigas metrópoles industriais ocasionou a decadência e a ascensão de diferentes regiões urbanas. Como resposta a essas transformações, o paradigma das políticas urbanas de várias cidades modificou-se, com o dismantelamento do sistema de planejamento tradicional e adoção de novas formas de gestão e intervenção urbanas, tais como: o planejamento estratégico, os megaprojetos urbanos, flexibilização da legislação urbanística, *city marketing*, etc. Recentemente, vários autores têm feito uma revisão crítica desse novo modelo de gestão urbana. O presente trabalho analisa as transformações sofridas por Santo André, município da região metropolitana de São Paulo, e a implementação do Projeto Eixo Tamanduateí, procurando analisá-los dentro desse contexto e dessas novas formas de gestão urbana, avaliando seus impactos e resultados.

## PALAVRAS-CHAVE

Planejamento urbano, projetos urbanos, reestruturação econômica, reabilitação urbana.

NUEVOS INSTRUMENTOS DE  
GESTIÓN URBANA Y REGIONAL:  
SANTO ANDRÉ Y EL CASO DEL  
PROYECTO EJE TAMANDUATEÍ

## RESUMEN

A partir del final del siglo 19, a crisis venida con el fin del ejercicio intensivo del Sistema Capitalista ocasionó una serie de transformaciones político-económicas en escala mundial. El agotamiento de la reconstrucción después Guerra, las crisis del Petroleo, los avances en la informática y en la telecomunicación provocaran mudanzas en la estructuración regional de variados países del mundo. La transferencia de las actividades industriales de las anticuadas metrópolis industriales ocasionó la decadencia y la ascensión de las diferentes regiones urbanas. Como respuesta a esas transformaciones, el paradigma de las políticas urbanas de muchas ciudades se cambio, con el desmantelamiento del sistema de planificación tradicional y adopción de nuevas formas de gestión e intervención urbana, tal como: la planificación estratégica, los grandes-proyectos urbanos, flexibilización de la legislación urbanística, *city marketing*, etc. Recién varios autores tiene hecho una revisión crítica desee nuevo modelo de gestión urbana. El actual trabajo analiza las transformaciones sufridas por Santo André, municipio de la región metropolitana de São Paulo y la implementación del Proyecto Eje Tamanduateí, buscando analiza-los dentro desee conjunto y deseeas nuevas formas de gestión urbana, estimando sus impactos y resultados.

## PALABRAS CLAVE

Planificación urbana, proyectos urbanos, reestructuración económica, rehabilitación urbana.

NEW URBAN AND REGIONAL  
MANAGEMENT INSTRUMENTS:  
SANTO ANDRÉ AND THE  
TAMANDUATEÍ AXIS PROJECT CASE

ABSTRACT

From the end of twenty century, the crisis that came with to the end of the intensive capitalism system have been motivated much political and economical transformation at global scale. The post war breakdown reconstruction, oil crisis, the advances in informatics and telecommunication caused changes in the regional structure of many countries in the world. The movement of manufacturing activities of the old industrial metropolis occasioned the decadence and ascension of different urban regions. As an answer to these transformations, the paradigm of urban politics of many cities has been changed with the dismantling of the traditional planning system and accepting new management and urban intervention forms, as strategic planning, big urban projects, urban legislation flexibility, city marketing, etc. Recently many authors have done a critical review of this new urban management. This present work analyses the transformations suffered by Santo André, municipality of São Paulo metropolitan region and the implementation of Tamanduateí Axis Project, analyzing them in this context and these new urban management forms, evaluating its impacts and results.

KEY WORDS

Urban planning, urban projects, economic restructuring, urban rehabilitation.

## POLÍTICAS URBANAS DO FINAL DE SÉCULO: CRISE ECONÔMICA E DESMANTELAMENTO DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO URBANO TRADICIONAL

A partir do final do século 20 a crise advinda do esgotamento do estágio intensivo<sup>1</sup> do sistema capitalista ocasionou uma série de transformações político-econômicas em escala mundial (DEÁK, 2004). O esgotamento da reconstrução do pós-guerra, associado às crises do petróleo, levou a uma crise econômica em meados da década de 1970, que culminou com o rompimento do modelo de desenvolvimento baseado no estado do bem-estar-social e no modo de produção fordista (HARVEY, 1993).

