

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**PLANEJAMENTO URBANO DESCENTRALIZADO –  
O PLANEJAMENTO DE BAIROS  
NA CIDADE DE SANTO ANDRÉ.**

**MÁRCIO LUIZ VALE**

São Carlos

Fevereiro de 2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**PLANEJAMENTO URBANO DESCENTRALIZADO –  
O PLANEJAMENTO DE BAIROS  
NA CIDADE DE SANTO ANDRÉ.**

**MÁRCIO LUIZ VALE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

**Orientação: Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva.**

São Carlos

Fevereiro de 2003

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

V149pu

Vale, Márcio Luiz.

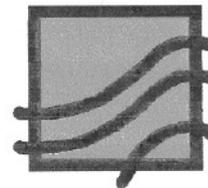
Planejamento urbano descentralizado – o planejamento de bairros na cidade de Santo André / Márcio Luiz Vale. -- São Carlos : UFSCar, 2004.

156 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2003.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento de bairros. 3. Unidades de vizinhança. 4. Policentralidade. 5. Santo André (SP). I. Título.

CDD: 711(20<sup>a</sup>)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação defendida e aprovada em 25/02/2003  
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva  
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Jeroen Klink  
(IMES - SÃO CAETANO DO SUL)

Profª Drª Carolina Maria Pozzi de Castro  
(DECiv/UFSCar)

Profª Drª Suely da Penha Sanches  
Presidente da CPG-EU

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva, pela orientação, pelo imprescindível apoio acadêmico, a amizade e a paciência que possibilitaram a conclusão deste trabalho.

À arquiteta Cláudia Virgínia Cabral de Souza, pela oportunidade de importantes discussões.

Aos incontáveis amigos que dispenderam tempo e esforço, contribuindo decisivamente na elaboração desta pesquisa, especialmente, Maria Auxiliadora Elias.

À Prefeitura Municipal de Santo André, através especialmente do Departamento de Desenvolvimento Urbano e do Museu de Santo André, sempre solícitos e dispostos a contribuir com este trabalho.

À Sônia Guimarães, Fátima e Wisley (ProAd) pelo apoio administrativo constante.

À meu pai e meus irmãos, pelo apoio ainda que, fisicamente à distância mas, sempre presente. E a minha mãe, falecida durante o processo de elaboração deste trabalho mas, presente em mim, com sua força e sua fé.

Especial agradecimento à Liemar e Rebeca, pelo apoio, companheirismo, paciência e carinho constantes durante o processo de elaboração desta pesquisa. À elas dedico este trabalho.

## SUMÁRIO

<b>Lista de Mapas</b> .....	VII
<b>Lista de Figuras</b> .....	VII
<b>Lista de Quadros</b> .....	VIII
<b>Resumo</b> .....	X
<b>Abstract</b> .....	XI
<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo I – A cidade industrial</b> .....	6
1. Os primórdios da formação urbana industrial. ....	6
2. Origem do urbanismo como disciplina. ....	8
3. O pensar e o agir no urbano – em busca de respostas ao caos da cidade industrial. ....	13
4. O processo de urbanização de São Paulo. ....	21
- Vilas Operárias – a gênese da urbanização pós industrial, na cidade de São Paulo. ....	21
- A lógica do mercado imobiliário popular no início do processo de urbanização. ....	23
- A periferização. ....	24
5. Habitação popular e formação urbana periférica – o BNH. ....	26
6. A formação e expansão urbana de Santo André. ....	29
7. Desenvolvimento e diversificação econômica. ....	42
8. Ação governamental – os primórdios do planejamento e intervenção urbanos.....	44
<b>Capítulo II – Ação urbana descentralizada</b> .....	48
1. As Unidades de Vizinhança: origem e primeiras experiências. ....	48
2. Novo Urbanismo americano. ....	54
3. Primeiras Experiências de Unidades de Vizinhança no Brasil. ....	56
4. O plano preliminar de Anhaia Mello para o Município de Santo André – 1959. ....	59
5. Buscando um conceito de bairro. ....	64
6. Exemplos contemporâneos de descentralização da ação pública no espaço intra-urbano. ...	65
7. Porto Alegre – da conceituação de centralidade à intervenção descentralizada – O processo de elaboração do PDDUA. ....	69
- O Programa Centros de Bairros de Porto Alegre. ....	71
8. Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) de Belo Horizonte – construindo parâmetros de investimento público descentralizado. ....	73
<b>Capítulo III – O início da ação planejada</b> .....	77
1. Notas introdutórias. ....	77
2. O compromisso com o urbano em Santo André. ....	78
- O artífice. ....	78
3. “Um projeto para Santo André”. ....	79
- A reelaboração da identidade local. ....	81
- A inversão de prioridades. ....	82
- Democratização da relação entre comunidade e poder local. ....	83
- Reforma administrativa. ....	85
4. Herança de inexistência de planejamento. ....	86
5. Os desafios do novo governo. ....	87
- A nova estrutura de planejamento. ....	89

<b>6. O projeto Viva Cidade, em Santo André.</b> .....	91
- O Viva Cidade como planejamento de bairros. ....	93
 <b>Capítulo IV – O programa Centros de Bairros e a intervenção urbana descentralizada</b> .....	99
<b>1. A ruptura – gestão 1993-1996.</b> .....	99
<b>2. As diretrizes da nova administração – a retomada do governo popular.</b> .....	100
<b>3. Política urbana – intervenção ampla e ação polêmica.</b> .....	102
- Santo André – Cidade Futuro. ....	102
- Projeto Eixo Tamanduateí – planejamento estratégico e polêmica. ....	103
- Programa Integrado de Inclusão Social. ....	107
- Revitalização do centro – Projeto Centro Com Vida. ....	109
<b>4. A continuidade do planejamento de bairros.</b> .....	112
<b>5. O programa centros de bairros, na cidade de Santo André – SP.</b> .....	113
- Conceito de Centros de Bairros. ....	113
- Objetivos. ....	113
- A definição das áreas de intervenção. ....	114
- As propostas de intervenção. ....	119
<b>6. Projetos-Piloto.</b> .....	122
- Santa Terezinha. ....	124
Eixo Principal. ....	127
- Vila Luzita. ....	131
O espaço do pedestre. ....	140
<b>7. Conclusões acerca dos objetivos propostos pelo programa centros de bairros.</b> .....	143
 <b>Considerações finais</b> .....	147
 <b>Bibliografia</b> .....	152

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Evolução da estrutura urbana do bairro da estação – 1906 (Souza, 2000). .....	30
Mapa 2 – Evolução da estrutura urbana do bairro da estação, agora centro da cidade – 1946 (Souza, 2000). .....	31
Mapa 3 – Evolução da estrutura urbana da região central de Santo André – 1990 (Souza, 2000). ...	32
Mapa 4 – Localização do município de Santo André com a conformação atual, consolidada em 1954. ....	39
Mapa 5 – Evolução urbana. ....	41
Mapas 6 – Divisão de setores de vizinhança - plano diretor: fase preliminar (Anhaia Mello, 1959). Fonte: DDU/PMSA. ....	61
Mapas 7 – Plano Preliminar Escolar - plano diretor: fase preliminar (Anhaia Mello, 1959). Fonte: DDU/PMSA. ....	62
Mapas 8 – Distribuição dos espaços livres por setor de vizinhança - plano diretor: fase preliminar (Anhaia Mello, 1959). Fonte: DDU/PMSA. ....	63
Mapa 9 – Distribuição de centros de bairros na malha urbana. Fonte: DDU/PMSA. ....	116
Mapa 10 – Localização dos projetos-piloto. ....	123
Mapa 11 – Centro de bairro: Santa Terezinha. ....	124
Mapa 12 – Município de Santo André e Área de Proteção aos Mananciais. ....	133
Mapa 13 - Centro de bairro: Vila Luzita. ....	134

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – População de Santo André e Região em número de habitantes (1920 – 1970). ....	40
Quadro 2 – comparação de investimentos em áreas sociais, entre 1987 e 1992 – em milhões de dólares americanos. ....	89
Quadro 3 – Algumas intervenções principais da iniciativa privada no âmbito do projeto Eixo Tamanduateí. ....	106
Quadro 4 – Relação geral de Centros de Bairros e seus respectivos níveis de tratamento segundo avaliação da equipe técnica da Prefeitura de Santo André. ....	117

