

# A reprodução excêntrica do centro: grandes projetos urbanos no subúrbio e periferia de São Paulo<sup>1</sup>

Rafael Cruz de Góes\*

**Resumo** O artigo analisa dois grandes projetos urbanos que buscam reproduzir as dinâmicas de centralidade em áreas não-centrais da metrópole paulistana. A ideia de área não-central procura abarcar um campo maior de relações socioespaciais além do par centro-periferia. Para tanto, caracteriza-se os conceitos de subúrbio e periferia a partir da história de ocupação dos territórios do Grande ABC e Itaquera e suas relações com a centralidade constituída da metrópole. Em seguida, aprofunda-se nos desdobramentos dos projetos Eixo Tamanduateí em Santo André e Operação Urbana Rio Verde-Jacu na zona leste paulistana, a partir dos seus objetivos de estabelecerem novas centralidades regionais. Por fim, aponta para a importância do entendimento dialético da reprodução da cidade a partir do fracasso dos projetos em questão em engendram novas centralidades.

*Palavras-chave:* espaço intraurbano, planejamento urbano, grandes projetos urbanos.

## La reproducción excéntrica del centro: Grandes Proyectos Urbanos en los suburbios y periferia de São Paulo

**Resumen** El artículo analiza dos grandes proyectos urbanos que buscan reproducir la dinámica de centralidad en áreas no-centrales de la metrópoli de São Paulo. La idea de un área no-central busca abarcar un campo más amplio de relaciones socioespaciales más allá del par centro-periferia. Por tanto, los conceptos de suburbio y periferia son caracterizados a partir de la historia de ocupación de los territorios del Grande ABC y Itaquera y sus relaciones con la centralidad constituída de la metrópoli. Seguidamente, se profundiza en el desarrollo de los proyectos Eje Tamanduateí en Santo André y la Operación Urbana Rio Verde-Jacu en la zona este de São Paulo, con base en sus objetivos de establecer nuevas centralidades regionales. Finalmente, señala la importancia de la comprensión dialéctica de la reproducción de la ciudad a partir del fracaso de los proyectos en cuestión para engendrar nuevas centralidades.

*Palabras clave:* espacio intraurbano, planeamiento urbano, grandes proyectos urbanos.

## Eccentric reproduction of city center: Large Urban Projects in the suburbs and periphery of São Paulo

**Abstract** This paper analyzes two “large scale urban projects” that seek to reproduce dynamics of centrality in non-central areas of the São Paulo metropolis. The idea of a non-central area aims to encompass a larger field of socio-spatial relations than the “center-periphery” pair. Thus, the concepts of suburb and periphery are characterized based on the history of occupation of the territories of Grande ABC and Itaquera regions and their relations with the established centrality of the metropolis. Then, it deepens in the consequences of the Tamanduateí Axis project in Santo André and the Urban Operation Rio Verde-Jacu in the east zone of São Paulo, based on their objectives of establishing new regional centralities. Finally, it points towards the importance of the dialectical understanding of the reproduction of the city through the failure of the projects in question in engendering new centralities.

*Keywords:* intraurban space, urban planning, large scale urban projects.

**A** metrópole paulistana organiza-se em torno de um centro principal, dos pontos de vista simbólico, econômico e, principalmente, das relações intraurbanas dos espaços metropolitanos. Este texto analisa a reprodução das dinâmicas dessa centralidade nos lugares não-centrais da metrópole a partir de projetos urbanos. Para tanto, nos valem, além do conceito de centro, das categorias de subúrbio e periferia.

Na primeira parte deste artigo, caracteriza-se a centralidade de São Paulo e desenvolve-se os conceitos de subúrbio e periferia, exemplificados pelo município de Santo André e o distrito de Itaquera respectivamente, a partir de suas histórias de ocupação e urbanização e os papéis desempenhados por esses territórios na estruturação metropolitana.

Na parte seguinte, serão analisados projetos urbanos desenvolvidos nesses dois territórios não-centrais: a operação urbana Cidade Pirelli no contexto do projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André e a operação urbana consorciada Rio Verde-Jacu e seus desdobramentos até a Copa do Mundo em Itaquera. Em ambos os casos, observa-se como as dinâmicas urbanas, as políticas públicas e as ações privadas sobre a terra são orientadas a reproduzir as formas do centro – a estética, os instrumentos urbanísticos, as relações de trabalho, os discursos econômicos, tudo o que caracteriza o polo principal da cidade. Trata-se da reprodução do centro no não-centro.

A parte conclusiva deste artigo toma os experimentos urbanos retratados como evidências de uma forma dialética de reprodução da metrópole - mesmo quando esses projetos aparentemente avançam na contramão desse processo. Sendo um movimento que envolve Estado e investidores, revela-se também uma dimensão da reprodução do capital sobre a terra urbana a partir da interdependência entre interesses públicos e privados.

### Nota metodológica

A noção de Grandes Projetos Urbanos (GPU) é polissêmica (LUNGO, 2005) e disputada (NOVAIS et al., 2007). Aqui é entendida como forma de articulação entre agentes públicos e privados sobre determinado território urbano a fim de desencadear processos de desenvolvimento econômico e de reestruturação espacial, provocando rupturas sobre os espaços físico e social (VAINER et al., 2012). Os GPU reforçam posições de competitividade das economias metropolitanas num contexto de transformação da disputa entre lugares em níveis que vão do local ao global (SWYNGEDOUW et al., 2002)

O estudo analisa qualitativamente os resultados de dois GPU elaborados para territórios não-centrais da metrópole de São Paulo. Para assim caracterizá-los, tomou-se como pressuposto teórico a forma de organização do espaço intraurbano exposta por VILLAÇA (2001, p.239), isto é, fruto de um processo dialético engendrado pelas contradições entre as necessidades de se aglomerar em torno das vantagens da localização e de se

<sup>1</sup> Este artigo é resultado do trabalho de conclusão do Curso de Especialização Cidades, Planejamento Urbano e Participação Popular – Instituto das Cidades/UNIFESP. Agradeço aos comentários da orientadora Magaly Pulhez, dos membros da banca de avaliação e dos pareceristas da Revista Risco.

\* Rafael Cruz de Góes é Arquiteto e Urbanista, Arquiteto na Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA), ORCID <<https://orcid.org/0000-0002-0802-4889>>.

afastar - por movimentos indesejados mas obrigatórios - os usos incompatíveis com essas vantagens e as pessoas sem o privilégio de participar de tal localização.

Para tanto, descreveu-se a formação histórica de dois diferentes espaços, focando em suas relações com a centralidade paulistana e seus papéis como lugares de produção e de moradia para caracterizá-los ora como periferia, casos da Zona Leste paulistana, ora como subúrbio, a orla ferroviária-industrial de Santo André.

Essa diferenciação não pretende engessar tais categorias, mas, ao contrário, quer explicitar as diferentes formas de manifestação dos espaços não-centrais. Assim, caso o método seja reproduzido para a análise de qualquer metrópole brasileira ou arranjo espacial que orbite uma centralidade urbana, são diversas as maneiras que se possa caracterizar seus diferentes espaços, guardando suas especificidades locais, importando mais a forma como se relacionam com o centro.

Dado esse substrato teórico, realizou-se dois estudos de caso de Grandes Projetos Urbanos, um em cada território não-central, ambos de grande repercussão, mas com resultados concretos muito menores que os cenários planejados. As iniciativas também se aproximam pelo discurso de reprodução do espaço voltado a abrigar atividades econômicas do terciário avançado, típicas das centralidades principais.

A análise documental que embasa o estudo reuniu materiais de divulgação dos dois projetos à época de sua elaboração, o acompanhamento jornalístico e acadêmico do seu desenvolvimento e a análise comparada de propostas de implantação e situação atual para os dois casos.

Em que pese o fato de ambos projetos não terem sido levados adiante, limitando o que poderia ser a análise dos reais resultados de uma política urbana baseada em GPU e reduzindo o material disponível a objetivos, diretrizes e projetos esquemáticos, essa ausência também é tomada como objeto revelador da política de GPU nas áreas não-centrais.

## **O que é centro em São Paulo?**

Geometricamente, o centro define uma localização pontual equidistante dos extremos. Nas cidades, o centro urbano não é um ponto a partir do qual a cidade gira um compasso e desenha seu território. O centro é um espaço que se tensiona e se movimenta de modo a estabelecer as melhores vantagens localizacionais para a classe que domina a disputa territorial, mobilizando tanto valores financeiros quanto simbólicos.