As necessidades de garantir a acumulação do capital em tempo de superprodução ou subconsumo fizeram com que vários países de capitalismo avançado reduzissem os gastos públicos, abandonando as idéias keynesianas e adotando o monetarismo e o neoliberalismo como padrões político-econômicos. Já os países semiperiféricos e periféricos adotaram essas políticas em função das exigências dos organismos multilaterais, tais como o BIRD, o BID e o FMI<sup>2</sup>.

As necessidades de redução de custos da produção ocasionaram a transferência das atividades produtivas das antigas metrópoles industriais em função das deseconomias de aglomeração para qualquer lugar onde mão-de-obra, instalações e infra-estrutura a preços competitivos fossem disponíveis, visto que a difusão da informática e das telecomunicações possibilitou essa expansão (NOBRE, 2000).

Como resposta a essa crise urbana, advinda de uma crise estrutural do sistema, várias cidades do mundo adotaram políticas urbanas com o intuito de competir por investimentos transnacionais, desmantelando o sistema de planejamento tradicional e adotando novas formas de gestão e intervenção urbanas: o planejamento estratégico, os megaprojetos urbanos, a flexibilização da legislação urbanística, o *marketing* urbano, etc.

Baseadas em conceitos advindos de outras áreas do conhecimento e, principalmente, do planejamento empresarial, essas novas formas de gestão urbana visam, essencialmente, ao crescimento econômico e têm ocasionado impactos sociais bastante negativos. O abandono das políticas sociais anteriores, baseadas em programas da erradicação da pobreza, em detrimento dos programas de fomento à expansão dos negócios e atração de investimentos, drenando capitais para o mercado imobiliário, levou os governos a abandonarem seu papel de Estado provedor do bem-estar social e transformarem-se em agentes fomentadores do crescimento econômico.

Robinson (1989) aponta para o fato de haver “vencedores” e “perdedores” nesse processo. Enquanto os principais beneficiários desse processo foram os proprietários de imóveis, empresários locais e os turistas, os principais prejudicados foram os moradores de baixa renda e qualificação, que não tiveram suas demandas por habitação, saúde e educação atendidas. Pior: os resultados dessas políticas

(1) Denomina-se intensivo o atual estágio do sistema capitalista, baseado na expansão da produção de mercadorias pelo aumento da produtividade do trabalho, diferentemente do estágio anterior, o extensivo, no qual a expansão se dava pela expansão física da produção e do mercado consumidor. Esse aumento se dá, basicamente, com desenvolvimento tecnológico da produção, principalmente automação, que ocasiona, em um segundo momento, uma crise de superprodução ou subconsumo (DEÁK, 2004).

(2) Respectivamente, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Monetário Internacional.

foram, geralmente, “o desvio de recursos de políticas sociais para a promoção de negócios”<sup>3</sup> (p. 39) e, mesmo o efeito metastático<sup>4</sup> tão propalado, não ocorreu.

Ao contrário, o principal resultado físico-espacial desse processo foi a “expulsão” das camadas mais pobres, fenômeno esse conhecido pelo termo inglês “*gentrification*”. Por fim, Newman e Thornley (1994) afirmam que, após uma década de políticas urbanas baseadas no desenvolvimento imobiliário, os países europeus vêm apresentando uma maior preocupação com as questões sociais e ambientais, levando a uma revisão dos modelos adotados.

No caso do Brasil, Vainer (2000) afirma que a difusão desse modelo ocorreu pela ação das agências multilaterais como o BIRD e o HABITAT e pela ação da consultoria de arquitetos internacionais, sobretudo catalães, vendendo o modelo aplicado pela cidade de Barcelona quando da realização dos Jogos Olímpicos de 1992, tendo sido adotado por algumas cidades como Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Salvador.

Além de todos os problemas já apontados anteriormente, Vainer aponta também para o efeito alienante desse modelo, na medida em que “a crise urbana” legitima a idéia de competição entre cidades e a necessidade da formação de um consenso entre os grupos sociais urbanos para combater esse problema. Como resultado, há uma unificação autoritária do discurso, o mascaramento das disputas internas, a despolarização dos cidadãos e a instauração do patriotismo cívico.

Maricato (2000) chama a atenção para o desvio de recursos sociais a obras viárias a fim de valorizar intensamente regiões de interesse do mercado imobiliário, como no caso de São Paulo. Além disso, a adoção de instrumentos que viabilizam as parcerias público-privadas, geralmente, tende a financiar os lucros da iniciativa privada, na medida em que a arrecadação de recursos é inferior aos gastos do poder público (MARICATO; WHITAKER, 2002).

