II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana

ABORDAGEM SISTÊMICA, ESCALAS E INTERSETORIALIDADE:
DESAFIOS E POTENCIAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Experiências de Projeto Urbano na cidade de São Paulo¹

Urban Design experiments in the city of São Paulo

Sales, Gastão¹; Macedo, Adilson²

¹ Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo PPGAU/FAU-MACKENZIE, São Paulo, Brasil,
gastao.sales@gmail.com

² Universidade São Judas Tadeu, prof.acmacedo@usjt.br

RESUMO

Projeto Urbano traduz *Urban Design*, é uma disciplina de Urbanismo e utiliza sistemática de três fases: planejamento, plano e projeto. Fases que servem a diferentes atividades profissionais e nisto se enquadra a disciplina Planejamento Urbano e Regional como o primeiro momento do Urbanismo e a disciplina Projeto Urbano como a etapa que antecede os procedimentos de implementação do projeto e se estende até a obtenção dos espaços construídos. Trata-se, neste artigo, do Projeto Urbano na cidade de São Paulo e de sua origem norte-americana, Nova Iorque nos anos sessenta, sob a gestão do Prefeito Lindsay e a coordenação do arquiteto-professor Barnett. Com base no estudo de setores com perímetro demarcado, o conhecimento da questão principal a resolver e o amparo de efetiva parceria público - privado interagindo positivamente no processo, Barnett introduziu meios eficientes de desenvolver o projeto em tempo previsto e mecanismos de parceria que ficou conhecido como modelo norte-americano. Este modelo foi aplicado no Brasil, no texto se conta o percurso e as dificuldades, com a esperança de se reabrir a discussão sobre um 'modelo brasileiro' vencidos os muitos entraves locais.

Palavras chave: Urbanismo, Planejamento Urbano, Projeto Urbano.

ABSTRACT

Projeto Urbano translates *Urban Design*, is a discipline of Urbanism and uses systematic of three phases, planning, plan and design. Phases that serve different professional activities and thus fit the discipline Urban and Regional Planning as the first time of Urbanism and the discipline Urban Design as the step which precedes the procedures of implementation of the project and extends until the construction of the spaces. It is, in this article, the Urban Design in the city of São Paulo and its North American origin, New York, in the sixties under the management of Mayor Lindsay and the coordination of architect-professor Barnett. Based on the study of sectors with demarcated perimeter, knowledge of the main issue to be solved and the support of effective public-private partnership interacting positively in the process, Barnett introduced efficient means to develop the project in due time and partnership mechanisms that became known as 'North American model'. This model was applied in Brazil, in the text it tells the route

¹ SALES, Gastão; MACEDO, Adilson. Experiências de Projeto Urbano na cidade de São Paulo. In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEORB, 2019, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019.

and the difficulties, with the hope of reopening the discussion about a 'Brazilian model', overcoming the many local obstacles.

Passwords: Urbanism, Urban Planning, Urban Design.

1 PRELIMINARES

Projeto Urbano é um segmento disciplinar da área de conhecimento do Urbanismo. Como projeto resulta de decisões anteriores de Planejamento Urbano e vinculadas ao plano da cidade, distrito ou setor, onde se insere a intervenção pretendida. Resultando em produtos para sua efetivação há planejamento e métodos próprios. Inclui parceiros capazes de viabilizar as transformações propostas e equipe técnica capaz de gerir trabalhos interdisciplinares. Deve ter flexibilidade para absorver modificações impostas durante o tempo de elaboração e mesmo nas fases de implantação, seja por questões técnicas ou alterações programáticas oriundas de novos parceiros, bem vindas para sua viabilidade e indutoras da busca por melhores espaços.

Apresentado deste modo Projeto Urbano traduz o *Urban Design*, que se consolidou em Nova Iorque entre os anos 1960 e 1970, e reportado neste artigo onde se situa esta disciplina face à realidade brasileira. Se procura, na pesquisa que derivou este texto, a clareza nos procedimentos que caracterizam a prática do Projeto Urbano, da parte do poder público, de urbanistas atuando como planejadores, entidades privadas ou arquitetos de edificações.