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A idéia utópica de Arturo Soria y Mata, projetada na área norte-oriental de Madri. ....	14
Figura 2 – Cidade Industrial de Tony Garnier - zona fabril. ....	15
Figura 3 – Cidade Industrial de Tony Garnier - bairro de moradia. ....	15
Figura 4 – Cidade Industrial de Tony Garnier - estação de transportes coletivos. ....	16
Figura 5 – Diagrama de imãs – Ebenezer Howard. ....	17
Figuras 6 – Cidade jardim de Ebenezer Howard – diagrama geral. ....	18
Figuras 7 e 8 – Cidade jardim de Ebenezer Howard – distribuição espacial das funções urbanas, “ <i>Ward and centre</i> ” e Palácio de Cristal. ....	19
Figura 9 – Cidade jardim de Ebenezer Howard – diagrama da rede de núcleos urbanos. ....	20
Figura 10 – Estação de São Bernardo, 1867 (Souza, 2000). ....	33
Figuras 11 e 12 – Cia Streiff, ao fundo e; vista geral da fábrica Bergman, Kowarick & Cia, em 1937 (Souza, 2000). ....	34
Figura 13 – obra viária da década de 1970 (Souza, 2000). ....	42
Figura 14 – Paço Municipal de Santo André: vista aérea, 1972 (Souza, 2000). ....	45
Figuras 15 e 16 – Obras viárias complementares ao complexo do Paço Municipal, integrantes da construção da Av. Perimetral (EADECO/PMSA). ....	46
Figuras 17 e 18 – Construção da Av. Perimetral, na década de 1970 (EADECO/PMSA). ....	46
Figura 19 – Plano de Forrest Hills, perspectiva. Fonte: Newton (1971). ....	49
Figura 20 – Plano de uma Unidade de Vizinhança esboçado por Perry. Fonte: Perry (1929). ....	51
Figura 21 – Vista aérea de trecho de Radburn em 1930. Fonte: Newton (1971). ....	52
Figura 22 – Plano de Chandigarh. Fonte: Le Corbusier (1953). ....	53
Figura 23 – Quatro superquadras de Brasília formando uma Unidade de Vizinhança. Fonte: Barcellos (1999). ....	58
Figura 24 – divisão de Unidades de Planejamento da cidade de Belo Horizonte. Fonte: <a href="http://www.pbh.gov.br/smpl">www.pbh.gov.br/smpl</a> . ....	74
Figura 25 – Vista aérea da região objeto do projeto Eixo Tamanduateí. Fonte: Diário do Grande ABC. ....	104
Figura 26 – Proposta de “corredor verde”, integrante do projeto Eixo Tamanduateí. Fonte: Diário do Grande ABC. ....	105
Figura 27 – Perspectiva artística do projeto de cobertura da Rua Oliveira Lima. Fonte: DDU/PMSA. ....	110
Figuras 28 e 29 – Imagens da cobertura da Rua Oliveira Lima já construída, em 2000. Fonte: DDU/PMSA. ....	110
Figura 30 – Proposta de revitalização da Alameda Vieira de Carvalho (Jorge Bonfim e Francisco Prado). Fonte: DDU/PMSA. ....	128

Figuras 31 e 32 – Perspectivas artísticas do projeto da Praça Rui Barbosa (Jorge Bonfim e Francisco Prado). Fonte: DDU/PMSA. ....	129
Figuras 33 e 34 – Praça Rui Barbosa – imagens do projeto implantado, 2002. ....	129
Figura 35 – Praça Rui Barbosa – Mobiliário urbano depredado, 2002. ....	131
Figura 36 – Perspectiva artística do projeto urbanístico para o sistema viário projetado (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA. ....	135
Figura 37 – Vista do Largo da Vila Luzita antes da implantação do projeto urbanístico, 1997. Fonte: DDU/PMSA. ....	137
Figura 38 – Terminal urbano implantado junto ao Largo de Vila Luzita, 2002. ....	138
Figuras 39 e 40 – Perspectivas artísticas do projeto urbanístico, largo e calçadão (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA. ....	141
Figuras 41 e 42 – Largo e calçadão – imagens do projeto implantado, 2002. ....	141
Figuras 43 e 44 – Perspectiva artística de posto da guarda municipal, não implantado (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA. ....	142
Figura 45 – Largo da Vila Luzita e calçadão – mobiliário urbano depredado, 2002. ....	143

## **RESUMO**

Esta pesquisa tem como proposta o resgate e a análise da experiência de planejamento urbano descentralizado - o planejamento de bairros, desenvolvida pela prefeitura municipal na cidade de Santo André em diferentes momentos de sua história. Discutimos os princípios do conceito de planejamento descentralizado de bairros, buscando avaliar a possibilidade de impacto positivo destas concepções sobre o ambiente urbano.

Desta forma, diretrizes como o resgate da sociabilidade, das relações de vizinhança e o desenvolvimento econômico distribuído de forma equilibrada espacialmente na malha urbana são pressupostos daquele conceito que são investigados e avaliados a partir da discussão dos projetos executados pela prefeitura de Santo André, principalmente, no âmbito dos programas Viva Cidade e Centros de Bairros.

A análise dos impactos dos projetos-piloto do programa Centros de Bairros, em Santo André, busca identificar a capacidade de transformação do espaço urbano e das relações de convivência da população, em especial, os impactos sobre o desenvolvimento econômico descentralizado e mais equilibrado que estas propostas carregam em conjunto com as concepções urbanísticas e sociais.

## **ABSTRACT**

This work research intends to rescue and to analyse the experience of the decentralized urban planning – district planning, developed by town hall of Santo André in different moments of its history. We discussed about the concept principles of the decentralized urban planning of district, trying to estimate the possibility of a positive impact of this conception over the urban ambient.

By the way, guidelines as the recue of the sociability, neighbourhood relationships and economic development that is distributed in a balanced way in the urban area are estimated from that concept, that is investigated and evaluated from the projects discussion made by the town hall of Santo André, mainly, about the programs Viva Cidade and Centros e Bairros.

The analyse of the impacts of the pilot-projects of the program Centros e Bairros impacts, in Santo André, try to recognise the capacity of transformation of the urban area and the population relationship, especially, the impacts over the decentralized economic development and more balanced than this proposals that take with them urban and social conceptions.

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste estudo é a análise de conceitos como o planejamento descentralizado, tomando o bairro como unidade elementar de proposição da política urbana e tornando as discussões sobre estratégias de desenvolvimento urbano mais próximas da realidade do cidadão comum, bem como, de proporcionar a participação das pessoas no processo de planejamento, a partir do bairro de vivência cotidiana. Para a identificação da forma de utilização destes conceitos na implementação de políticas públicas de planejamento descentralizado e do impacto destas políticas na melhoria da qualidade de vida da população urbana, utilizou-se da apreensão e da análise de iniciativas da administração municipal da cidade de Santo André, como os programas Viva Cidade, executado no período de 1989-1992, e Centros de Bairros, implantado no período de 1997-2000.

Visando contribuir com a discussão sobre a real capacidade destas políticas em responder aos desafios na produção e apropriação de uma cidade com maior qualidade de vida para todos os seus habitantes, recorreremos à literatura técnico-científica para identificar os conceitos pertinentes, buscaremos experiências recentes no país e nos aprofundaremos na proposta política estruturadora dos programas em análise praticados em Santo André.

Também parece-nos significativo como objeto de estudo o fato de Santo André ter conformado um complexo processo de planejamento político, talvez este o grande diferencial do conjunto de iniciativas ali gestadas. Diferente da maioria dos relatos a respeito do planejamento das cidades, o projeto executado em Santo André tenciona construir, a partir de diretrizes políticas como a inversão de prioridades e a democratização da administração pública os marcos da modernidade na cidade. Para realizá-la, são particularmente importantes as discussões sobre a desconcentração da qualidade do ambiente urbano, presente, quando muito, nas áreas centrais das cidades, bem como a desconcentração do desenvolvimento econômico, que parecem ser pressupostos para construção de qualidade urbana e ambiental.