(3) Tradução de “... *the diversion of resources from social policy to business support*”.

(4) Idéia difundida pela Escola Catalã: os recursos obtidos dos grandes projetos poderiam ser espalhados pelas comunidades locais, ocasionando um processo de revitalização dessas áreas.

## SANTO ANDRÉ NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS DO FINAL DE SÉCULO

De maneira análoga ao que ocorreu com as grandes metrópoles industriais, Santo André e os demais municípios da Grande São Paulo vêm passando por um processo de transformações econômicas no decorrer das últimas três décadas.

A partir da década de 1970, a concentração industrial que vinha ocorrendo desde o começo do século 20 na região metropolitana de São Paulo sofreu um processo de reversão, com a diminuição da produção industrial e dos empregos secundários em sua base econômica (NOBRE, 2000). Essa reversão foi resultado tanto de políticas de descentralização promovidas pelo governo federal, principalmente por meio das propostas do II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979), como pela alteração das vantagens comparativas dentro do próprio estado de São Paulo e da crise econômica da década de 1980.

Os principais motivos para a interiorização da produção no território paulista foram os mesmos que ocasionaram a fuga das indústrias nos países de capitalismo avançado: a perda das vantagens comparativas da produção em função de uma organização sindical forte, altos custos produtivos e salários elevados.

Houve, então, a interiorização dos fluxos de investimentos devido a uma homogeneização das vantagens de localização entre a região metropolitana de São Paulo e parte do interior do estado, pois a localização das indústrias começou a ocorrer com maior liberdade em função das inovações tecnológicas, já que as infra-estruturas de telecomunicações permitem o transporte de idéias, rompendo a necessidade de proximidade física entre os processos decisório e produtivo da crise econômica da década de 1980 e pela alteração das vantagens comparativas dentro do próprio estado de São Paulo.

Essa desconcentração, porém, não foi uniforme em todo o estado, mas ocorreu de forma espalhada, em um raio de 150 km da capital, seguindo os principais eixos rodoviários em direção às regiões de Campinas, vale do Paraíba, Sorocaba e Ribeirão Preto, constituindo uma “desconcentração concentrada” (AZZONI, 1989).

De fato, entre 1975 e 1986, enquanto a região metropolitana de São Paulo diminuía sua participação no valor adicionado industrial do estado, de 70,5% para 59,7% – uma diferença de 10,8% –, as regiões de Campinas, vale do Paraíba, Ribeirão Preto e Sorocaba aumentaram sua participação em 10,6%, passando de 22,1% para 32,7% (ver AZZONI).

Santo André, município localizado na sub-região sudeste da região metropolitana de São Paulo, conhecida como Grande ABC<sup>5</sup>, também sofreu com essas transformações, em função do processo de descentralização e de reestruturação produtiva, diminuindo os empregos por causa da desaceleração do crescimento industrial, agravada ainda mais pela recessão da economia brasileira na década de 1980 (SAKATA, 2006).

Essa sub-região iniciou seu processo de industrialização como a instalação da Ferrovia Santos-Jundiaí (São Paulo Railway Co.) a partir de 1867, ao longo do rio Tamanduateí, que havia sido projetada para escoar a produção cafeeira do oeste paulista para o porto de Santos. A construção das auto-estradas e o Plano de Metas na década de 1950 reforçaram o papel da região, pois o complexo automotivo multinacional lá se instalou.

Dessa forma, os municípios do Grande ABC se estruturaram como um grande subúrbio industrial e residencial da metrópole, sendo responsável por 19,2% dos empregos industriais da metrópole em 1970, perdendo apenas para a sub-região centro, formada pelos municípios de São Paulo e Osasco, com 72,9%, com a imensa maioria localizada em São Paulo (Emplasa, 1978).

Com as transformações econômicas, a sub-região perdeu considerável número de postos industriais. Entre 1980 e 1999, o município de Santo André viu seus empregos industriais caírem pela metade, passando de 64.529 para 32.612, enquanto os empregos no comércio e serviços quase triplicaram, passando de 30.145 para 84.815 (SAKATA, op. cit.).

A retração da atividade industrial teve reflexos sobre a estrutura social da cidade, com a disponibilização de mão-de-obra qualificada e a oferta de áreas e galpões subutilizados na área industrial de Santo André, na várzea do rio Tamanduateí, ocupada desde o início do século 20.