No caso de São Paulo, o centro se forma a partir do chamado Triângulo Histórico, em torno do qual vivia a elite paulistana até o final do século XIX, quando esta se segrega voluntariamente a norte, para o bairro de Campos Elísios. Essa auto-segregação faz migrar também o local de centralidade, que atravessa o vale do Anhangabaú e consolida-se no bairro da República, ao passo que o “Centro Velho” é ocupado pelas classes populares (VILLAÇA, 2001 p.262; FRÚGOLI, 2000, p.49). O “Centro Novo” recebe empreendimentos importantes, como as lojas Mappin em 1913 e investimentos do Estado, como a transposição pelo viaduto do Chá e a construção do Teatro Municipal.

O espaço preferencial de residência da elite paulista seguiu deslocando-se até consolidar-se nos bairros entre a avenida Paulista e o rio Pinheiros. À medida que o Centro tradicional se popularizava - abrindo sobretudo a migração nordestina (FRÚGOLI, 2000, p.38) - a avenida Paulista passava a assumir o lugar de centralidade de trabalho e consumo das classes altas entre as décadas de 1960 e 1970. O movimento era reforçado pelas gestões municipais, sob intervenção do governo militar. Por um lado, tomava-se iniciativas no sentido da “popularização” do Centro histórico, como a transformação de vias em calçadas e a instalação de terminais de ônibus, como Parque Dom Pedro e Bandeira, enquanto os planos da Linha Verde do metrô e o projeto Nova Paulista consolidavam a imagem de polo terciário no espigão.

Por fim, os bairros a oeste do rio Pinheiros passam a abrigar as famílias ricas quando esses lugares se conectam às ofertas de emprego e consumo relacionados a sua classe. Nesse sentido, nos anos 1990 uma nova centralidade se estabelece nas vias Faria Lima e Engenheiro Berrini. Ali, o papel do Estado (novamente sob gestão de Paulo Maluf) se observa na implementação das operações urbanas e na “resolução” - em geral, violenta - das questões de habitação social (cf. FIX, 2001).

Esse instrumento urbanístico foi pensado pelo menos desde a metade da década de 1970 para viabilizar intervenções estratégicas em perímetros urbanos delimitados por meio de parcerias entre poder público e investimento privado (MALERONKA, 2010). A experiência consolidada na década de 1990 em cidades como São Paulo e Santo André, com participação privada direta, delimitação de perímetros de exceção e, no caso paulistano, a comercialização de títulos de permissão adicional de construção, deu forma ao modelo de operação urbana consorciada, incluída no rol de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Os deslocamentos do centro e da população de alta renda revelam uma tendência ao eixo sudoeste da cidade de São Paulo. Conforme Villaça (2001, p.242), a origem dos centros “está na possibilidade de minimizarem o tempo gasto e os desgastes e custos associados aos deslocamentos espaciais dos seres humanos”. Disso não decorre, no entanto, que as elites vivam nos centros, mas mobilizam a organização de infraestrutura da cidade para que se facilite seus deslocamentos e seus acessos. Esse é o ponto central do argumento de Flávio Villaça, mas que já é suscitado, por exemplo na seguinte observação do urbanista Cândido Malta Campos (O ESTADO DE S. PAULO, 1973):

*[...] a expansão comercial da Avenida Paulista repete um fenômeno verificado nas grandes cidades do mundo capitalista, nos quais os centros deslocam-se, principalmente, em direção aos bairros de maior poder aquisitivo. Isto porque, segundo ele, as pessoas que decidem sobre a localização das sedes das empresas preferem as áreas da melhor qualidade ambiental possível. Nessa escolha, levam-se em conta não só a infra-estrutura já existente e a estética do bairro, como também a proximidade do local de trabalho com sua residência.*

Não à toa, o papel do Estado consiste, sobretudo, em criar acessos (viaduto do Chá, metrô, complexo de túneis e viadutos nas avenidas Rebouças, Nove de Julho e Marginal Pinheiros) - especificamente para os modais de transporte utilizados pelas classes altas - e regular o uso do solo, intensificando as desigualdades impostas pela valorização da terra.

Portanto, deve-se entender a produção de novas centralidades, antes de tudo, como um movimento de reprodução do capital sobre a terra urbana mediante a valorização de terrenos, ao passo que os antigos centros são gradativamente abandonados e entregues à deterioração de seus equipamentos (FRÚGOLI, 2000, p.38).

À medida que o centro se desloca a sudoeste, deixa de ser um ponto compacto e passa a configurar uma região dispersa. Se o Centro Antigo cabia no polígono de três ruas, a cidade hoje dispõe de um conceito de Centro Expandido praticamente delimitado pelos três principais rios - Tamanduateí, Tietê e Pinheiros. Nesse contexto, a porção oeste - a várzea do rio Pinheiros, que engloba o eixo Faria Lima-Berrini - destaca-se como frente de expansão do centro. A região reúne os principais empreendimentos corporativos e sedes de empresas internacionais numa paisagem de poder e dinheiro que se associa à ideia de cidade globalizada (FIX, 2009). Enquanto essa região se configura no imaginário da cidade como centro segundo a atividade de diretores de empresas, da classe dominante e dos investidores estatais e privados, nacionais e estrangeiros, o Centro tradicional, tornado popular, representa a ideia de centralidade do cotidiano e ao alcance de maior parte da população da metrópole.

Conforme Villaça (2001, p. 246) aponta, em 1987 o Centro tradicional aglomerava 517.000 empregos, enquanto a baixada oeste da avenida Paulista até o Rio Pinheiros dispunha de apenas 364.000 postos. Além de concentrar os principais pontos do comércio popular, esse centro também é nó das principais infraestruturas de transporte, como a interligação das linhas Norte-Sul e Leste-Oeste do metrô na estação Sé, de diversas linhas de trem na estação da Luz, e de linhas de ônibus nos terminais Bandeira e Parque Dom Pedro II.

É a partir da concepção de centro que se entende as outras partes componentes da metrópole e sua reprodução. Os espaços não-centrais, que participam menos das vantagens de localização, não se constroem a reboque da organização do centro ou como resíduo da reprodução da cidade, mas sim a partir do mesmo movimento dialético que também estabelece a centralidade (VILLAÇA, 2001, p.238). Afinal, o centro agrega as principais vantagens à medida que as inconveniências do urbano são reproduzidas à distância.

### **Santo André, subúrbio de São Paulo**

O conceito de subúrbio que empregamos aqui define centralidades secundárias, espaços que gozam de relativa independência em relação ao centro principal da metrópole a respeito da localização de empregos e centros de consumo. Não se procura aqui uma ideia universal, aplicável a qualquer espaço metropolitano, mas, pelo contrário, se quer explorar uma relação expandida de espaços da metrópole além da dualidade centro-periferia. Usamos o termo carregado de contradição, da zona cinzenta que pode representar entre as ideias de centro e periferia. Ressalta-se também que não se trata do modelo dos subúrbios norte-americanos de baixas densidades habitacionais, afastados do centro mas conectados a eles por vias rápidas - caso de Alphaville, Granja Viana e bairros da região do Morumbi em São Paulo. A ideia se assemelha ao conceito de "subcentro" empregado por Villaça (2001, p.293), que caracteriza as aglomerações de serviços e comércio populares em Pinheiros e Santo Amaro e mesmo os centros de Santo André e São Caetano. Nos casos paulistanos, esses lugares acabam sendo

englobados no território de um centro expandido, ampliando seu acesso às vantagens da centralidade, mas na região do ABC configuram territórios próprios.

A região do Grande ABC – reconhecida como importante polo industrial da área metropolitana de São Paulo – urbaniza-se a partir de dois importantes marcos da segunda metade do século XIX: a instalação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí em 1866 e a fundação de núcleos coloniais<sup>2</sup>, compostos principalmente por imigrantes italianos, a partir de 1877.

Até meados do século XIX, a região apresentava atividade predominantemente rural, organizada em torno das fazendas São Bernardo e São Caetano, cultivadas por monges da Ordem de São Bento. Para receber os imigrantes, esses núcleos foram loteados em pequenas propriedades rurais e arruados sobre um desenho já com características urbanas.

A instalação desses núcleos coloniais estava apoiada na fantasia da substituição do trabalho negro escravizado – ainda que em vias de libertação – pela mão-de-obra livre branca, o que conseqüentemente acarretaria, segundo os princípios liberais, numa virtuosa conformação social e econômica. A presença imigrante era vista como elemento de inovação sobre o território ocupado por escravizados e caipiras, que representavam formas de vida e de produção atrasadas, principalmente sob a figura do posseiro (MARTINS, 1992, p.127-130).

Se, por um lado, a fundação de colônias carregada de ideologias de construção da civilidade configura o subúrbio como espaço da pequena produção rural, por outro, a instalação da ferrovia representa um impulso de urbanização associado à industrialização.