Buscamos, ainda, descrever a formação dos bairros residenciais na cidade industrial, especificamente a cidade de São Paulo e seu entorno imediato a fim de dispor de

informações que possibilitem a avaliação dos pressupostos utilizados no projeto em estudo aqui.

A política urbana desenvolvida pela cidade de Santo André nos últimos anos tem demonstrado grande vigor nas ações de reestruturação urbana de eixos de circulação e de sua área central. O Programa Centros de Bairros, também desenvolvido pela administração local e objeto deste estudo, parece ter a função de complementar esta proposta de reestruturação urbana, adicionando um componente de incentivo à policentralidade no interior da cidade.

Santo André, uma cidade com cerca de 650.000 habitantes, localizada no maior aglomerado urbano do país, a Grande São Paulo, e que mantém fortes vínculos econômicos com a capital, busca consolidar-se como uma sub-centralidade que polarize, ainda que parcialmente, recursos da metrópole<sup>1</sup>. E ações neste sentido têm sido desenvolvidas com variados recursos técnicos, jurídicos e financeiros.

Mas que motivações levam o município de Santo André a buscar identificar centralidades internamente à sua malha urbana? Em que medida esta estratégia estaria integrada a uma política urbana global para o município e cumprindo que objetivos?

Chegamos aí ao objeto empírico deste estudo, que propõe analisar o processo de construção do planejamento de bairros em Santo André. Para tanto, consideramos importante retornar às políticas e planos de desenvolvimento urbano propostos na cidade, até chegar em ações que parecem complementar-se conceitualmente, gerando iniciativas que poderiam ser compreendidas como parte de um mesmo esforço de dotar a cidade de um modelo de desenvolvimento integrado, onde os pedaços formariam o todo a partir da vivência de seus moradores.

Para tentar responder a estas indagações e a outras, ensejadas durante o processo de pesquisa e análise do objeto proposto neste estudo, buscaremos resgatar a origem de alguns conceitos utilizados relativamente aos bairros de uma cidade. No entanto, é necessário destacar o fato de que não se tratava de um sítio virgem sobre o qual se planeja o ideal urbano mas, ao contrário, como a maioria das cidades industriais, Santo André conforma

---

<sup>1</sup> E, como veremos, Lebreton em meados do século XX já identificara sua potencialidade, juntamente com outras cidades da Metrópole Paulista.

um mosaico complexo de realidades urbanas sobre as quais se propõem intervenções de requalificação espacial.

Desta forma, consideramos importante estudar os conceitos originais das idéias de ação descentralizada no interior da cidade, como as Unidades de Vizinhança e suas variantes. Tomaremos o cuidado de analisar suas diretrizes sem tentar transpor avaliações prontas que poderiam incorrer em erros, uma vez que estas foram, normalmente, propostas sobre novas planificações urbanas, não necessitando lidar com as dificuldades da ação sobre a cidade existente. Analisaremos suas origens conceituais, quando da formação do pensamento urbano, assim como as principais referências teóricas e as principais experiências desenvolvidas internacionalmente e no Brasil.

Também a formação urbana, na sociedade industrial, nos pareceu importante para parametrizar os marcos do desenvolvimento da cidade industrial do presente, neste caso, Santo André. Discutiremos a formação dos bairros residenciais na metrópole paulista, destacando o histórico da criação das Vilas Operárias em São Paulo, primeiras experiências de estruturação planejada de bairros populares e as propostas de hierarquização e parâmetros de identificação de bairros do Padre Lebet, também em São Paulo.

A composição deste mosaico foi importante para construir uma base conceitual que possibilitasse a discussão dos objetivos e resultados dos projetos a serem aqui analisados. Já na cidade de Santo André, levantaremos informações acerca da origem das propostas de intervenção urbana nos bairros da cidade, das propostas iniciais de planejamento de bairro desenvolvidas pelo organismo de planejamento da prefeitura local ainda no período de 1989-1992, quando da implantação do projeto Viva Cidade e suas influências na conceituação e posterior execução do Programa Centros de Bairros, objetos de avaliação empírica dos conceitos utilizados neste estudo.

Assim, no capítulo I buscamos discutir a origem e os problemas da cidade industrial, bem como, os conceitos de urbanismo utilizados desde o início dos questionamentos acerca do urbano, ainda durante as avaliações sobre a qualidade urbana proporcionada pelas cidades industriais nascentes. Apresentaremos sucintamente, diversas escolas de pensamento urbanístico, objetivando traçar um painel a partir de autores como Françoise Choay, Peter Hall, Lewis Mumford, entre outros.

Tentamos reconstituir as diversas iniciativas de intervenção urbana que tiveram como diretriz a ação descentralizada ou mais próxima da população usuária da cidade. Desta forma, iniciamos essa discussão com os conceitos de Unidades de Vizinhança, suas origens com Clarence Perry, bem como, as primeiras experiências internacionais baseadas nos conceitos apresentados. Incluímos uma breve discussão sobre o Novo Urbanismo Americano e, sua “adaptação” dos conceitos de UV às necessidades de segurança e forte estratificação social. Partindo daí, traçaremos o histórico da urbanização da cidade de Santo André, resgatando os marcos da constituição do espaço urbano da cidade.

No capítulo seguinte (II), são apresentadas experiências consideradas significativas que foram desenvolvidas no Brasil. Desde propostas baseadas nos conceitos das UVs como as superquadras implantadas em Brasília que, são o seu exemplo mais concreto, no Brasil, além de buscarmos também discutir planos e projetos municipais que, em nosso entendimento, se pautaram pela busca da qualidade urbana a partir de propostas de descentralização da ação pública no espaço urbano. Aqui, resgatamos estudos que consideramos importantes por utilizar daqueles conceitos em propostas para as cidades de São Paulo e Santo André como o estudo do Pe. Le Bret para a metrópole paulista e um plano diretor preliminar, localizado na prefeitura de Santo André, e de autoria do Prof. Luis Ignácio de Anhaia Mello.

Também neste capítulo introduzimos a discussão sobre o planejamento de bairros e a defesa da policentralidade intra-urbana como um caminho para a construção de um espaço urbano com alternativas mais democráticas com qualidade de vida e desenvolvimento sócio-econômico. Aqui, descrevemos sucintamente os projetos de intervenção urbana descentralizada de Curitiba e Porto Alegre com seus programas “centros de bairros” e a elaboração do IQVU, em Belo Horizonte, como instrumento importante na otimização de investimentos públicos descentralizados.

O capítulo III, discute os primórdios do planejamento de bairros na cidade de Santo André, descrevendo a experiência do projeto Viva Cidade e destacando o papel central de uma nova proposta de governo local, baseado na democratização das relações com a comunidade e na construção de um ambiente urbano capaz de suprir as necessidades básicas de seus moradores.

A análise da política urbana definida pela administração municipal no período de 1997-2000, seus projetos e diretrizes gerais, bem como a avaliação da complementaridade existente entre as diferentes iniciativas da prefeitura serão objetos de discussão do capítulo IV. Aqui, analisamos um conjunto significativo de ações municipais sobre o urbano que parecem dar a dimensão da importância dessa diretriz para a administração da cidade: os projetos Santo André – Cidade Futuro; Eixo Tamanduateí; Revitalização do centro; Programa Integrado de Inclusão Social, o Mais Igual de, atendimento integral às necessidades de comunidades faveladas e, finalmente o Programa Centros de Bairros formam o complexo quadro daquelas iniciativas.

Também neste capítulo faremos a análise do programa Centros de Bairros como seqüência do processo de planejamento de bairros desenvolvido na cidade a partir do ano de 1989, seus objetivos, seus efeitos sobre os espaços que se dispunha a requalificar urbanística, econômica, social e culturalmente além da eficiência destes objetivos, uma vez, implantados os projetos.

Finalmente, tecemos algumas considerações finais, em que tratamos do desafio colocado para as cidades acerca do aprofundamento da ação urbana descentralizada e suas perspectivas.