Como resposta a esse problema, Santo André se articulou com as cidades vizinhas e, desde a década de 1990, a região do Grande ABC vem desenvolvendo formas de organização entre os vários atores governamentais. Nesse âmbito, o Projeto Eixo Tamanduateí se apresentou como uma das respostas de desenvolvimento local ao processo de reestruturação econômica, tecnológica e social.

(5) Formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

(6) O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC foi implementado pelo prefeito Celso Daniel.

(7) A Câmara Regional é um fórum de discussão que congrega o Consórcio Intermunicipal, representantes do governo do estado, parlamentares da região e a sociedade civil. Já a Agência de Desenvolvimento é formada pela associação das prefeituras, associações comerciais, centros industriais, Sebrae, instituições de ensino, sindicatos, etc., com o objetivo de fomentar o crescimento econômico na região.

(8) Celso Augusto Daniel começou a carreira política em 1982. Foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e prefeito de Santo André por três vezes, diretor geral da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Engenheiro formado em 1973 pela Escola de Engenharia Mauá, Celso Daniel seguiu a carreira acadêmica, obtendo mestrado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e doutorado em Ciências Políticas pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Atuou, também, como professor, em duas universidades – Fundação Getúlio Vargas e PUC.

(9) O primeiro mandato de Celso Daniel foi de 1989 a 1992 pelo Partido dos Trabalhadores.

(10) Jordi Borja, urbanista catalão, é um dos principais pensadores do planejamento urbano na Europa. Atuou nos projetos urbanísticos de Barcelona e prestou diversas consultorias em cidades na Europa (Itália, Espanha) e América Latina

Além do Projeto Eixo Tamanduateí, iniciou-se também, na década de 1990, a articulação regional do ABC por meio da instituição do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC<sup>6</sup> (SAKATA, 2006). Esse consórcio é formado pelos prefeitos dos sete municípios da região, com o intuito de representar o interesse desses municípios perante outros órgãos de políticas públicas de âmbito regional e esferas de governo em matérias de interesse comum. Como resultado dessa articulação regional, surgiram a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC<sup>7</sup>.

## AS RESPOSTAS DO PODER PÚBLICO: O PROJETO EIXO TAMANDUATEÍ

O Projeto Eixo Tamanduateí tem suas raízes na procura pela retomada do crescimento econômico, perdido em função das transformações ocorridas na economia andreense. Em novembro de 1997, o prefeito Celso Daniel<sup>8</sup> lançou o Projeto Santo André Cidade Futuro, durante seu segundo mandato (1997/2000)<sup>9</sup>, para discutir os problemas da cidade em um fórum democrático, com a participação de delegados representativos das diversas entidades civis e públicas para o futuro de 2020.

Nessa ocasião foi convidado o sociólogo espanhol Jordi Borja<sup>10</sup>, expoente do urbanismo internacional, para ministrar uma palestra sobre a experiência espanhola em projetos congêneres.

Borja, após conhecer a realidade andreense, propôs a reversão do quadro de “negativismo” que a saída das indústrias deixou, afirmando: *“o lado positivo da debandada industrial é a existência de muitas áreas potencialmente aproveitáveis para a instalação de equipamentos públicos que melhorem a qualidade de vida da população como também para a formação de um conjunto de alternativas econômicas encontradas mais facilmente em São Paulo, como nas áreas de saúde, turismo, cultura e tecnologias de ponta como factíveis de sensibilização de investimentos.”* (SANTO ANDRÉ, 1999a, p. 7)

Borja fez um diagnóstico para recuperação de uma área estratégica para cidade, traçando o futuro do eixo do vale do rio Tamanduateí. Esse eixo, composto pelo trecho de várzea que corta a cidade de Santo André, entre São Caetano e Mauá, teve a maior evasão de indústrias e apresenta vazios urbanos, com possibilidade de repensar-se um projeto de reconversão urbana.

Em agosto de 1998, nascia o Projeto Eixo Tamanduateí na perspectiva de buscar uma saída para o quadro de decadência e falência financeira dos cofres públicos, como motor de reversão desse quadro, gerando crescimento.