Este artigo aborda alguns conceitos e instrumentos do Projeto Urbano. Começa pela síntese da experiência norte-americana e discute elementos do debate em São Paulo. Pressupõe-se que há dificuldades para implementar os procedimentos de Projeto Urbano no Brasil, pois envolve parceiros privados e um processo de decisões equitativo entre estes e o poder público, circunstância difícil para acontecer pelo fato da ação de decidir se concentrar no lado público, representado pelo órgão de urbanismo, nas diversas fases. No Brasil o planejamento é um estágio recorrente da estrutura político-administrativa, centralizada em todos os níveis de governança. Para o segmento de nosso interesse se observa que há Planejamento Urbano em abundância e poucas realizações de Projeto Urbano. No município de São Paulo ocorreram tentativas a partir das empresas públicas de urbanização. No entanto o sistema de decisões centralizadas persiste, apesar da imagem de participação que a Prefeitura procura transmitir, mediante consultas e audiências públicas. Isto é próprio do excesso de centralização ou um tipo de lógica de participação e de decisão *top-down* como hoje se discute. E há também o microplanejamento, baseado em situações locais, que do outro lado cresce e exemplifica o que se considera *bottom-up*. Este se refere a planejar enfrentando contextos da pobreza disseminada pelo país. São temáticas importantes, mas, o artigo se limita ao Projeto Urbano como um procedimento que é urgente implementar, pois irá contribuir para a maior clareza na aplicação dos principais instrumentos urbanísticos utilizados pela municipalidade: PIU (Projeto de Intervenção Urbana) e AEL (Área de Estruturação Local) e mesmo a MIP (Manifestação do Interesse Privado) quando relacionada a uma intervenção urbana.

No decorrer do texto são tratadas questões relacionadas ao Projeto Urbano, situada a breve, mas importante, experiência paulistana, e delineada uma pauta para discussão.

2 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA EM PROJETO URBANO

Como consta no dicionário Aurélio que Urbanismo é: um conjunto de medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais que visam ao desenvolvimento racional e humano das cidades. No entanto, falta clareza entre o pessoal técnico sobre o que sejam as atividades relativas ao Urbanismo, como: o planejamento regional, urbano ou local, o plano de desenvolvimento integrado nas três escalas anteriores e o projeto, também nas três escalas (BARNETT, 1974).

Planejamento, plano e projeto por sua vez são etapas desenvolvidas em todas atividades técnicas de modo geral. Aplicadas ao Urbanismo estas etapas terão abrangência conforme

o contexto de determinado trabalho. Na literatura especializada o processo usual de Projeto Urbano é referenciado como 'modelo norte-americano' apresentando-se com características que o distingue de outros 'modelos', tais como o francês, o italiano e o espanhol, segundo Somekh e Marques (2006) e Colquhoun (1995). Fez-se a opção pelo modelo norte-americano pois a problemática brasileira está associada à dispersão urbana e à gentrificação, próxima à deles, sem contar os bons resultados da experiência nova-iorquina.

Em São Paulo, ainda se buscam referências para o campo de trabalho do Projeto Urbano. Principalmente devido às dificuldades com a parceria público-privada, questão inexistente na América do Norte onde as duas partes são colaborativas. Assim sendo, cabe pontuar a experiência nova-iorquina na gestão do Prefeito John Lindsay (1966-73), e que poucos anos mais tarde chegou a ser replicada em São Paulo na gestão Olavo Setúbal (1975-79).

Sobre tais procedimentos, o arquiteto Jonathan Barnett, pioneiro do processo de Projeto Urbano em Nova Iorque, escreveu dois livros seminais sobre sua experiência: *Urban Design as Public Policy* (BARNETT, 1974) e *Introduction to Urban Design* (BARNETT, 1982). Destaca-se nestes escritos a experiência da *Planning Commission's Urban Design Group* (UDG), coordenada por Barnett, braço da *City Planning Commission* (vinculada ao prefeito Lindsay) e responsável pelo plano de desenvolvimento integrado do município.

Ao UDG coube desenvolver projetos em perímetros aprovados pela sociedade e de acordo com o Departamento de Planejamento Urbano. São setores designados por *special district*. Estes segmentos do tecido urbano, cada um com suas necessidades específicas, serviram de base para a elaboração de diretrizes próprias para cada sítio. São exemplos, a transferência de potencial construtivo, o bônus para a implantação de tipos e programas desejados, as diretrizes morfológicas a partir de pré-existências, dentre outros.