A posição da estação de trem faz crescer em seu entorno um povoado que ultrapassa, em população, a própria sede da freguesia<sup>3</sup>. Antes mesmo que alcançasse a condição de município, esse núcleo urbano já atraía investimentos do capital industrial, atraindo fábricas como a têxtil Ypiranguinha, em 1896. Antes ainda da virada do século, ergueram-se as plantas do Lanifício Kowarick em 1889 e a moveleira Streiff em 1897 (GUIDES, 2008, p.11).

Nesse contexto, a cidade vê a proliferação de vilas operárias, destacando-se as de propriedade da fábrica Ypiranguinha, com tipologias até hoje existentes. A urbanização andreense segue o ritmo da instalação de indústrias da orla ferroviária. De tal modo, quando Santo André emancipa-se de São Bernardo em 1938, os bairros centrais e a orla industrial já estabelecem um tecido urbano consolidado, ocupado por uma densa camada de trabalhadores e uma embrionária classe média – diretores e gerentes dessas fábricas, além de profissionais liberais. Dos parcelamentos realizados nessas décadas, eram comercializados não apenas os lotes, mas também as unidades construídas, com possibilidade de expansão (GUIDES, 2008).

A localização entre a capital e o porto, em área até então pouco povoada e pouco valorizada, representava uma situação ideal para a reprodução do capital industrial e imobiliário. Essa condição de urbanização – instalar fábricas, parcelar terrenos e construir casas – permitiu que o operário andreense morasse próximo ao seu local de trabalho. Dessa dinâmica entre habitação e emprego emerge a centralidade de Santo

<sup>2</sup>A campanha de colonização fomentada pelo governo imperial visava receber um fluxo de imigrantes ao redor da cidade de São Paulo, numa política que abrangeu também as colônias de Santana, na margem norte do Tietê, e Glória, correspondente aos atuais Cambuci e partes de Aclimação e Vila Mariana; mais tarde Santo Amaro, com a conhecida colônia alemã no atual bairro do Brooklin, e Ribeirão Pires. Cf. LANGENBUCH, 1971.

<sup>3</sup>Na época, os limites administrativos de São Bernardo abrangiam toda a região do ABC, elevado a município em 1889. Em 1938, Santo André torna-se sede do município e em 1945 São Bernardo retoma a autonomia a partir da emancipação. Uma série de processos de emancipação que se desenrola até 1964 dá a forma dos 7 municípios que compõem hoje a região.

André, que já nos anos 1940 se consolida como polo de consumo, abrigando filiais de bancos e lojas (VILLAÇA, 2001, p.300). Por um lado, a região do ABC catalisa relativa autonomia em relação à capital paulista, por outro, ainda depende dos serviços e atividades prestados no centro da metrópole – universidades, hospitais de referência, circuitos culturais e núcleos empresariais, por exemplo. Em relação ao centro principal, a configuração suburbana representa uma centralidade rebaixada.

A noção de subúrbio tal qual se pretende aqui sobre o território do Grande ABC se constrói na contradição entre rural e urbano que, de uma forma ou de outra, submete esse espaço ao centro de São Paulo – seja desde as trocas operadas entre as fazendas beneditinas e o mosteiro que ainda marca a paisagem do triângulo histórico, seja como lugar da instalação das fábricas, fora do anel de salubridade que circunscribe o centro e desenha a orla industrial periurbana do Ipiranga ao ABC.

A história suburbana é uma história de vencidos, constantemente apagada e reescrita. A necessidade de uma ideia própria de condição e de lugar dá-se no conflito entre o esquecimento e o silêncio (MARTINS, 1992, p.15). O passado caipira e rural é ocultado pela narrativa mitológica da fundação de Santo André um ano antes dos jesuítas assentarem a Vila de São Paulo às margens do Tamandateí – ainda que essa fundação não tenha data e lugar bem definidos. Escondeu-se a história pequena, da vida cotidiana das fazendas dos monges, dos caipiras e homens livres que se instalaram no caminho entre São Paulo e Santos, história que define a real narrativa do subúrbio. Neste vazio, reescreve-se as origens do lugar sob a contradição de ter que se enxergar como algo nem centro, nem periferia.

### **Itaquera, periferia de São Paulo**

Na organização administrativa do município de São Paulo, Itaquera é o nome de um distrito, bem como da subprefeitura que o contém (composta também pelos distritos Parque do Carmo, José Bonifácio e Cidade Líder). Considerando-se o desenvolvimento urbano da parte leste da metrópole, definida pelas bacias a montante do Tietê e pela influência da Estrada de Ferro Central do Brasil, Itaquera, junto a Poá, poderia ser considerada na década de 1950 uma “pequenina capital regional” entre os chamados subúrbios orientais (AZEVEDO, 1958, p.162). A formação desse espaço que se define como povoado, bairro, distrito e região desenvolve-se sobre uma história própria, mas também num processo que se generaliza por extensa parte da chamada Zona Leste, entre as bacias dos rios Aricanduva, Jacu e Itaquera. De fato, a urbanista Raquel Rolnik (2000, p.86) classificou como “periferia consolidada” um território que abrangia distritos de Aricanduva a São Miguel Paulista, caracterizados pelo modo de ocupação periférica a partir dos anos 40.

A região de Itaquera, território de paragens no caminho para as Minas Gerais desde o século XVII, conservava o caráter rural até meados do século passado, observando, a partir daí, um acelerado processo de expansão urbana e configurando-se como bairro dormitório. Bem como a região do ABC, Itaquera tem sua formação relacionada à atividade agrícola realizada por ordens religiosas, nesse caso, nas fazendas Caaguaçu e do Carmo, da Ordem dos Carmelitas. É também na virada do século que a região se conecta ao centro pela linha férrea a partir da inauguração da Estação São Miguel da linha Central do Brasil em 1877. Contudo, a região não atrai a instalação de indústrias

nesse período, desempenhando ainda na primeira metade do século XX o papel de “cinturão caipira” da cidade.

Em 1919, a fazenda Caaguassu é loteada dando origem à Vila Carmozina, com lotes de cerca de 1ha, permanecendo ainda o caráter rural da região com chácaras e pequenas culturas e criações. A incipiente concentração urbana que se desenvolve configura-se, por um lado, no atendimento de serviços à população local, por outro, no movimento pendular em direção ao Centro. A primeira metade do século vê o surgimento de outros bairros como Vila Santana e Colônia Japonesa.

A tendência de transformação da paisagem rural em urbana configura-se pelos novos loteamentos que originam os bairros-dormitórios. Na década de 1950 eram cerca de 40 mil habitantes na região atravessada pela linha férrea, cuja maior parte exercia “suas atividades costumeiras na Capital, o que nos leva a considerá-la um dos mais importantes ‘dormitórios’ da cidade” (AZEVEDO, 1958, p.161). Destaca-se na parcela brasileira dessa população (além de muitos portugueses e japoneses) a presença de “muitos baianos e nordestinos” (ibid).

Enquanto a população do distrito de Itaquera cresce de 6.220 habitantes para 7.892 entre 1934 e 1940, no Censo de 1950 registra-se 15.515 pessoas. Considerando-se mais os distritos de São Miguel e Guaianazes, soma-se a população de 10.086 habitantes em 1934, 18.559 em 1940, saltando para 65.304 em 1950 (AZEVEDO, 1958, p.155). Segundo Villaça (2001, p. 136) a região só se desenvolve industrialmente a partir dos anos 50 no contexto da via Dutra como conexão rodoviária com o Rio de Janeiro.

Esses bairros desenvolvem-se constituindo um padrão de espraiamento da cidade que determina as periferias, segundo Mautner (2015, p.248), apoiado no trinômio loteamento popular, casa própria e autoconstrução. Ainda que para a autora o Estado veja o crescimento periférico como “fenômeno ‘residual’ do processo de industrialização e urbanização” (MAUTNER, 2015, p.253), está claro seu papel determinante na orientação desse processo, como na opção pela política dos transportes rodoviários – sendo o ônibus o principal meio de locomoção do trabalhador - seja pela edição do decreto-lei federal que congela os aluguéis em 1942, desestimulando esse modo de morar em favor da casa própria. Por fim, a negligência dos poderes locais com a ocupação de áreas ambientalmente frágeis – como as margens dos rios Verde e Jacu – e com a construção de bairros à revelia dos padrões urbanísticos e códigos de obras é também parte da ação do Estado na constituição da periferia, bem como a manutenção da carência em serviços públicos.

Outra ação de impacto do Estado está na extensão da infraestrutura pela implantação das COHABs entre as décadas de 70 e 80, conjuntos erigidos sob o discurso de limitar a expansão da periferia, definindo vetores de infraestrutura sobre uma larga extensão de terras retidas para especulação.