## CAPÍTULO I – A CIDADE INDUSTRIAL

### 1. Os primórdios da formação urbana industrial.

As discussões mais aprofundadas e conceituais sobre a cidade não se iniciaram por acaso no século XIX, durante a Revolução Industrial na Inglaterra. É importante situar, ainda que superficialmente, as condições objetivas em que estavam colocadas, no século XIX, as cidades e as conseqüências da Revolução Industrial sobre a ocupação urbana.

A seqüência quase imediata à Revolução Industrial é dada por um significativo crescimento demográfico das cidades: as populações rurais se deslocam maciçamente em direção aos aglomerados urbanos em busca da modernidade apregoada pela indústria nascente. Segundo Choay (1979) “*o aparecimento e a importância desse fenômeno seguem a ordem e o nível de industrialização dos países*”. Iniciado na Inglaterra, esse processo histórico se segue, principalmente, na França, Alemanha e Estados Unidos.

As grandes cidades cresceram rapidamente no decorrer do século XIX: Londres, por exemplo, que tem 864.845 habitantes em 1801 e passa a 1.873.676 em 1841, atinge em 1891, uma população de 4.232.118 habitantes, praticamente quintuplicando sua população em menos de um século. Da mesma forma, o número de cidades com mais de 100.000 habitantes se multiplicam nos países que se tornaram os principais cenários do desenvolvimento industrial<sup>2</sup>. Nas palavras de Peter Hall, se conformam os traços iniciais da “*cidade da noite apavorante*”, que não apresentava resquícios de infra-estrutura urbana em sua maior parte, detinha condições precárias de serviços básicos, como saúde e educação, refletindo a situação de degradação que existia no interior das fábricas. Mas é na moradia operária, em que “*a média dos inquilinos numa casa de cômodos dispunha de muito menos espaço que o prescrito pelo estado vitoriano para os encarcerados em prisões(...)*”(Hall,1995), que ficava demonstrado, de forma mais consistente, o abandono pelo capitalismo industrial nascente do grande contingente de operários atraídos pela nova ordem.

---

<sup>2</sup> Ainda citando Choay, neste período o número de cidades com mais de cem mil habitantes passa de duas a vinte e oito na Alemanha, de três a doze na França e os Estados Unidos, que não apresentavam grandes aglomerações, atinge no início do século XIX vinte e oito cidades com mais de cem mil habitantes.

A estrutura das velhas cidades da Europa medieval se choca com as necessidades emergentes de uma sociedade que se multiplica, do ponto de vista demográfico e torna-se mais complexa, do ponto de vista das próprias relações sociais. Esta questão é recorrente em diversos autores mas, em “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, Engels faz uma profunda análise crítica da realidade vivida pela população recém urbanizada nas cidades industriais da Inglaterra. Como foi a Inglaterra o palco inicial da revolução industrial, nesta obra, Engels reporta-se ao proletariado urbano inglês como um padrão que se reproduziu de forma semelhante em todo o mundo.

A cidade, incapaz de receber grandes contingentes de população, torna-se um conjunto disforme de pessoas carentes de todos os serviços básicos de infra-estrutura urbana e social. Frequentemente comparados a covis, os “*bairros ruins*”, destinados ao operariado não dispunham de sistemas de saneamento, residenciais ou industriais, impondo locais insalubres como *habitat* do trabalhador, localizados, em geral, distantes do local de trabalho, os problemas relacionados com a disposição inadequada de lixo multiplicavam-se e os jardins públicos não existiam nos bairros populares. Também a oferta de equipamentos sociais, como os de saúde, para a imensa maioria da população é insuficiente. Além do aumento da demanda decorrente da ampliação da quantidade de trabalhadores urbanos, também a situação do ambiente de trabalho, as cargas e horários extenuantes, a utilização corrente de mão-de-obra feminina e infantil contribuíram significativamente para a carência do atendimento .

Neste ambiente de grande degradação do cotidiano operário, também a “*ordem moral*” aparecia submetida aos efeitos da cidade industrial. A prostituição crescente, com o recrutamento de mulheres principalmente no meio rural e o alcoolismo desenvolvido em larga escala entre os extratos de menor renda, informavam um pouco do desafio que foi a intervenção pós revolução industrial.

Com a transformação dos meios de produção, rapidamente o deslocamento entre setores da cidade tornou-se uma das maiores necessidades a ser atendida numa cidade que não foi planejada para o gigantismo que assumiu. Desta forma, tendo em vista a intensificação dos contatos e a aceleração dos deslocamentos, transformados em necessidades cotidianas, a racionalização das vias de transporte com a abertura de grandes

avenidas e a criação de estações, formaram as bases do que se desejava como um sistema de transportes de massa.

A especialização de setores urbanos, com o surgimento de quarteirões de negócios, setores comerciais e bairros residenciais por um lado e a criação de novos e grandiosos edifícios que mudam o aspecto da cidade, como novas igrejas, grandes lojas e grandes hotéis por outro, fizeram ativar um nascente mercado imobiliário, inclusive com o surgimento de edificações para locação, como outra face do crescimento acelerado da ocupação urbana pós revolução industrial.

Finalmente, a ocupação dos arredores das cidades ou a suburbanização assumiu importância crescente. As indústrias instalaram-se neste entorno das principais aglomerações urbanas, levando grandes contingentes do operariado nascente e mesmo parcelas da classe média a deslocarem-se para os subúrbios. Como descreve Françoise Choay (1979), *“a cidade deixa de ser uma entidade espacial bem delimitada”*.

Desta forma, o crescimento demográfico acelerado combinado com a crescente especialização de setores urbanos e a rápida ocupação e utilização dos arredores das cidades (subúrbio) conformam, as características que definiram uma nova ordem urbana que se inseriu num tradicional processo de adaptação da cidade à sociedade que nela habitava, a partir de transformações econômicas ocorridas nestas sociedades.

## **2. Origem do urbanismo como disciplina.**

Em busca de um ordenamento histórico dos diversos pensamentos em torno da questão urbana, Françoise Choay propõe uma estrutura que analisa e agrupa conceitos de diversos autores sobre a temática do urbanismo. Desta forma, identifica os dois grandes momentos do pensamento urbano em pré-urbanismo e urbanismo propriamente dito.

Em sua origem, em fins do século XIX, o espaço urbano construído a partir da implantação industrial é pauta de discussão de pensadores de diferentes áreas do conhecimento (historiadores, economistas ou políticos). Pensar o urbano de forma abrangente e por vezes buscando parâmetros sociológicos ou antropológicos parece ser o

motivo de apresentar um caráter mais reflexivo e crítico sobre as questões da cidade, composta de uma sociedade mais complexa e com inúmeros contrastes sociais e espaciais.

Este período e o conjunto de conceitos defendidos por aqueles pensadores é definido como “pré-urbanismo”. Tendo como princípio a crítica da cidade industrial o pré-urbanismo se diferencia em algumas linhas de pensamento: as propostas de modelos espaciais, o progressista e o culturalista, a crítica sem modelo de Engels e Marx e, finalmente, o chamado antiurbanismo americano.

A concepção do modelo progressista busca definir padrões para as necessidades do indivíduo humano, necessidades-tipo que poderiam ser cientificamente dedutíveis. Racionalmente, a ciência e a técnica devem possibilitar resolver problemas colocados pela relação dos homens com o meio e entre si, determinando uma ordem-tipo, aplicável a qualquer agrupamento humano, em qualquer tempo ou lugar. A idéia de progresso e a funcionalidade norteiam suas proposições.

O culturalismo, por outro lado, defendia que o agrupamento humano fosse visto não mais a partir da idéia do progresso mas, da cultura e, ideologicamente, opunha-se ao industrialismo, ao “maquinismo” e à definição de necessidades-tipo para um homem-tipo imaginário. O conjunto da cidade sobrepunha-se ao individual e esta estaria circunscrita em limites modestos, inspirados nas cidades medievais.

Enquanto o progressismo demonstra entusiasmo pela tecnologia industrial que abrigaria as tipologias de consumo e de vida, o culturalismo defende as diversas necessidades como uma diversidade necessária à vida em sociedade. O progressismo imagina uma cidade funcionalmente separada, com espaços definidos para moradia, comércio, indústria e usos institucionais, ainda, construções simples, austeras e padronizadas e a rua com características unicamente de ligação (cidade para o carro), enquanto os culturalistas buscam uma cidade em que o todo se sobreponha às partes, que suas ruas tenham caráter simbólico de encontro entre as pessoas e uma cidade com crescimento orgânico, adaptando-se à paisagem do lugar.