Figura 1 - Perímetro do projeto urbano nas quadras da GCTS (New York City)

Fonte: Os autores sobre bases KPF, 2016 (A e B) e Google Earth (C).

Destacam-se, nos projetos para os *special districts*, a *Grand Central Terminal Station* (GCTS) e *Times Square*. O primeiro motivado pelo movimento popular contra a empresa proprietária da estação e de grandes lotes no seu entorno que havia apresentado projeto para construir um arranha céu sobre a estação antiga.

O segundo motivado pela demanda das companhias de teatro da Broadway contra empresas que pretendiam construir edifícios corporativos na área, usando o térreo apenas como um *hall* (espaço simbólico de recepção), ver Figura 1 (precedente). Em 1A, vazios urbanos dos pátios ferroviários em 1900; em 1B, negociação de potencial construtivo para o edifício da PANAM, anos 1960; em 1C, perímetro original sobre vista aérea atualizada (2018).

O exemplo da estação está associado a negociações sobre transferência de potencial construtivo (BARNETT, 1982), o segundo é exemplo pioneiro daquilo que o PDE de São Paulo incorporou como 'fachada ativa' e 'fruição pública do lote' (SÃO PAULO, 2014).

3 PROJETO URBANO E A EXPERIÊNCIA PAULISTANA

À luz das referências internacionais em *Urban Design*, nem toda transformação urbana se classifica como Projeto Urbano. O tipo de realização focalizada nesta discussão não é aplicável a propostas impostas por inteiro como: o Parque Ibirapuera, São Paulo, anos 1950, ou a Riviera de São Lourenço (Bertioga/SP), anos 1980, apesar do sucesso dos resultados. Interessam as categorias '*All-of-a-piece urban design*' e '*Piece-by-piece urban design*' da classificação de Lang (2005). A diferença está no *making off* ou 'processo de fazer'. Tanto o projeto do parque como a urbanização litorânea vieram de outro fazer e a diferença em relação ao conceito de Projeto Urbano se encontra na implementação, relacionada aos parceiros (público-privado), aportes de capital, etapas e prazos de execução (MACEDO, 2016).

Quanto à experiência paulistana, tem-se como marco a constituição da Empresa Municipal de Urbanização, EMURB em 1975 (atual SP Urbanismo), nos moldes do UDG. O engenheiro Ernest Robert Mange foi o primeiro diretor (1975-79) e, incentivado pelo prefeito, desencadeou projetos e políticas urbanas similares às que vinham acontecendo em Nova Iorque. Sua equipe promoveu intercâmbios com a experiência daquela cidade e efetivamente realizou por aqui uns poucos projetos urbanos. Aconteceram em setores de um amplo programa de urbanização, o Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada – CURA, cujas qualidades morfológicas e paisagísticas resultantes são ímpares, a exemplo do CURA Jabaquara – Setor Conceição, ver Figura 2 (a seguir). Em 2A, o desenho mostra toda a área com os vários perímetros de desenvolvimento, e se destaca em cor chapada a área do Setor 1 (aprox. 10 ha), Metrô Conceição. Em 2B, sobre uma vista aérea se indica o perímetro do Setor 1.

O princípio da construção da cidade por partes está, todavia, retomado no marco regulatório atual da Política Urbana de São Paulo, mediante a instituição do procedimento PIU. Oficialmente os PIU se referem aos "estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo" (GESTÃO URBANA SP, 2018a), instituído por Decreto Municipal em março de 2016. Em consulta realizada ao "sistema público de monitoramento dos PIU" (GESTÃO URBANA SP, 2018b) em julho/2018, haviam sido registrados 41 processos em pouco mais de 24 meses. Curiosamente as dimensões territoriais e os estágios de evolução processual são bastante heterogêneos.

Figura 2 - Plano do CURA Jabaquara e o perímetro do Projeto Urbano Setor 1 nos dias atuais.