Como ponto de partida para construção do projeto, definiu-se pela contratação de quatro equipes de projetistas, incluindo a participação de arquitetos internacionais que tivessem experiência de atuação em projetos urbanos no mundo. Esse projeto previa a requalificação urbana de uma área de 9,6 km<sup>2</sup>, ao longo do rio Tamanduateí, da divisa com São Caetano do Sul até Mauá, visando a aspectos como sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Como experiência precursora ao Eixo, uma intervenção do Departamento de Desenvolvimento Urbano, em 1997, na implantação do ABC Plaza

(Brasil, Colômbia, Argentina, Chile, Venezuela, Uruguai e Paraguai). É autor, com Manuel Castells, do livro *Local e global* (1994) e prestou consultoria em projetos de recuperação de centros históricos no Brasil em Recife, Salvador, São Paulo e Brasília. Ele passou a ser consultor do Projeto Eixo Tamandateí, com a arquiteta brasileira Raquel Rolnik.

(11) O ABC Plaza Shopping foi inaugurado na noite de 23 de setembro de 1997.

(12) Foram assim chamadas, pelos coordenadores do projeto, as parcerias entre a iniciativa privada e o poder público para a urbanização de áreas no entorno do perímetro dos empreendimentos, de forma pontual e diferente das operações urbanas consorciadas, praticadas pelo município de São Paulo, como a Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Águas Espraiadas, com um perímetro de abrangência maior.

(13) Maurício Faria cumpriu dois mandatos como vereador em São Paulo pelo PT, de 1989 a 1996, participando de discussões de projetos de lei e proposições de políticas públicas nas áreas de cultura, educação e planejamento urbano.

(14) CD-ROM elaborado por ocasião da 4ª Bienal Internacional de Arquitetura em São Paulo em novembro de 1999.

(15) A equipe que trabalhou com Busquets no Brasil era constituída pelos seguintes arquitetos: Hector Vigliecca, Jorge Wilhelm, José Francisco Xavier Magalhães, José Magalhães Jr., Luciana Machado e Maristela Faccioli.

Shopping<sup>11</sup>, na avenida Industrial, gerou um processo de requalificação no local. Nessa época, estava prevista uma pequena intervenção na avenida, que consistia na implantação de um semáforo de acesso ao empreendimento e no recapeamento da avenida, diretrizes dadas pelo Departamento de Trânsito.

O Departamento de Desenvolvimento Urbano (DDU) intercedeu, propondo uma intervenção mais abrangente de reconversão da área onde a urbanização dos passeios, iluminação pública e equipamentos urbanos deveriam ser executados pelos empreendedores, criando a primeira ação de parceria do poder público com a iniciativa privada, originando uma operação urbana<sup>12</sup>.

### A Primeira fase do projeto

A primeira fase, na qual Maurício Faria<sup>13</sup> atuou como coordenador do projeto, de 1998 até dezembro de 2000, compreende o período de criação do projeto e sua concepção. Foram pensadas as diretrizes que nortearam o projeto e o desenho de plano para a área. Nessa fase houve o lançamento do projeto, com repercussão além dos limites da cidade.

O prefeito Celso Daniel, liderança importante para a realização das operações, considerava o Projeto Eixo Tamandateí um dos principais projetos estratégicos de seu governo. O Projeto foi ganhando força política e passou a ser especial, ligado ao gabinete do prefeito, denominado de Coordenadoria de Planejamento Estratégico de Cidade.

Para Celso Daniel, a importância do projeto pode ser observada no depoimento em vídeo, divulgado no CD-ROM do Eixo<sup>14</sup>:

*“A criação de uma nova centralidade metropolitana no Eixo Tamandateí é um imenso desafio que nós do governo municipal estamos assumindo com todo vigor e temos a convicção de que a iniciativa privada, a comunidade de Santo André, da Região do Grande ABC e Metropolitana, em conjunto com o governo do estado e governo federal e nós teremos, todos juntos, condição de colocá-la realmente em prática. Não se trata apenas de uma reformulação urbana de grande porte. Trata-se de garantir espaço e oportunidade para a geração de emprego, num terciário avançado, o que significa, portanto, algo que tenha um sentido social da mais alta importância para Santo André e para região do Grande ABC.”* (CELSE DANIEL, apud SANTO ANDRÉ, 1999b)

Em 1998, foram contratadas equipes de arquitetos nacionais e internacionais para elaboração dos anteprojetos para a área. Participaram os urbanistas Joan Busquets (espanhol), Eduardo Leira (espanhol), Christian de Portzamparc (francês) e Cândido Malta Campos Filho (brasileiro) como coordenadores das equipes. Estas abordaram a mesma área, mas com enfoques diferentes e complementares.