Engels e Marx fazem uma crítica às grandes cidades industriais sem, no entanto, propor um novo modelo para o futuro. Segundo a concepção deles, as diferenças vividas na cidade industrial se dissipariam quando as diferenças entre os homens estivessem vencidas. E, finalmente, nos Estados Unidos, surgiria uma violenta corrente antiurbana que

considerava a possibilidade de um estado rural, compatível com o desenvolvimento econômico da sociedade industrial, inspirada na nostalgia da natureza, fechando o mosaico de pensamentos formadores do chamado pré-urbanismo.

O termo urbanismo passa a ser utilizado no início do século XX<sup>3</sup> por especialistas, geralmente arquitetos, que tomam o lugar daqueles pensadores “generalistas”, tanto na concepção teórica como na implantação prática de conceitos e processos. Enquanto o pré-urbanismo é marcado pela defesa ideológica, o urbanismo busca o tecnicismo despolitizado.

Ao constituir-se, já no início do século XX, a ciência urbana apoia-se num paradigma, que segundo Topalov tem a cidade como um fator de progresso, e na existência de meios para o estabelecimento de seu controle. Por este conceito, a cidade seria um organismo que dependeria do bom funcionamento de suas partes para obter um bom funcionamento do todo e vice-versa, apoiando-se em sua origem em conceitos orgânicos advindos da medicina.

Já como reflexão científica, o debate sobre a cidade mantém a defesa dos modelos progressista e culturalista. Tais modelos se antagonizam através de seus defensores e enquanto o modelo progressista centra seu interesse em estruturas técnicas e estéticas, desconsiderando aspectos sócio-culturais, o modelo culturalista busca fazer prevalecer a totalidade sobre as partes, o conjunto sobre o individual, discute também o conceito cultural da cidade em vez de sua noção física e material.

Entre os autores progressistas temos além de Tony Garnier, e o pioneirismo de sua cidade industrial, também Walter Gropius e seu mais expressivo representante, Le Corbusier. A idéia-chave do urbanismo progressista é a modernidade e seus princípios foram expressos pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (os C.I.A.M.). Na “Carta de Atenas” esse grupo propõe a sua formulação doutrinária. Segundo os progressistas seria preciso, “*para obter a ‘eficácia’ moderna, anexar os métodos de standardização e de mecanização da indústria*” (Choay, 1979).

---

<sup>3</sup> “Em *L’urbanisme, Paris, 1959*, G. Bardet cita que o termo parece ter surgido inicialmente em 1910, utilizado por P. Clerget no *Bulletin de la Société Géographique de Neufchatel* e a partir de então passa a ser utilizado nos meios acadêmicos, principalmente em Paris” (Choay, 1979).

O modelo culturalista tenta construir uma cidade mais humana em sua escala e na forma de relacionar-se de seus moradores, determinando limites precisos, físicos e demográficos para as cidades.

Este modelo apresenta-se pela primeira vez, enquanto concepção urbana, com Ebenezer Howard e suas cidades-jardins. Segundo sua concepção, as aglomerações urbanas deveriam desenvolver-se através do surgimento de novas células, separadas e auto-suficientes, colocando sua preocupação central, que é a contenção do crescimento das cidades pela expansão de suas periferias. Busca ainda, apresentar uma visão de conjunto que inclui áreas urbanas e rurais, antecipando-se às preocupações com o planejamento regional. Enfatizando fatores sociológicos em suas pesquisas, Howard advoga que cada cidade ocupa o espaço de modo particular e diferenciado, como conseqüência de características individuais de seus habitantes. Outros autores propõem agrupamentos de pensamentos urbanísticos de formas diversas daquelas descritas acima, a partir de Choay, sem apresentar uma classificação mais rigorosa que busque explicitar diferenças sutis como as descritas. Desta forma, poderíamos dizer que Hall, por exemplo, não busca dissecar tais sutilezas, assumindo que o entrelaçamento de pensamentos e idéias parece próprio da seqüência histórica que buscou relatar. Na discussão daqueles pensamentos parece haver uma diferenciação básica que Hall procura destacar: uma escola, que teria se originado nos movimentos anarquistas e que não buscava “*meramente uma forma construída alternativa, mas uma sociedade baseada na cooperação voluntária*” que é representada inicialmente pelas cidades-jardins de Howard e, posteriormente, por inúmeros autores, seguidores ou não destas idéias originais.

Descrevendo ainda um padrão de pensamento baseado no centralismo autoritário como contraponto à Howard, Hall define a maioria dos componentes do Movimento *City Beautifull* como “*fiéis serviçais do capitalismo financeiro ou de ditadores totalitários*”, e Le Corbusier, identificado como um símbolo desta outra tradição urbanística, “*confusamente semi-aparentada com as correntes da cidade-jardim*” e mesmo com a monumentalidade proposta em outros lugares, como intervencionista que buscava, a partir de suas idéias, criar uma criticada cidade ideal ainda mais adensada, embora com menores taxas de ocupação do solo.

Partindo dos questionamentos que emergem da construção da cidade industrial e dos modelos que procuram criar um espaço urbano melhor, seja buscando uma urbanidade de característica e em escala mais humanas, seja propondo a *standardização* das necessidades do “homem-tipo”, as discussões sobre o espaço da cidade ganham especificidades dentro do complexo mosaico de conceitos que as compõem.

A busca de classificações que, freqüentemente, não conseguem demonstrar todos os matizes de pensamento de uma época, e quando intenta este objetivo o faz de acordo com parâmetros estabelecidos num dado momento da história, não tem aqui a função das descrições meticulosas de Choay ou Hall, mas de apresentar o desenvolvimento dos conceitos urbanísticos defendidos ao longo da história.

Também a identificação de escolas básicas que perpassam o conjunto de autores, ainda que, com denominações e formações nem sempre similares, tem a função de diferenciar a origem conceitual de propostas urbanísticas que estão no foco deste estudo, como o planejamento intra-urbano descentralizado ou de bairros e a utilização da unidade de vizinhança como ferramenta de trabalho.

Das análises realizadas durante este período, em que as demandas urbanas mais agudas eram discutidas por diferentes profissionais nos diversos lugares onde se instalaram as cidades industriais nascentes começam a emergir proposições que vão além da intervenção pontual ou do atendimento a demandas específicas da sociedade urbana que se formava. Ainda em meados do século XIX surgiam propostas de atuação sobre a integralidade da vida urbana, inclusive com projetos de cidades inteiras que se pretendiam modelos de adequação espacial e harmonia social a partir da distribuição física de usos e formas de ocupação que se imaginavam portadores da qualidade urbana necessária para a solução dos impactos pós-industriais sobre a cidade. O pensamento urbanístico ganhava formato projetual e o planejamento urbano iniciava uma longa e incerta busca pela cidade ideal.

### **3. O pensar e o agir no urbano – em busca de respostas ao caos da cidade industrial.**

Com o início da discussão do urbanismo como ciência se dando em fins do século XIX, no bojo dos questionamentos acerca da qualidade da cidade industrial e mesmo em grande medida por sua causa, foi a partir deste período ou mesmo, pouco antes disso, que se iniciaram as buscas por respostas aos desafios colocados frente a nova realidade urbano-industrial.

Algumas propostas foram construídas a partir de modelos ou projetos urbanísticos que tencionavam, seja através do humanismo culturalista ou do tecnicismo progressista, atender às demandas por uma cidade que garantisse melhores condições de vida para sua população.

Desta forma, já em meados do século XIX surgiriam com algum vigor projetos das cidades empresariais inglesas – as *Company Towns*. Sua origem deu-se pela criação de indústrias em áreas não assentadas, mas que dispunham de condições naturais para a produção - insumos primários, cursos d'água para geração de energia, etc - e buscavam a melhoria das condições de vida dos operários em conjunto com a “necessidade” de disciplinarização desta mão-de-obra industrial.