Fonte: Os autores sobre bases CUPERTINO, 2009 (A) e Google Earth (B)

Mesmo desconsiderando iniciativas inviáveis para processos de *Urban Design*, como perímetros com área acima de 500 ha, obtém-se uma amostragem de 36 propostas de intervenção com áreas variando entre 13,35 ha e 371,37 ha (média de 88,32 ha). Esse parece ser um universo de oportunidades para Projeto Urbano que, todavia, carrega várias contradições que foram sendo salutarmente detectadas, entre as quais:

- Como garantir o interesse público diante das prerrogativas de investimento e retorno financeiro a curto prazo da iniciativa privada?
- Serão tratados de fato como projetos urbanos ou apenas como dispositivos de 'flexibilização' da regulamentação urbanística?
- Terão alguma forma de articulação ou equalização para minimizar os desequilíbrios de receitas e contrapartidas?
- Abrirão frentes de pactuação locais ou serão 'padronizados' e 'adaptados' a cada situação?

Por fim, recorda-se que dispor de um mapa da cidade com zonas especiais, quer de

adensamento ou de interesse social, como exemplo de setores bem delimitados, não basta para um processo efetivo de Projeto Urbano. Tais 'perímetros' são, geralmente, áreas ociosas indicadas exclusivamente pela ótica do Planejamento Urbano que, frequentemente, não estão bem localizados para um Projeto Urbano, apesar de poder atender a programas de habitação social, por exemplo. Como o foco do poder público fica voltado para a habitação, as necessárias parcerias público-privadas não se desenvolvem para os programas multiuso, típicos dos casos de sucesso.

4 CONCLUSÃO

A despeito de iniciativas, realizadas ou não, falta registro sobre a continuidade da atuação da EMURB/SP Urbanismo no esforço de implementar projetos do tipo norte-americano (ANELLI, 2007). Parece estar longe a acomodação dos interesses públicos e privados e a efetiva participação da sociedade, no caso de se prosseguir com este 'modelo'.

Ocorreram, entretanto, empreendimentos bem realizados para a transformação de partes da cidade de São Paulo que não foram concebidos nem implantados utilizando os procedimentos próprios da disciplina Projeto Urbano. Iniciativas que transformaram espaços, seja através do poder público ou de investidores privados isoladamente. Deveria se voltar a atenção para o estudo destas iniciativas na busca de um 'modelo brasileiro' eficaz de Projeto Urbano. São barreiras a vencer e processos a discutir para melhor avançar na construção da cidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ANELLI, R. L. S. **Urbanização em rede**. Os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da Emurb (1972-82). *Arquitextos*, São Paulo, ano 08, n. 088.01, Vitruvius, set. 2007. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/204>. Acesso em 08/04/2019.

BARNETT, J. **Urban design as public policy**, New York: McGraw-Hill, 1974.

_____. **An introduction to urban design**. Philadelphia: Harper & Row Publishers, 1982.

COLQUHOUN, I. **Urban regeneration: an international perspective**. London: B. T. Batford, 1995.

CUPERTINO, J. **Centro Empresarial Itaú: do edifício à cidade**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAU-UPM, 2009.

GESTÃO URBANA SP. **Projetos de Intervenção Urbana:**

<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>>. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018a. Acesso em 12/10/2018.

_____. **Projetos de Intervenção Urbana: monitoramento.**

<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acessado em 12/10/2018. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018b. Acesso em 08/10/2018.

KPF [Kohn, Pedersen & Fox Associates]. **History of Grand Central Terminal Development**. Urban Interface, 2/fev/2016. Disponível em <https://ui.kpf.com/blog/2016/2/2/history-of-grand-central-terminal-development>. Acesso em 08/04/2019.

LANG, J. T. **Urban design, a typology of procedures and products**. Oxford | Burlington: Architectural Press, 2005.

MACEDO, A. C. Conhecer as partes e projetar a cidade. Capítulo 4, In **Estudos urbanos: uma abordagem interdisciplinar da cidade contemporânea**. Tupã. ANAP, 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050/2014, 31/07 2014. **Plano Diretor Estratégico**. Prefeitura do Município, São Paulo, 2014.

SOMEKH, N.; MARQUES, J. D. C. M. **Projetos motores e transformações urbanas**. In: [Anais do] Seminário do programa de pós-graduação *Strictu Sensu* em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, 2006.