Por fim, a atuação do capital especulativo imobiliário entra em cena com a extração da renda do solo urbano. A rentabilidade da terra é explorada desde os primeiros loteamentos, mas é com a atuação do mercado imobiliário formal que a ativação desses valores atinge maiores lucros e faz girar os maiores capitais. A parte seguinte deste artigo apresentará valores que ratificam esse ponto.



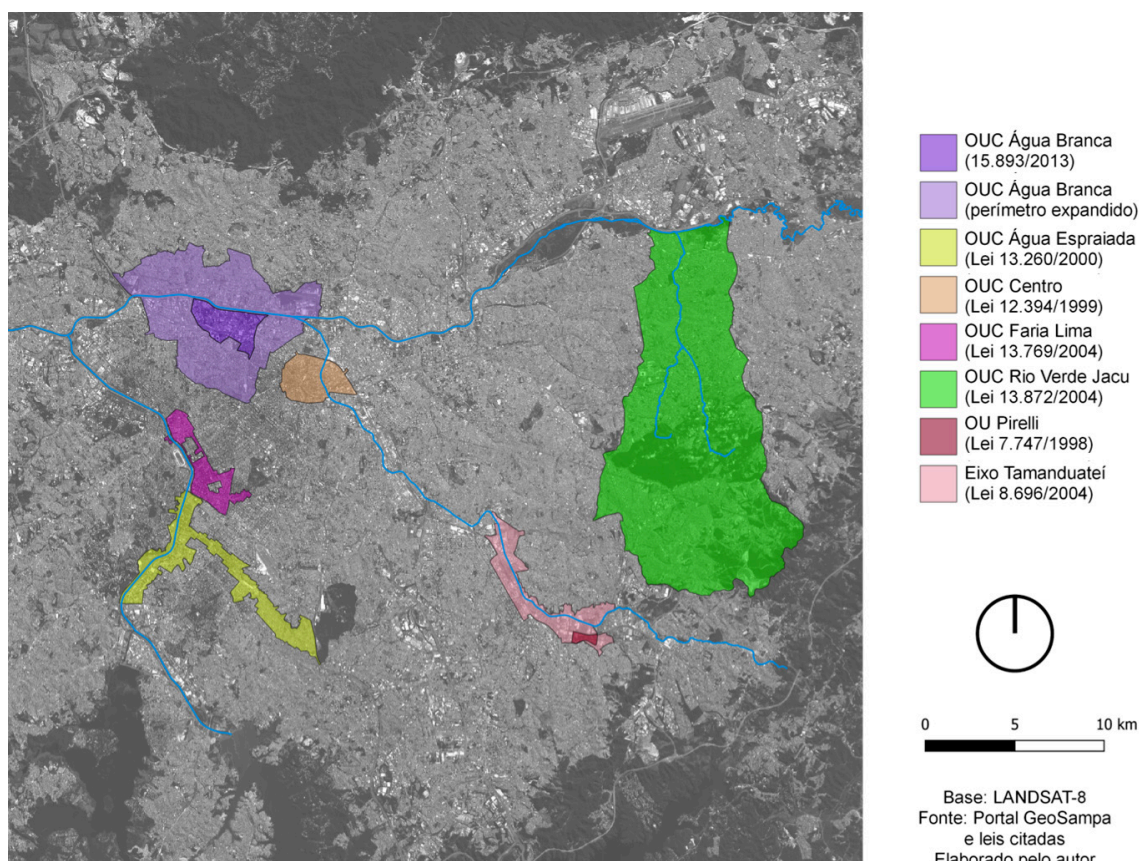
É a partir dessa última atuação que o território também se vê na contradição entre periferia e centralidade. Diferentemente das contradições que definem o subúrbio, a centralidade se reproduz na periferia apoiando-se no discurso de suprir as evidentes demandas e carências do espaço periférico. Essa transformação está baseada, como veremos, em ações associadas do mercado imobiliário com o poder público. Se há duas décadas Itaquera formava a periferia consolidada, hoje é mais complicada essa caracterização. Sabemos, contudo, que não se trata de uma centralidade tal qual é aquela polarizada pela avenida Paulista, a Berrini ou mesmo o Centro expandido. Nesse processo, o espaço periférico não se constrói como antítese ou alternativa ao centro. Ao contrário, reafirma a centralidade principal enquanto busca reproduzi-la.

A seguir, o artigo retoma os conceitos de subúrbio e periferia sob a perspectiva de dois grandes projetos urbanos que ainda reverberam sobre esses dois lugares – a orla industrial-ferroviária de Santo André e o território periférico de Itaquera.

### Cidade Pirelli e Eixo Tamanduatehy em Santo André

O projeto urbano do qual trataremos está envolvido em dois contextos interrelacionados da política urbana andreense: a Operação Urbana Cidade Pirelli (1998), que previa a transformação de parte de terrenos da fábrica italiana em Santo André, e o Projeto Eixo Tamanduatehy (1999), que representa a intenção do município em estabelecer uma “nova centralidade” ao longo da orla industrial-ferroviária, mediante a alteração de usos e parâmetros urbanísticos.

**Figura 1:** Operações Urbanas em São Paulo e Santo André. Fonte: Portal GeoSampa e leis citadas. Elaborado pelo autor.



A experiência que antecede esses projetos e abre a trilha para as parcerias entre gestão municipal e empreendedores privados é a Operação Urbana Industrial I, lançada em 1997. Foi instituída pela lei municipal nº 7.496 e efetivada segundo termo de compromisso firmado com a incorporadora Cyrela, proprietária de um terreno industrial no qual funcionou a fábrica General Electric. Pelo acordo, o poder público liberou o uso não-industrial do solo, o que permitiu a construção de um grande complexo comercial e empresarial numa região de fácil acesso e próxima ao centro da cidade, isento de IPTU por 5 anos. Em contrapartida, o empreendedor condicionava-se a ampliar o sistema viário próximo, duplicando a avenida de acesso ao empreendimento. Esse experimento foi inaugural na transformação de áreas industriais da cidade - grandes terrenos bem localizados, próximos ao Centro e a eixos regionais - bem como em aplicar instrumentos de parceria entre poder público e setor privado.

Além desse antecedente, a Pirelli já trazia da sede italiana uma experiência de reconversão de plantas industriais em “polo tecnológico misto integrado” agregando usos empresariais e culturais. Nos anos 1970, Milão também passou por um processo de desconcentração de indústrias. A colaboração do município com os interesses da empresa resultou em um zoneamento especial que garantiu à Pirelli flexibilidade sobre as normas de planejamento urbano da cidade (EIGENHHER; SOMEKH, 2012, p.25-26). O novo bairro, La Bicocca, foi elaborado inteiramente pelo escritório de Vittorio Gregotti, reunindo teatros, universidades, centros de pesquisa e inovação tecnológica, articulados a parques, praças e o patrimônio histórico construído.

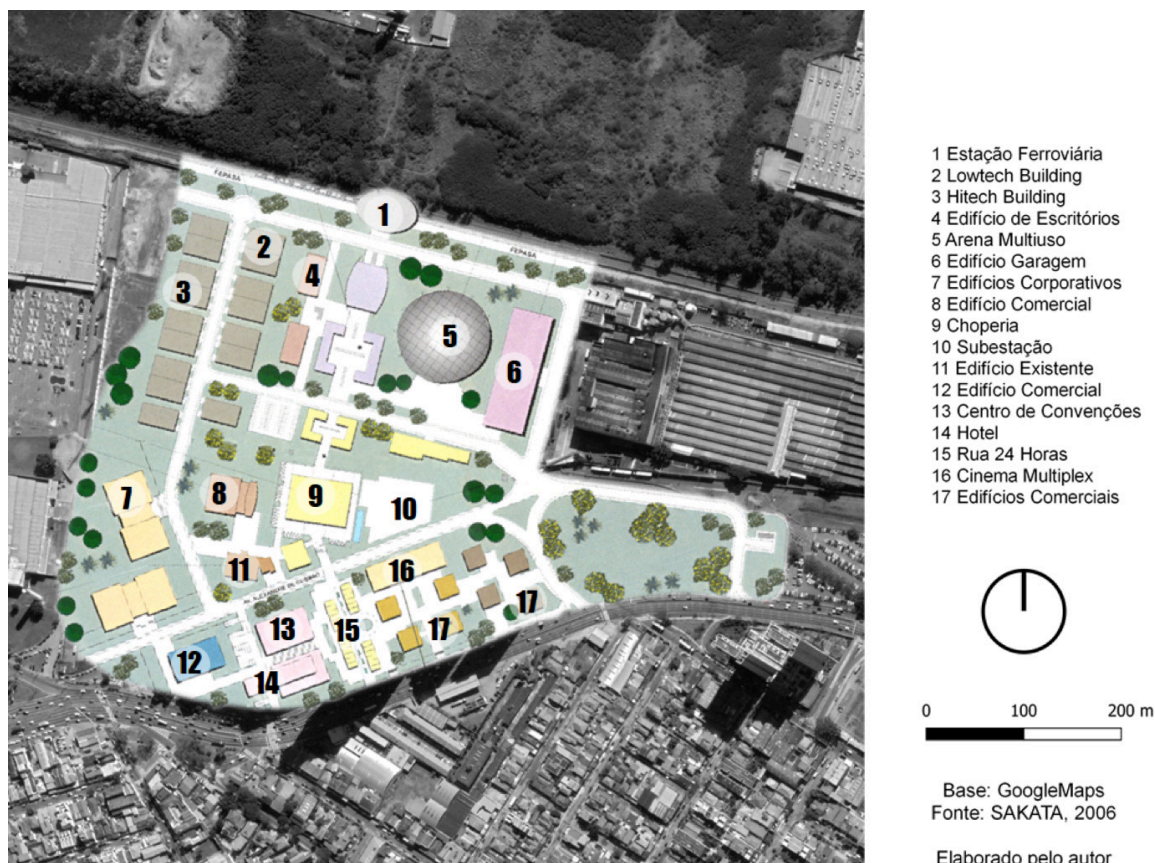
Para a versão andreense, o arquiteto Edo Rocha elaborou plano de ocupação estimado, à época, em US\$ 200 milhões (VIEGAS, 1999), prevendo usos corporativos, culturais e um campus universitário. A aproximação com o poder público municipal - tal qual a experiência em Milão - resultou na Operação Urbana Cidade Pirelli, efetivada pela lei municipal nº 7.747 de 1998.