Entre estes, situa-se a cidade linear de Arturo Soria y Mata (figura 1) que se desenvolveria ao longo de uma linha, acompanhando o sistema de transporte, principalmente o ferroviário – símbolo de modernidade. De acordo com essa proposta a cidade cresceria sem limites, excetuando-se sua largura que estaria limitada em cerca de 500 metros, com ruas transversais de até 200 metros e com 20 metros de largura, ocupando os dois lados da linha férrea, onde estariam toda infra-estrutura da cidade como energia elétrica, gás, jardins, edifícios para saúde, esporte e educação.



Figura 1 – A idéia utópica de Arturo Soria y Mata, projetada na área norte-oriental de Madri.

As construções não ocupariam mais que 20% dos lotes, estes teriam área de 400 metros quadrados e o restante seria ocupado por vegetação (jardins, hortas e pomares). As casas seriam ocupadas por uma única família, “*A cada familia, una casa, en cada casa una huerta y un jardín*” (in Hall,1995), conforme proposta original de Soria y Mata.

A cidade industrial de Tony Garnier, pensada para ocupar um sítio semelhante àquele ocupado pela cidade de Lyon (França), se desenvolveria em torno de uma grande indústria. A disposição das peças da cidade: a fábrica principal (figura 2), os bairros de moradia (figura 3), os equipamentos de transporte (figura 4) e equipamentos sanitários para enfermos, foi pensada de forma esparsa “*de modo que se possa dispor de superficie livre em caso de necessidade...*” (Choay, 1979).

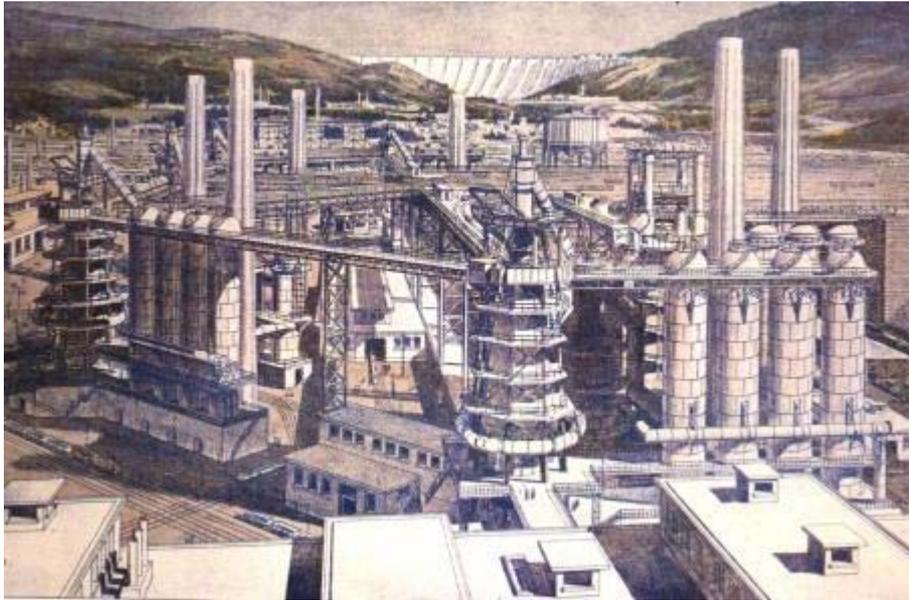


Figura 2 – Cidade Industrial de Tony Garnier - zona fabril.

---



Figura 3 – Cidade Industrial de Tony Garnier - bairro de moradia.

---

Também a cidade artística de Camilo Sitte buscou alternativas para a melhoria das condições de vida urbana. Sitte elaborou um tratado em que abordava, principalmente, a estética das cidades, que deveriam ser planejadas como uma obra de arte.



Figura 4 – Cidade Industrial de Tony Garnier - estação de transportes coletivos.

Camilo Sitte buscou tratar da vegetação nas cidades. Discutiu, basicamente as áreas verdes internas das residências que, com função sanitária, abrigaria as moradias do vento e da poeira além de garantir a proteção, através de sombras, no verão. Ainda buscou incorporar espécies da flora, com uma função decorativa que era associada, principalmente à água, nas áreas centrais de maior fluxo de pessoas. A esse respeito, temos em Mumford:

*“Dar de novo à cidade ar puro, água fresca, espaços abertos de verdura e sol, passou a ser o primeiro objetivo do bom urbanismo: a necessidade era tão premente que, a despeito de sua paixão pela beleza urbana, Camillo Sitte insistia na função higiênica do parque urbano, como uma verdura sanitária, para empregar sua própria expressão: os ‘pulmões’ da cidade, cuja função passou a ser apreciada de um modo novo, por causa da sua ausência.”*  
(Mumford, 1982)

Para a escritora francesa Françoise Choay em *O Urbanismo* os conceitos sitteanos tiveram “... uma influência decisiva sobre a realização das cidades-jardins inglesas...” (Choay, 1979).

A cidade-jardim de Ebenezer Howard surgiu, de modo geral, como uma resposta às necessidades urbanas do final do século XIX. Propunha uma confluência das qualidades







Figuras 7 e 8 – Cidade jardim de Ebenezer Howard – distribuição espacial das funções urbanas, “*Ward and centre*” e Palácio de Cristal.

Era rígido o controle do crescimento da cidade e a comunidade não deveria se expandir além dos 32 mil habitantes inicialmente definidos. No entanto, foi proposto que a expansão ocorreria através da implantação de novas cidades, formando uma rede de núcleos urbanos: sete cidades interligadas por ferrovia sendo, seis cidades com a formação original (32 mil habitantes) dispostas periféricamente e uma central pouco maior (cerca de 58 mil habitantes), chamada de cidade social, que concentraria maior número de atividades (figura 9).

A profunda preocupação com a natureza fez com que o conceito de “cidade-jardim” previsse a ocupação de cerca de 25% da cidade por áreas verdes, públicas e privadas, além de vias arborizadas. Diversos regulamentos que garantiriam a qualidade dessas áreas e do ambiente como um todo foram propostos nos modelos de cidade-jardim<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> “Regulamento de cercas, culturas, arvoredo, manutenção de espaços públicos, variações admitidas e não admitidas de construção, ruídos a serem evitados.” (Benevolo, 1976)

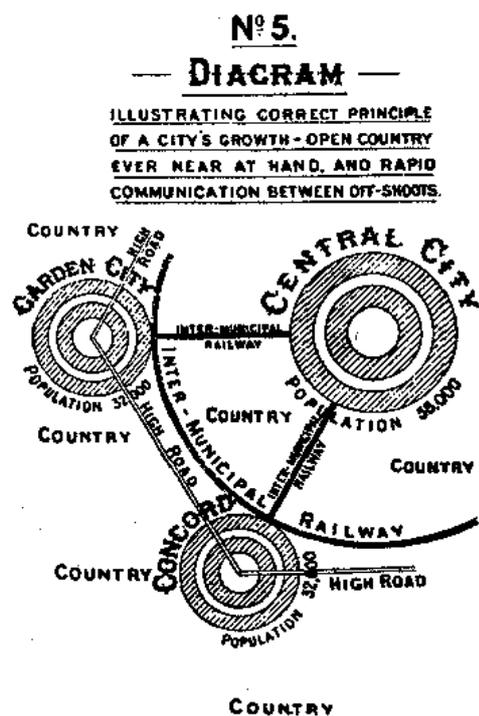


Figura 9 – Cidade jardim de Ebenezer Howard – diagrama da rede de núcleos urbanos.

Quando da execução das primeiras cidades-jardins, esses projetos envolveram profissionais ingleses e também norte-americanos. A troca de experiências urbanísticas vividas nestes países resultou em propostas, surgidas nos Estados Unidos, como a Unidade de Vizinhança de Clarence Arthur Perry, que veremos com maiores detalhes no Capítulo II, e as *New Towns* (com grande proximidade conceitual de Perry) de Clarence Stein e Henry Wright, como ressonância dos princípios da cidade-jardim.