O anteprojeto do catalão Joan Busquets<sup>15</sup>, o qual renovou Puerto Madero, em Buenos Aires, consistia na reabilitação do eixo da avenida dos Estados, transformando o vale do rio em parque linear dominado pelo verde dos espaços públicos, criando uma imagem marcante para Santo André. A formação de um tapete verde sobre o vale era o componente fundamental de todo o projeto. A mudança da paisagem seria o elemento de atração para a área, criando condições para a reconversão e a ocupação de novos usos.



Figura 1: Proposta de parque linear ao longo do rio  
Fonte: SANTO ANDRÉ, 1999a

(16) Eduardo Leira e Susana Jelen foram os arquitetos espanhóis que contaram com a colaboração de Nuno Portas e Manuel Herce e o apoio nacional formado por uma equipe de arquitetos de Santo André: Jorge Bomfim, Francisco José Prado Ribeiro, André Bomfim e, de São Paulo, o paisagista Luciano Fiaschi.

(17) Na equipe de Portzamparc estavam Bruno Padovano, Dora Cerruti, François Barberot, Jacques Suchodolski, João Pedro Backheuser, José Paulo de Bem, Mariana Fortes Figueiredo, Nicola Marchi, Otávio Leonídio Ribeiro, Roberto Righi e Suzana Jardim Neto.

O arquiteto Eduardo Leira<sup>16</sup>, responsável pela revitalização de Madri, pensou na acessibilidade do Eixo, com a revitalização da ferrovia paralela ao rio Tamanduateí, e apresentou a questão sobre a macroacessibilidade à avenida dos Estados, com a proposta da criação de um tipo de anel metropolitano, a “Diagonal ABC”, ligando a região ao aeroporto de Cumbica. Essa diagonal possibilitaria a criação de uma porta de entrada da cidade e, junto, a dinamização da área. A facilidade de conexão com o aeroporto era uma questão estratégica para o projeto. A região onde está proposta a Cidade Pirelli seria o núcleo do projeto, capaz de funcionar como motor de transformação, desencadeador de nova centralidade metropolitana.

O francês Christian de Portzamparc<sup>17</sup>, autor da *Cidade da música*, em Paris, e vencedor do Prêmio Pritzker de arquitetura, realizou um estudo sobre volumetria (relação entre espaços vazios e construídos e das edificações entre si, incluindo acústica, circulação de ar, iluminação, etc.). Portzamparc se preocupava com as imagens captadas por quem passa pelas ruas ou vive e trabalha nos prédios da área em questão: a construção alta ou baixa, a insolação, o ar que circula e torna agradável o lugar, definindo como “quadra aberta”. Essa era a tônica de sua proposta, com um modelo para a paisagem e conforto ambiental da cidade, sem se ater às questões funcionais ou estratégicas.

Também propôs a remodelação do corredor viário, na avenida dos Estados, tornando-a mais próxima do modelo de *boulevard* urbano. Portzamparc criou uma pista local, separando o tráfego de passagem da dinâmica do lugar.



Figura 2: Proposta de Eduardo Leira  
Fonte: SANTO ANDRÉ, 1999a



Figura 3: Quadras abertas



Figura 4: Torres de 100 andares, edifícios-pontes

As quadras abertas de Portzamparc geraram uma discussão quanto à implantação, pois, como controlar que os gabaritos variassem, se, no mesmo quarteirão, índices urbanísticos deveriam ser distintos e a propriedade privada seria rompida para a previsão de áreas comuns no interior do quarteirão? Mas sua proposta continha qualidades quanto ao conforto ambiental, à questão da insolação e previsão de áreas verdes no interior das quadras.

O brasileiro Cândido Malta Campos Filho<sup>18</sup> entendia que a transformação do Eixo proporcionaria melhorias sociais e uma de suas sugestões era unificar os dois subdistritos de Santo André, separados pelo rio e pela ferrovia. Ele dividiu a área em quatro zonas com vocações específicas, os *clusters*. Idealizou propostas urbanísticas e arquitetônicas como prédios-ponte, torres de até 100 andares, sistema de quadras amplas, parques temáticos, centro de multimídia, praias artificiais e metrô de superfície. A proposta estudava a densidade da ocupação, com a criação de centros e subcentros. Alguns bairros com usos específicos e equipamentos como a “rua de Festas” apareceram no projeto. Era uma proposta bastante abrangente e detalhada da área.