Enquanto a parceria entre Pirelli e poder público municipal vislumbrava a reconfiguração do uso do solo sobre um conjunto de lotes, paralelamente a gestão municipal projetava uma grande transformação ao longo de todo o eixo de orla ferroviária-industrial paralela ao Rio Tamanduateí que, por cerca de 9 quilômetros, divide a área urbana do município.

O Projeto Eixo Tamanduatehy surge durante a segunda gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2002), desenvolvendo-se a partir do seminário internacional “O Grande ABC na busca de soluções”. O evento, realizado em 1997, buscava fomentar o desenvolvimento econômico da região, considerando-se o contexto de desconcentração de indústrias e consequente fuga dos postos de emprego. No mesmo ano é lançado o projeto “Santo André Cidade Futuro”, com palestra do urbanista Jordi Borja, que viria a ser consultor do projeto Eixo Tamanduatehy junto a Raquel Rolnik (SAKATA, 2006, p.84).

No ano seguinte, foram contratados estudos para a região capitaneados por importantes arquitetos do cenário mundial: Christian de Portzamparc, que havia recebido o prêmio Pritzker cinco anos antes, Eduardo Leira, autor do Plano Diretor de Madri, Joan Busquets, responsável pelo departamento de planejamento urbano de Barcelona durante os preparativos para os Jogos Olímpicos de 1992 e que projetara a revitalização de Puerto Madero em Buenos Aires, e Cândido Malta, que mais tarde se envolveria com outro grande projeto às margens do Tamanduateí - o Maharishi Tower<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>Cf. CARAMELO, 1999.



**Figura 2:** Proposta de Edo Rocha para a Cidade Pirelli. Fonte: SAKATA, 2006. Elaborado pelo autor.

O lançamento oficial do projeto ocorre em 13 abril de 1999, no salão de baile de uma das indústrias instaladas no Eixo e apresentado no auditório do MASP no dia seguinte. Esse evento que se desenrola quase que simultaneamente na área do projeto e num dos principais cartões-postais da metrópole revela a intenção em pontuar uma nova centralidade para São Paulo (SANTORO, 2007, p.135). Em material de divulgação do projeto, o então prefeito ressalta:

*A criação de uma nova centralidade metropolitana no Eixo Tamanduatehy é um imenso desafio que nós do governo municipal estamos assumindo. (...)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, (...).* (Celso Daniel, 1999 apud SAKATA, 2006, p.91)

Embora o esforço empreendido, os eventos organizados e os grandes nomes do urbanismo contratados, o resultado do projeto na realidade da cidade pode se resumir a um conjunto de intervenções pontuais e isoladas desenvolvidas como parcerias entre poder público e empreendedores privados. Os acordos viabilizaram empreendimentos comerciais em áreas industriais e torres em regiões de gabarito limitado, mediante investimento em contrapartidas.

Nesse escopo, o projeto da Cidade Pirelli aparecia como maior tentativa de transformação urbana, prevendo a integração de diferentes usos numa extensa área, envolvendo

5 Cf. PROJETO, 1999.

6 O ramo imobiliário Pirelli & C. Real Estate é estabelecido em 2001. Em 2010, deriva para outra empresa, Prelios, enquanto a Pirelli coloca-se no movimento de se transformar numa “companhia puramente de pneus”. O setor de cabos, um dos ramos instalados em Santo André, é vendido ao banco Goldman Sachs em 2005.

7 Ampliação de pistas e alteração de geometria viárias, execução de um vestiário para um campo de futebol alterado pelo novo viário, plantio de mudas para compensação ambiental, compatibilização das estruturas de abastecimento de água, drenagem e esgoto para a demanda gerada e construção de uma creche.

**Figura 3:** Empreendimento executado por Brookfield Incorporações. Fonte: GoogleMaps. Elaborado pelo autor.

ainda redesenho de viário, quadras e lotes. Na proposta de Eduardo Leira para o Eixo, aquela área receberia o “motor em marcha da transformação<sup>5</sup>”. Mas pouco tempo após a empresa italiana estabelecer em seu conglomerado o ramo imobiliário, passa a dispensar sua participação em diferentes setores<sup>6</sup>.

Em meio a essa virada ordenada pela sede italiana, o projeto é engolfado pela onda de desinvestimentos. Com a desistência da Pirelli pelo projeto, deixa de circular o discurso de transformação da região em centralidade regional. O ramo imobiliário da canadense Brookfield adquire parte da área do projeto, onde implanta o Brookfield Century Plaza. O empreendimento emula uma versão modesta da Cidade Pirelli, congregando na mesma quadra um shopping, dois hotéis, torres residenciais e um prédio de escritórios.

Enquanto a operação urbana Cidade Pirelli previa como contrapartida a estação ferroviária - já considerada nos projetos de Edo Rocha - e transposição viária da orla, conectando os subdistritos do município, o novo empreendimento é obrigado apenas a atender às demandas dos estudos de impacto de trânsito e vizinhança<sup>7</sup>.

A inauguração do shopping em outubro de 2013 serve de termômetro para o fracasso comercial do empreendimento. No primeiro dia de funcionamento, 80% das lojas estavam fechadas. Naquele mês, prefeitura e governo estadual acordavam que o



- 1 TIM Telefonía
- 2 Prysmian (antiga Pirelli Cabos)
- 3 Shopping Atrium
- 4 Escritórios
- 5 Hotéis
- 6 Edifícios Residenciais
- 7 Praça



0 100 200 m

Base: GoogleMaps

Elaborado pelo autor

centro comercial abrigaria uma unidade do Poupatempo, inaugurado em maio de 2015, marcando o papel do poder público no socorro do investimento. Inicialmente, o equipamento seria instalado em outro local, também de conversão do uso industrial no Eixo Tamanduatehy, porém próximo ao terminal metropolitano e estação de trem. Em outubro de 2014, entre o anúncio da parceria e a inauguração do equipamento, uma reavaliação do empreendimento valoriza o shopping de R\$ 179.045.725,53 para R\$ 273.804.099,80<sup>8</sup>. Nova avaliação realizada no final de 2018 faz o valor do patrimônio retornar ao patamar de R\$ 184.938.889,70. Em fevereiro de 2019, o shopping seguia com 50,5% das lojas vazias, representando 21,5% da área bruta locável.

<sup>8</sup>Valores do fundo imobiliário ATSA11, que tem o Shopping Atrium como único imóvel-ativo. Informações disponíveis em <<https://sistemaswebb3-listados.b3.com.br/fundsPage/main/12809972000100/ATSA/7/information>>. Acesso em 5 mar. 2021.

O empreendimento havia absorvido o contexto criado pela parceria entre município e Pirelli, fixando-se num ambiente de pontuais transformações. Dessa maneira, conta com apoio do poder público, que tem interesse no seu sucesso sob o discurso da geração de emprego e renda e da conversão dos usos industriais em decadência. Ainda assim, segue cercado pelos grandes lotes industriais, com pouca inserção no tecido urbano, o que explica em parte o fracasso da empreitada. Se a estação ferroviária projetada nos antigos masterplans não saiu do papel, sua implantação demandaria uma reconfiguração dos lotes industriais e novo desenho do sistema viário, o que ativaria economicamente aqueles terrenos. Mais uma vez, o resgate dos investimentos privados depende da direção dos investimentos públicos.