#### 4. O processo de urbanização de São Paulo.

##### - Vilas Operárias – a gênese da urbanização pós industrial, na cidade de São Paulo.

A industrialização é um fenômeno urbano e a urbanização descontrolada no século XX é considerada por diversos autores como resultado deste processo que gerou um crescimento demográfico sem precedentes, criando toda uma gama de carências sociais emergentes, sem possibilidades imediatas de atendimento, como a implantação de sistemas de saneamento, de saúde pública, de educação e de transportes. Outra necessidade básica, que se encontra no cerne da discussão da formação dos bairros residenciais da cidade industrial é, sem dúvida, a habitação.

Tendo em vista o grande contingente de operários na nascente indústria paulista em fins do século XIX e início do século XX, os intensos fluxos migratórios internos e externos e o impacto destes no crescimento urbano acelerado, consideramos importante discutir as formas de implantação dos bairros operários residenciais daquele momento. Neste contexto, a instalação das Vilas Operárias ganha relevo por se “referir à gênese da urbanização da cidade de São Paulo”, conforme Eva Blay (1985). Buscaremos discutir a formação do espaço urbano periférico ao longo do tempo, principalmente no Estado de São Paulo e o papel do estado neste processo, através de suas políticas públicas de construção e financiamento de moradias.

Com a escassez de mão-de-obra qualificada para o trabalho industrial, a produção de habitações pelas indústrias foi uma forma de atrair o operariado mais capacitado tecnicamente e, ao mesmo tempo, vincular a força de trabalho à indústria. Também significava, já naquele momento, um investimento com boas taxas de lucratividade para a indústria que já iniciava um movimento na direção de constituir-se também como capital imobiliário. Com esta estratégia, o capital industrial buscava também reduzir o custo de reprodução desta força de trabalho, uma vez que as habitações interferiam nas relações de produção tendo somadas o seu valor, pelo industrial, ao salário<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Esta discussão é objeto de estudo de diversos autores marxistas, encontrando em F. Engels um dos trabalhos mais completos de análise da habitação operária, e escapa, aos objetivos deste estudo, sendo sua citação importante para a contextualização da formação do espaço urbano periférico de São Paulo.

Na São Paulo do início do século XX, as vilas operárias estavam presentes em diversas regiões que viveram o processo de industrialização nascente e, ainda hoje, perduram na paisagem e marcam a urbanização de extensas áreas da metrópole paulistana. As vilas, “*conjuntos de casas construídas no interior de um terreno*” (Meyer, 1991), com um acesso de comunicação da área interna com a via pública, foram construídas em diversos tamanhos e com variada estruturação interna, comportando desde uma rua apenas até um pequeno conjunto de ruas, jardins, praça de esportes e outros equipamentos de uso coletivo.

Tanto antigos bairros operários da cidade de São Paulo, como Bom Retiro, Brás, Moóca, Belém, Belenzinho, Lapa e Ipiranga, onde se encontra grande número e diversidade de vilas, quanto outras áreas, com predominância de ocupação pela burguesia, como Santa Cecília, Perdizes, Pompéia ou Jardim Paulistano, possuem vilas operárias.

A distribuição geográfica das vilas operárias em grande parte do território e, mesmo em vastas áreas de expansão urbana ocupadas durante o processo de industrialização, combinada com o fato de que uma parcela significativa da população esteve envolvida na ocupação daqueles espaços, demonstram a importância destas vilas na formação dos bairros em São Paulo.

Também seu potencial multiplicador, para além de seu perímetro, fez com que as vilas operárias contribuíssem para ampliar os efeitos de sua ocupação em percentuais significativos do território da cidade. O crescimento urbano gerado para além dos limites das vilas operárias foi, em geral, de qualidade inferior. Esta ocupação periférica, mais precária, foi implantada principalmente, a partir de empreendimentos que formavam um nascente mercado imobiliário. A maior concentração de população na cidade desenvolveu, como conseqüência, um novo mercado de consumo para os terrenos periféricos, sem infraestrutura que atraiu o capital imobiliário que conseguia alta taxa de lucratividade, “*possibilitada inclusive, pelo usufruto da valorização imobiliária, não pequeno numa cidade em rápida expansão*” (Bonduki, 1983).

**– A lógica do mercado imobiliário popular no início do processo de urbanização.**

Ainda na década de 50, a equipe do Pe. Joseph Lebret, conforme Meyer (1991), levantou dados que demonstravam que diversos índices urbanísticos utilizados para diagnosticar e hierarquizar os bairros da cidade de São Paulo apresentavam resultados bastante positivos, quando comparados aos padrões europeus. Desta forma, a quota de área residencial construída por habitante (27,0 m<sup>2</sup>/hab), de áreas de circulação, recreação, de serviços e de terrenos industriais (44,4 m<sup>2</sup>/hab), entre outras, vinham demonstrar que as médias aritméticas apesar de satisfatórias escondiam, já nesta ocasião, uma grande concentração de qualidade urbana, dada a “*forma de distribuição extremamente assimétrica e muito dispersa*”. Enquanto bairros operários apresentavam índices pouco significativos, havia bairros, com grande concentração de habitantes de classe média e, conseqüentemente, apresentando índices urbanísticos muitas vezes superiores aos europeus.

Esta constatação ajuda a compreender as bases do processo de profunda concentração de recursos no interior da metrópole paulista, onde o mercado imobiliário já começava a dar os contornos do que seria a grande segregação espacial alimentada pelo capital especulativo, por um lado, e pelos investimentos públicos, por outro.

A lógica econômica do menor investimento com a máxima lucratividade já se mostrava comum e geria a produção de moradias populares. Evidentemente, a possibilidade de remuneração do capital investido estava condicionada pelos salários recebidos pelos trabalhadores, o que levou ao surgimento de diferentes tipologias habitacionais para locação, marcando fortemente a paisagem urbana da metrópole paulista até os dias de hoje. Desde os cortiços, para os trabalhadores de menor renda, até pequenas casas geminadas ou vilas operárias, para operários qualificados, passando por todo tipo de acomodação<sup>6</sup>.

Todas as soluções habitacionais se caracterizavam por sua grande concentração espacial, com o máximo aproveitamento dos terrenos sem, no entanto, grandes investimentos que permitissem, por exemplo, a verticalização. Desta forma, a falta de áreas

---

<sup>6</sup> Que incluíam a ocupação de armazéns, conjuntos de cômodos em torno de um pátio, dormitórios improvisados no fundo de bares, casas de cômodos e os porões das casas.

livres e a utilização de paredes comuns, além de área construída reduzida ao mínimo e áreas sanitárias e úmidas utilizadas em comum, eram exigências econômicas para a máxima rentabilidade do capital investido. Esta lógica, que geria a implantação da habitação popular ou operária, acentuava-se quando colocada em nível urbano em função do sistema de transporte. Na época, o único meio de transporte coletivo existente era o bonde.

Os altos custos de implantação do sistema de transporte por bondes (com a instalação de redes férreas e tração elétrica) não permitiam sua utilização em áreas com menor potencial de utilização (ou de baixa densidade demográfica). A impossibilidade de sua instalação nestas áreas com ocupação mais rarefeita fez com que, mesmo quando as linhas ultrapassavam as áreas centrais de ocupação mais compacta em direção aos bairros mais isolados, a tendência fosse pela intensificação da ocupação habitacional ao longo dessas linhas, reproduzindo depois de algum tempo, a ocupação densa dos bairros mais centrais e consolidados.

#### – A periferização.

Após um primeiro momento de grande efervescência do mercado imobiliário de produção de moradias operárias para locação, começou a ocorrer, na década de 1910 e de forma mais vigorosa nas décadas seguintes, um processo de intenso parcelamento de terras nas áreas de subúrbio e na zona rural da cidade, alimentando uma grande mudança nos padrões de distribuição de moradias entre alugadas e próprias. Neste período, cresce de forma significativa a área “*arruada*”<sup>7</sup> na metrópole. Temos já neste momento, o início da ocupação urbana mais densamente utilizada na região do ABC (onde, atualmente, temos a cidade de Santo André), porém, fortemente dependente da economia da capital.