As propostas das equipes contratadas para elaboração do anteprojeto cotinham visões distintas e complementares; onde Busquets se ateu às questões ambientais do projeto, Leira se preocupou com a questão estratégica, Portzamparc realizou uma abordagem sobre a volumetria e, Malta, a estrutural.

### O Projeto Síntese

A partir desses projetos, a prefeitura buscou uma estratégia para mobilização entre os empresários e representantes da sociedade civil, de modo a encontrar formas de viabilizar o projeto e promover as ações para a implementação da proposta de revitalização urbana. Procurava-se abordar a questão da gestão do projeto e a articulação entre atores públicos e privados. Os coordenadores do projeto pensaram na criação de um grupo promotor, o qual trabalharia para haver uma continuidade do projeto, mesmo sem a continuidade política da administração pública. Procurava-se, também, o início do debate público do projeto.

A elaboração de um CD-ROM sobre o Projeto Eixo Tamandaueí, a participação na 4ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, no final de 1999, e a organização do seminário internacional Requalificação Urbana:

(18) Claudia Bitran, Luciane Shoyama, Luiz Carlos Costa, Priscila Izar, Vera Santana Luz e Viviane Lanfranchi Vaz constituíram a equipe de Cândido Malta.





Grande Parque Linear ao longo da Linha Férrea, com largos passeios, ciclovia, canais, paisagismo e resgatando o trem de memória da cidade.

Figura 6: Via do Trem  
Fonte: SANTO ANDRÉ,  
2000

O “motor da intervenção”, preconizado por Leira, poderia ser o projeto Cidade Pirelli ou a nova Operação Urbana Shopping Global/Funcef, em que, além de um *shopping center*, estava previsto um *city hall* com teatro, um centro de convenções, um hotel e torres de escritórios e residências.

Pensava-se em um equipamento emblemático para área da Garagem Municipal, na avenida dos Estados, uma área pública de 70.000 m<sup>2</sup>. Era um Museu da Ciência Viva, nos moldes do *La Villette*, em Paris. Hoje está em obras o campus da Universidade Federal do ABC nessa área.

pós-  
197

## RESULTADOS DO PROJETO EIXO TAMANDUATEÍ

Nesses oito anos de existência, o Projeto Eixo Tamanduateí arrecadou R\$ 30 milhões por meio de parcerias e das contrapartidas pagas pelos empreendedores em obras de melhorias na infra-estrutura urbana (SAKATA, op. cit.). Já o município financiou as obras de contenção das margens do rio Tamanduateí, em 1997 (obra anterior à criação do projeto) e a duplicação da avenida Industrial no trecho atrás do Parque Celso Daniel (cerca de 200 metros de extensão), com custo total de R\$ 10.099.901,00 (SAKATA).

Apesar da importância dessas obras, elas foram financiadas com verbas de outras secretarias, pois nunca houve verbas no projeto Eixo Tamanduateí para obras no perímetro da intervenção, sendo esse um fator crucial para o sucesso do projeto e a viabilização de suas propostas.

Como resultado, também, ocorreu a antecipação de alguns instrumentos urbanísticos a serem implementados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – entrou em vigor em 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição), como, por exemplo, o Consórcio Imobiliário (no projeto do Land Pooling, embora não tenha sido efetivado), a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Alteração de Uso, depois promulgadas pelo Estatuto da Cidade e, posteriormente, em 2004, esses instrumentos foram institucionalizados no Plano Diretor Participativo de Santo André.

Após oito anos de seu lançamento, verificam-se algumas transformações na cidade, as quais podem ser atribuídas ao projeto, com a consolidação de Santo André como um centro de comércio e serviços do ABC e da zona leste de São Paulo. A implantação de *shoppings*, centros atacadistas, hipermercados, porto seco,

terminal logístico e a construção de conjuntos habitacionais em área antes essencialmente industrial está criando condições para a transformação dessa região em um novo centro urbano.

Alguns objetivos originais do projeto não foram alcançados, como a transformação de Santo André em pólo metropolitano, atraindo o terciário avançado. Mas a busca por soluções de seus problemas por meio desse projeto resultou em algumas mudanças nos índices econômicos da cidade.