### **Operação Urbana Rio Verde-Jacu e Copa do Mundo em Itaquera**

A partir do momento em que Itaquera se conforma enquanto “periferia consolidada”, compondo-se de uma enorme massa de moradores, o poder público passa a investir mais profundamente em infraestruturas. Em 1989 é inaugurado o complexo de terminal e pátio de manobras do metrô na estação Corinthians-Itaquera, definindo uma das pontas da linha leste-oeste do modal. A produção habitacional privada para segmentos de média renda começa a surgir na região por volta dos anos 1990 junto a outros tipos de empreendimentos. Em 1989 estabelece-se a Universidade Unicastelo, em 1991 o Complexo Comercial Shopping Aricanduva e em 1992 são inauguradas a unidade do SESC em Itaquera e a Faculdade Santa Marcelina (OLIVEIRA, 2017, p.8).

Seguindo-se à inserção da região no mercado imobiliário urbano formal, uma série de iniciativas públicas são tomadas. Em 1996 é inaugurada a avenida Jacu-Pêssego/Nova Trabalhadores, cujas sucessivas obras de prolongamento fazem conectar, a partir de 2010, os municípios de Mauá a Guarulhos. Outra importante intervenção é a extensão da Radial Leste - eixo viário que corta bairros da zona leste rumo ao Centro - em 2004 sobre o antigo traçado da Estrada de Ferro Central do Brasil na altura da estação Itaquera. É nas proximidades do cruzamento dessas duas linhas que mais tarde se instala a Arena Corinthians em 2012. Por fim, em 2005 a Universidade de São Paulo inaugura novo campus no bairro de Ermelino Matarazzo.

Faz parte desse contexto uma série de leis que baseiam a mudança de status da região. O Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, decorrente do regramento federal Estatuto da Cidade de 2001, já previa - com proposta de perímetro - a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUCRVJ)<sup>9</sup>, abrangendo o entre-rios da zona leste que corresponde à região de Itaquera.

<sup>9</sup>Além desta, previa-se também as operações Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das já existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas (lei municipal nº 13.430/02, art. 225).

Em 2004, ainda sob a mesma gestão, a publicação da lei específica da OUCRVJ (lei municipal nº 13.872/04), amplia o perímetro da proposta inicial. No mesmo ano, a edição da lei de uso e ocupação do solo (lei municipal nº 13.885/04) reforça a necessidade de intervenções no sistema viário da região (art. 61) e a intenção de ampliar oferta de empregos e atividades econômicas naquela área (art. 64 e 65). Ainda em 2004 foi aprovada a lei de incentivos para a Zona Leste (lei municipal nº 13.833/04), que libera títulos para pagamento de impostos ou isenções.

A OUCRVJ carregava as peculiaridades de ser a maior em extensão (10.510 ha), e por ser a única localizada na periferia. Por essa razão, ainda que as diretrizes principais da operação passem pelo desenvolvimento econômico da região e suas conexões viárias, havia um entendimento de que as características do lugar definiriam problemáticas únicas, como os loteamentos populares, a ilegalidade urbanística e a precariedade da estrutura de cidade e de moradia (GROSTEIN, 2011, p.80). Portanto, além da atração de atividades geradoras de emprego, o conjunto de políticas públicas deveria zelar pela regularização fundiária e urbanística, passando pela qualificação ambiental.

O conjunto de leis e diretrizes revela duas frentes de catalisação do programa de desenvolvimento econômico da região: do investimento fundiário e imobiliário, pelos índices permitidos pela operação urbana, e do investimento empresarial, pelas vantagens das leis de incentivo. Enquanto a inauguração da estação de metrô em 1989 representava a consolidação de Itaquera como centralidade da Zona Leste, essa série de políticas faz surgir uma “Nova Itaquera” (D’ANDREA, 2012) simbolizada pela inauguração do Shopping Metrô Itaquera em 2007 e o surgimento de edifícios e condomínios residenciais voltados à classe média, num movimento que encarece a vida no bairro.

Se a inauguração do centro comercial marca o nascimento de uma Nova Itaquera, quatro anos depois outro evento reforçaria a imagem de região em transformação: a Arena Corinthians seria anunciada como estádio oficial da Copa do Mundo de Futebol, em substituição ao Estádio do Morumbi, que vinha sendo veiculado como representante paulista desde o lobby para a escolha do país-sede. Ainda, o estádio foi escolhido para receber a abertura do campeonato, data de maior visibilidade do evento. Além disso, receberia partidas de futebol dos Jogos Olímpicos de 2016, sediados no Rio de Janeiro.

Esse cenário parecia constituir sobre Itaquera importância e visibilidade globais. O governador à época, Geraldo Alckmin, afirmou que a zona leste se localizava “na melhor esquina do Brasil” (apud GOMES, p.121) e o economista Marcos Cintra apontava a região como “nova São Paulo” (ALBUQUERQUE, 2011, p.123). A própria querela entre o estádio do Morumbi e o estádio de Itaquera indicava como as políticas de desenvolvimento urbano e econômico acabaram por se orientar por uma lógica de competição interlugares (NEGRELOS, 2009, p.563) sugerindo que a região de Itaquera e seu entorno estivessem em posição favorável nessa disputa.

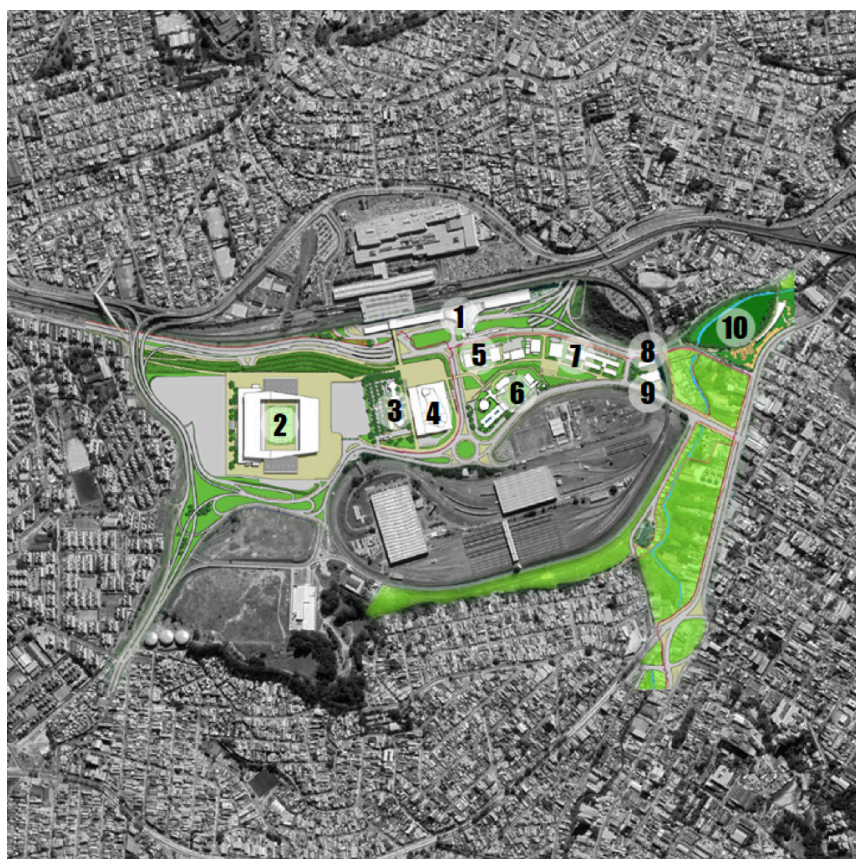
Enquanto a operação urbana seguia paralisada por não contar com estudos de impacto ambiental, o afã do evento mundial serviu de locomotiva para dar velocidade ao programa de desenvolvimento econômico, agora em torno do estádio. Foram anunciadas ações como a implantação de um polo institucional integrado a um parque tecnológico e

a edição de uma lei de melhorias viárias, correspondendo aos acessos do estádio (lei municipal nº 15.514/11). A matriz de responsabilidades do evento previa custo de 610,5 milhões de reais sobre as obras viárias (BRASIL,2014).

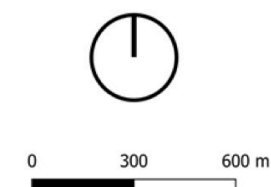
A leva de investimentos visava a geração de emprego e renda desejada pelo menos 10 anos antes nos objetivos da operação urbana, mas agora, projetando a criação de postos de trabalho de complexidade tecnológica. Mas, dos equipamentos esperados - Parque Linear, ETEC/FATEC, SENAI, incubadora de empresas, laboratórios do Parque Tecnológico, Fórum de Justiça, rodoviária, centro de convenções e batalhão da Polícia Militar (SÃO PAULO, 2012) - apenas os dois primeiros foram realizados. Quanto ao Parque Tecnológico, segundo dados de abril de 2019, seguia apenas com credenciamento provisório, apontado como “em projeto” (SÃO PAULO, 2019).

Segundo dados tabulados pela Prefeitura de São Paulo (2020), a participação da chamada Zona Leste 2 no total de vínculos de empregos formais no município variou de 4,3% a 5,66% entre 2000 e 2018, representando em torno de 21% da população total da cidade. Considerando-se apenas a faixa de rendimento de até 2 salários mínimos, a representação da região cresce de 5,8% em 2008 para 7,38% em 2018. Em comparação, a subprefeitura de Pinheiros, no quadrante sudoeste da cidade, representa por volta de 15% dos vínculos formais de emprego em São Paulo, sendo lar de cerca de 2,55% dos habitantes do município durante esse período.

**Figura 4:** Equipamentos previstos para o Polo Institucional de Itaquera. Fonte: SMDU/PMSP, 2012. Elaborado pelo autor.

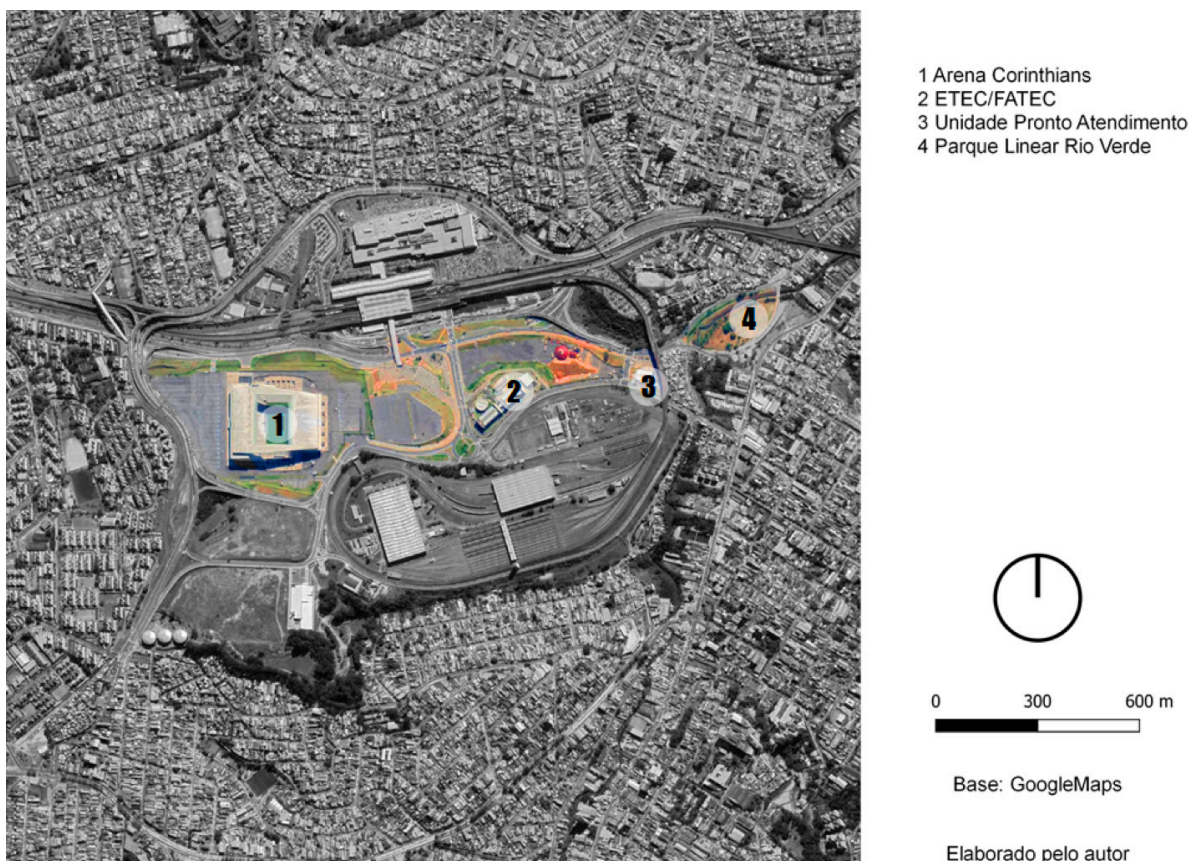


- 1 Rodoviária
- 2 Arena Corinthians
- 3 Fórum
- 4 Centro de Convenções
- 5 SENAI
- 6 FATEC/Etec
- 7 Incubadora (Pq. Tecnológico)
- 8 Obra Social/Assistencial
- 9 Batalhão Polícia Militar
- 10 Parque Linear Rio Verde



Base: GoogleMaps  
Fonte: SMDU/PMSP, 2012

Elaborado pelo autor



**Figura 5:** Equipamentos realizados no entorno do Polo Institucional de Itaquera. Fonte: Google Maps. Elaborado pelo autor.

Esses números revelam que o objetivo inicial da operação em consolidar uma centralidade geradora de empregos não foi alcançado - principalmente considerando-se a intenção de novos vínculos com maiores rendimentos nos setores de tecnologia. Por outro lado, as obras viárias e a imagem modernizante contribuem com a valorização imobiliária. Estima-se que um imóvel de dois dormitórios no distrito de Itaquera tenha se valorizado em média 10% entre 2000 e 2005, 113% entre 2005 e 2011 e 58% entre 2011 e 2013 (SILVA, 2015, p.96). A título de comparação, a inflação acumulada varia, segundo o índice IGP-M, em 85,81% no primeiro período, 36,04% no segundo e 13,31% no final. Levantamento do SECOVI-SP calcula que o valor do metro quadrado na região aumenta de R\$2.254 em 2010 para R\$5.226 em 2014 (REIS, 2016). Em vez de reduzir desigualdades socioespaciais de distribuição de emprego e renda, as políticas tiveram o efeito contrário de tornar a condição de vida mais onerosa na região, tomando por base o principal componente do orçamento familiar, a despesa com habitação.

### Os GPUs fora do centro

Os dois GPUs apresentados carregam características de um tipo especial de planejamento e governança. Ambos tiveram leis ad hoc (CUENYA, 2006) normatizadas sobre seus perímetros delimitados, como as leis de incentivo ao desenvolvimento econômico



na Zona Leste, ou a Lei de Desenvolvimento Industrial de Santo André, além das várias operações urbanas sobre o Eixo Tamanduateí, baseadas em leis ordinárias que alteravam o Plano Diretor. Também investiram fortemente na imagem modernizante de uma centralidade terciária, fosse a partir da proposta de Polo Tecnológico na Zona Leste ou o projeto de centro cosmopolita da Cidade Pirelli, além dos discursos de internacionalização que a Copa do Mundo, pontualmente, ou o plano estratégico andreense Cidade Futuro traziam.

Outra característica que une os dois projetos é o fato de não terem se desenvolvido de fato como importantes centralidades. Nesse sentido, as iniciativas malogram menos por não levarem a cabo seus projetos iniciais. O exemplo do Proyecto Retiro é dado como fracassado pelos sucessivos desenhos e por terminar numa equação cuja conta não fechava na calculadora dos investidores que, enfim, abandonam a oportunidade de reestruturação da área ferroviária (CUENYA, 2011). Mas, em que pese a permanência da *villa* mais antiga de Buenos Aires no bairro, ali ainda se constitui numa área de centralidade, com concentração de hotéis, entre outros bairros importantes para a paisagem turística portenha, como Recoleta e Puerto Madero. Os nossos exemplos, por outro lado, fracassam, antes de tudo, por não se constituírem como centralidades no sentido intraurbano, por não se tornarem o lugar das classes altas nem da tomada de decisões do grande capital da metrópole.

## Conclusões

Os projetos apresentados aqui refletem os ideais do chamado planejamento estratégico, que gerencia cidades como empresas (VAINER, 2000, p.76; HARVEY, 1996, p. 49) calcado nas parcerias público-privado e traça o desenvolvimento urbano a partir de uma imagem de modernização, sob os conceitos de cultura, tecnologia e internacionalização. No caso da metrópole paulistana, esse ideal tem se concretizado na região Berrini/Faria Lima, apontada no início do artigo como ponta de lança do vetor de centralidade. Sendo a metrópole fruto de um processo dialético e desigual, parece impossível que essas desigualdades espaciais constitutivas da reprodução das cidades sejam superadas sem a reversão das relações sociais definidoras das dinâmicas de trabalho e consumo.