## CONCLUSÕES

Conforme pôde ser constatado neste trabalho, o Projeto Eixo Tamanduateí se constituiu de uma nova forma de gestão urbana, tão característica desse período de crise de acumulação do estágio intensivo do sistema capitalista. A tentativa de reversão do quadro de decadência industrial, a consultoria catalã, a instituição das parcerias público-privadas, as flexibilizações da legislação urbanística previstas nas “operações urbanas”, o enfoque em um megaprojeto urbano como eixo de desenvolvimento do município, e a presença de um líder, o prefeito Celso Daniel, o qual capitaneava as discussões, são elementos típicos daquilo que se convencionou chamar de planejamento estratégico urbano.

Contudo, as críticas ao projeto devem ser relativizadas quando comparadas às experiências estrangeiras do planejamento estratégico. Primeiro, não se pode dizer que houve desvio de recursos sociais para o fomento ao desenvolvimento econômico, visto o montante público gasto ter sido pequeno e bastante inferior ao arrecadado pela contrapartida dos investidores, ao contrário da experiência paulistana nas operações urbanas como Faria Lima e Água Espraiada, nas quais há a arrecadação com venda de Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC – como alternativa de captação de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano. Segundo, visto a área ser relativamente abandonada e não haver ocupação residencial, o projeto não provocou uma gentrificação. Pelo contrário, a inclusão recente de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – na área tende a assegurar que a população de baixa renda seja incluída no processo.

Apesar das críticas quanto à indefinição do que se pretendia trazer para a cidade, o Projeto Eixo Tamanduateí serviu como monitoramento do desenvolvimento da área, fornecendo diretrizes urbanísticas para a implantação de novos empreendimentos e atraindo novos investidores. Contudo, o objetivo do Projeto Eixo – criar uma nova centralidade metropolitana – não foi alcançado.

A gestão urbana do Projeto Eixo Tamanduateí tornou-se uma experiência paradigmática. Outros municípios como São Caetano e São Bernardo estão empreendendo projetos semelhantes. Em São Paulo, na Operação Urbana Águas Espraiadas, diversos princípios do projeto foram adotados, como, por exemplo, a doação de área para ampliação de passeio público como diretriz urbanística, independentemente da participação na operação consorciada.

Dessa forma, pode-se concluir que o Projeto Eixo Tamanduateí constituiu uma nova forma de intervenção urbana, diferente de qualquer experiência anterior em Santo André. Contudo, os resultados desse processo não apresentaram os mesmos impactos negativos daquelas experiências que se convencionou chamar de planejamento estratégico urbano.

## BIBLIOGRAFIA

- AZZONI, C. O novo endereço da indústria paulista. In: III ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1989, Águas de São Pedro. *Anais...* Águas de São Pedro: ANPUR, 1989.
- DEÁK, C. Globalização ou crise global? In: SCHIFFER, S. (Org.) *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2004.
- EMPLASA. *Sumário de dados da Grande São Paulo*. São Paulo: Emplasa, 1978.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARICATO, E.; WHITAKER, J. Operação urbana consorciada: Diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRIO, L. (Org.) *Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.
- NEWMAN, P.; THORNLEY, A. *Urban planning in Europe: International competition, national systems & planning projects*. Londres: Routledge, 1994.
- NOBRE, E. *Reestruturação econômica e território: Expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros*. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- ROBINSON, F. *Urban regeneration policies in Britain in the late 1980s: Who benefits?* New Castle upon Tyne: University of New Castle upon Tyne/Centre for Urban and Regional Development Studies, 1989.
- SANTO ANDRÉ (cidade). *Eixo Tamanduateí: O futuro já chegou*. Santo André: PMSA, 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Eixo Tamanduateí*. Santo André: PMSA, 1999b. CD-ROM.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes do Eixo Tamanduateí*. Santo André: PMSA, 2000. Folder de evento.
- SAKATA, M. *Projeto Eixo Tamanduateí: Uma nova forma de intervenção urbana em Santo André?* 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- VAINER, C. 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: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

### Obs.:

O artigo é resultante da dissertação de mestrado *Projeto Eixo Tamanduateí: Uma nova forma de intervenção urbana em Santo André?*

### Nota do Editor

Data de submissão: outubro 2007

Aprovação: dezembro 2008

---

### Margarida Nobue Sakata

Arquiteta e urbanista formada pela FAUUSP, foi bolsista na Kyoto University, Japão, pelo Shiga Prefecture Overseas Study Program, 1984-1985, e é mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP.

Rua Tenente Manoel Tinoco Miraldo, 25. Jardim da Saúde

04152-030 – São Paulo, SP

(011) 4433-0188

nobue@webcable.com.br