Se naquilo que apontamos como centralidade a cidade ideal se realiza num restrito território como “ilha de primeiro mundo” (MARICATO, 2000, p.141), o desenvolvimento desse tipo de projeto e de planejamento nas áreas não-centrais como se deu em Santo André e Itaquera não pode ser mais que mera virtualidade. “Enquanto aglomeração social humana, a metrópole desenvolve um, e apenas um, centro principal” (VILLAÇA, 2001, p. 237), em torno do qual se organiza um sistema de outras centralidades e lugares subordinados. Assim, em vez de concorrer com a centralidade estabelecida - e a disputa entre cidades é uma prerrogativa desse tipo de gerenciamento empresarial- esses projetos reforçam-na à medida que elegem aquela imagem como ideal de cidade, submetendo-se mais ainda à hierarquia de lugares e ampliando a desigualdade socioespacial.

Se um processo dialético culmina na superação dos termos, a caminhada da reprodução da cidade segue para seu próprio colapso numa constituição insustentável de centro equipado e periferia miserável. Nesse sentido, a interdependência entre interesses privados e investimentos públicos parece colocar o papel do planejamento urbano,

de modo geral, em aporia. Por outro lado, não parece existir opção para as cidades se não a ação planejada, mirada num objetivo claro (MARICATO, 2000, p.174). O tipo de projeto analisado busca criar consensos sobre a direção do desenvolvimento das cidades, que, enquanto resultado de um processo dialético, não se reproduz sem conflitos.

Hoje, os dois municípios iniciam a rediscussão de seu regramento urbano sob a exigência da participação social ampliada, ao mesmo tempo que uma crise socioeconômica traz a pressão por soluções ágeis de desenvolvimento. As experiências de Baltimore ou das *docklands* londrinas, quando trazidas para esse debate como casos de sucesso, *benchmarks* ou exemplos a seguir, dizem muito pouco sobre a cidade possível para a maior parte do território metropolitano.

A saída para o planejamento das áreas não-centrais - e isso significa a política pública urbana para a porção maior e menos visível das regiões metropolitanas - passa pela resolução de dois<sup>10</sup> principais entraves - a imagem ideológica da cidade e a democratização dos instrumentos de planejamento. Trata-se, de um lado, da ruptura do consenso sobre uma cidade oficial que é irreal e impossível, e de outro, a pactuação do novo modelo de cidade, a partir da exposição de seus conflitos segundo a experiência cotidiana de pessoas em fluxo na metrópole.

<sup>10</sup>Há ainda uma questão a ser resolvida que não é abordada no artigo - do desenvolvimento institucional em nível metropolitano e a integração de políticas urbanas além dos limites municipais. Sobre o assunto, cf. NEGRELOS, 2009.

## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. Programa de Desenvolvimento Econômico para a Zona Leste. In: CALDANA, Valter; CAMPAGNER, Larissa (orgs). *Projetos urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos*. São Paulo / Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2011. p.123-129.
- AZEVEDO, Aroldo de. Itaquera e Poá, subúrbios residenciais. In: AZEVEDO, A. *et alli. A Cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. v. IV, p.153-179.
- BRASIL. Ministério do Esporte. *Matriz de Responsabilidades Consolidada*. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 23 dez. 2014. Disponível em: [http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz\\_consolidada\\_dez\\_2014.pdf](http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz_consolidada_dez_2014.pdf). Acesso em 5 mar. 2021.
- CARAMELO: Maharishi SP Tower. São Paulo: FAUUSP, v. 1, n. extra, 1999.
- CUENYA, Beatriz. Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalias urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario. *Medio ambiente y urbanización*, Buenos Aires, n.65, p.81-108, 2006.
- \_\_\_\_\_. Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 185-212, jan/jun 2011
- D'ANDREA, Tiaraju. Itaquera, muito além da Copa do Mundo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 5, v.1, n.57, p.36-37, 3 abr. 2012.
- EIGENHEER, Daniela Maria, SOMEKH, Nadia. Projeto urbano e inclusão social: Milão Pirelli La Bicocca. *Revista Oculum Ensaios*, Campinas, n.16, p.18-37, jul./dez. 2012.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009
- FRÚGOLI, Heitor (Jr.). *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Edusp, 2000.

- GOMES, José Geraldo Simões. Um breve relato histórico sobre o crescimento da cidade a leste. *In: Caldana, Valter; Campagner, Larissa (orgs). Projetos urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos.* São Paulo / Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2011. p. 113-121.
- GROSTEIN, Marta Dora. Operação Urbana Rio Verde Jacu. *In: Caldana, Valter; Campagner, Larissa (orgs). Projetos urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos.* São Paulo / Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2011. p. 79-82.
- GUIDES, Fátima Regina Mônico. *Moradias urbanas em Santo André (1900-1950): caracterização da arquitetura popular e seus meios de produção.* 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & debates*, n. 39, p. 48-64, 1996.
- LANGENBUCH, Juergen Richard. Os núcleos de colonização oficial implantados no Planalto Paulistano em fins do século XIX. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, n.46, pp. 88-106, 1971.
- MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulista.* 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. *In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARTINS, José de Souza. *Subúrbio: Vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha.* São Paulo: HUCITEC / São Caetano do Sul: Prefeitura de São Caetano do Sul, 1992.
- MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. *In: DEÁK, C., SCHIFFER, S.R. (orgs). O processo de urbanização no Brasil.* São Paulo: EDUSP, 2015. p. 245-259.
- NEGRELOS, Eulalia Portela. Avaliação de novos projetos urbanos metropolitanos: limites do ente federativo municipal. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 545-570, jul./dez. 2009.
- O ESTADO DE S.PAULO. "A opinião dos urbanistas sobre o projeto adiado". São Paulo, 27.9.1973, p.15
- OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de. Desenvolvimento Econômico e Socioterritorial na Subprefeitura de Itaquera: Contradições e desafios entre o local e o metropolitano. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XVII, 2017, São Paulo. Anais [...].* São Paulo: [s.n.], 2017. Disponível em: [anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.11/ST%203.11-04.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.11/ST%203.11-04.pdf). Acesso em: 5 mar. 2021.
- PROJETO Eixo Tamanduatehy. Realização de Prefeitura de Santo André. São Paulo: Alter Cyber Media, 1999. 1 fita de vídeo (38min.), VHS/NTSC, son., color.
- NOVAIS, Pedro; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIENESTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda. Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XII, 2007, Belém. Anais [...].* São Paulo: [s.n.], 2007
- REIS, Vivian. Quatro anos depois, estádio de Itaquera beneficiou shopping, mercado imobiliário e trânsito da região. *G1 SP*, 08 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/quatro-anos-depois-estadio-de-itaquera-beneficiou-shopping-mercado-imobiliario-e-transito-da-regiao.ghtml>. Acesso em 5 mar. 2021.
- ROLNIK, Raquel (Coord.). *Reestruturação urbana da metrópole paulistana: análise de territórios em transição.* São Paulo: PUCCAMP/Instituto Pólis, 2000 (mimeo).

SAKATA, Margarida Nobue. *Projeto Eixo Tamanduatehy: uma nova forma de intervenção urbana em Santo André*. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SANTORO, Paula. Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo. In: VEJARANO, María Clara. *Movilización social de la valorización de la tierra*. Cambridge (Massachusetts): Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p.131-164.

SÃO PAULO (Município). *Polo Institucional de Itaquera*. São Paulo, 24 jan. 2012. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/zona\\_leste/polos/index.php?p=37342](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/zona_leste/polos/index.php?p=37342). Acesso em 5 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. *Infocidade*. São Paulo, 19 mar. 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/info\\_cidade/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/). Acesso em 5 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Parque Tecnológicos. São Paulo, abr. 2019. Disponível em: <[www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/programas/parques-tecnologicos](http://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/programas/parques-tecnologicos)>. Acesso em 5 mar. 2021.

SILVA, Kelly Gago da. A Copa do Mundo e a valorização imobiliário no distrito de Itaquera. In: CARVALHO, Mônica de; GAGLIARDI, Clarissa Maria. Rosa (orgs). *Megaprojetos, megaeventos, megalópoles: a produção de uma nova centralidade em São Paulo*. São Paulo: Olho d'água, 2015. p. 89-97.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, Oxford, v.34, n.3, p.542-577, 2002.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; LIMA (Jr.), Pedro de Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA et al (org.) *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VIEGAS, Camila. Avenidá dos Estadôs. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 79, 13.abr.1999. Ilustrada. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq13049903.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq13049903.htm). Acesso em: 5 mar. 2021.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 2001.

Recebido [Mar. 18, 2021]

Aprovado [Mai. 22, 2022]