O intenso processo de parcelamento do solo em áreas sem infra-estrutura dá início à formação de diversos bairros, principalmente os periféricos, com uma lógica de ocupação que, ainda atrelada aos mecanismos do mercado imobiliário, se utiliza de grandes áreas de

---

<sup>7</sup> Segundo Flávio Villaça, a área arruada e ocupada com um mínimo de 5 hab/ha cresceu de 3.760 ha em 1914 para 17.653 ha em 1930, “A estrutura territorial da Metrópole Sul-Brasileira”, tese apresentada a FFLCHUSP, 1978.

pouco valor, por sua precária estrutura sanitária e de transportes, indicando uma nova forma de atuação dos empreendedores imobiliários e dos proprietários de grandes glebas suburbanas – a ocupação extensiva de áreas sem urbanização que exigiriam investimentos públicos posteriores.

Os loteamentos surgiam em número muito superior à efetiva demanda por novos espaços para a construção de moradias populares, ficando alguns, abandonados por muitos anos, servindo ao investimento de especuladores que auferiam grandes lucros na revenda. Um dos maiores obstáculos à ocupação destes loteamentos periféricos era a inexistência de transportes coletivos que atingissem essas regiões afastadas da cidade. O sistema existente, baseado no bonde não apresentava viabilidade econômica para atender uma cidade que crescia extensamente, espalhando-se por grandes áreas e com baixa densidade de ocupação. Os loteamentos que se situavam nas áreas de influência de sistemas de transporte (por bondes ou pelos transportes férreos nascentes – o *Tramway*, por exemplo), por outro lado, foram rapidamente ocupados e passaram a adensar-se.

Esta situação começou a mudar quando do estabelecimento das primeiras linhas de auto-ônibus em 1924. Este fator, combinado com a grande preocupação rodoviarista que se iniciava, foi essencial para a consolidação de um padrão de urbanização baseado na ocupação extensiva das áreas periféricas da metrópole.

Na década de 1940, a solução de aluguel de moradias populares praticamente foi retirada do rol de alternativas, na metrópole, passando a propagar-se, em larga escala, a solução da casa própria autoconstruída nos vários parcelamentos periféricos. Estes, então, começavam a ser servidos por rede de transporte por ônibus, agregando assim, vastas regiões à cidade, até então relegadas ao segundo plano pelo mercado imobiliário.

No entanto, as condições resultantes deste processo de autoconstrução, da casa e por extensão do espaço urbano, são bastante conhecidas. O congestionamento habitacional, a existência de várias famílias num mesmo domicílio, a insalubridade, iluminação precária, ventilação precária são, segundo Maricato (1982), “*elementos de uma extensa lista*”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Segundo levantamento realizado pela EMPLASA, “Percentagem de autoconstrução na Grande São Paulo”, 1975, com exceção dos municípios mais urbanizados e de maior renda média (inclusive Santo André), várias cidades apresentam taxas de autoconstrução superiores à 50 %.

É justamente a população de menor renda que busca o processo de autoconstrução como solução de moradia, percorrendo um caminho de muito tempo que se inicia num cômodo inicial situado de forma a permitir sua complementação posterior, até a ocupação quase total do lote, em geral de pequenas dimensões, sendo freqüente sua utilização por mais de uma família.

O modelo de ocupação do solo gerado neste cenário – o padrão periférico de crescimento urbano – que aliava a propriedade do lote à precariedade das construções e das condições de infra-estrutura, abriu a possibilidade de realização, ainda que parcial, dadas as condições em que ocorreu, de um velho sonho das classes dominantes do país: “*fazer de cada trabalhador um proprietário*” (Maricato, 1982), com um modelo de habitação popular baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução.

Esta proletarização do espaço, extensiva e horizontalizada, com vastas áreas de moradias construídas com recursos próprios, sem qualquer outro equipamento ou serviço público ou particular à exceção de precário transporte, criaram bairros que se assemelham a canteiros de obras, e se mantêm assim por muitos anos, “*não raramente por mais de vinte anos*” (Maricato, 1982), até a chegada dos primeiros elementos de infra-estrutura urbana.

## **5. Habitação popular e formação urbana periférica – o BNH**

Ainda na primeira metade do século XX, o Brasil viu se desenvolverem diversas iniciativas de construção de moradias através de associações de trabalhadores, antes mesmo do desenvolvimento de políticas públicas de habitação popular mais abrangentes.

Em Santo André, uma reivindicação de sindicatos de trabalhadores das indústrias junto ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), resultou na construção de um conjunto habitacional erguido, a partir de 1942, sobre sistema viário pré-existente de um projeto de bairro-jardim (Vila Guiomar – 1936) que não foi concretizado.

O conjunto do IAPI, como é conhecido até os dias de hoje, se compunha em 1955, por 435 casas térreas e 1289 apartamentos que foram alugados aos contribuintes do

Instituto e posteriormente vendidos aos moradores. Nesta data, “o conjunto... abrigava cerca de 8000 (oito mil) habitantes, ou seja, 5% da população andreense<sup>9</sup>”.

Hoje pouco mudou na conformação original do conjunto da Vila Guiomar, bairro bem localizado, próximo ao centro de Santo André e à estação de trem, mantém o uso residencial na maioria de sua área e sofre com a falta de manutenção, principalmente nos edifícios de quatro andares sobre térreo livre.

O populismo no Brasil, de modo geral, sempre foi sensível ao problema da habitação para as camadas mais pobres. A criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular, e do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, são as duas mais conhecidas iniciativas públicas de um período de grande efervescência social e crescimento urbano, que ilustram a tentativa de equacionar o problema habitacional.

A Fundação da Casa Popular, implantada no período getulista, não chegou a alcançar altos postos na escala de prioridades públicas e, juntamente com outras iniciativas semelhantes, sofreram a falta de recursos financeiros nos diversos escalões e níveis de governo.

De forma diversa, ao menos em alguns períodos de sua existência, o BNH chegou, na sua origem (1964), a contar com significativos recursos estatais para cumprir as ambiciosas metas de promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda.

As tensões existentes na população favelada, anteriores à março de 1964, além das maciças migrações para as cidades transformam a questão habitacional em eixo que garante visibilidade e contornos mais definidos à política urbana dos anos 1960.

Independentemente dos vultosos recursos originalmente destinados ao BNH, as formas de viabilização dos financiamentos para a continuidade da política habitacional proposta, baseada na auto-suficiência do sistema, com a implantação da correção monetária, combinada com questões de ordem institucional gerou uma crise nos primeiros anos de sua existência.

---

<sup>9</sup> Mindrisz. Política habitacional e habitação popular. 1981, in Passarelli. O diálogo entre o trem e a cidade: o caso de Santo André. 1994, p. 102.

O abandono, a inadimplência e os atrasos de multiplicaram tanto em resposta à correção monetária, como em protesto contra a inexistência de condições mínimas de infra-estrutura. Não foram poucos os conjuntos operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente.

Construir casas, apenas, não bastava, era preciso dotá-las de infra-estrutura adequada, uma vez que os conjuntos habitacionais eram alvo de muitas críticas precisamente por lhes faltarem esses requisitos. Desta forma, o BNH se moveu na direção da construção de uma política de desenvolvimento urbano.

Com o passar dos anos o BNH desenvolve novos programas e novas linhas de financiamento, principalmente, para que estados e municípios obtivessem recursos para dotar os conjuntos habitacionais de redes de saneamento básico qualificando, desta forma a sua produção habitacional.

Sua constituição como banco de financiamento e sua busca por sustentabilidade econômica fizeram com que a produção financiada pelo SFH fosse destinada, prioritariamente, aos extratos mais elevados do mercado popular (com rendimentos acima de 5 salários mínimos), restando às famílias com menores rendimentos mensais, ao longo do tempo, apenas cerca de 35% das unidades financiadas, impedindo assim, que o desempenho social do sistema obtivesse significativo alcance.

De modo geral, a política de aquisição de terras para a produção de habitações e de localização dos conjuntos habitacionais veio reforçar a lógica do mercado imobiliário especulativo. Foram implantados grandes conjuntos habitacionais, distantes da malha urbana, provocando descontinuidade no parcelamento do solo, gerando grandes investimentos para instalação de infra-estrutura e causando valorização imobiliária de diversas áreas privadas de entorno.

Foram criados numerosos bairros com diferentes dimensões, desde poucas unidades até grandes concentrações de população de baixa renda, com precária estrutura urbana e, não raro, com grandes áreas de ocupação irregular em seu entorno, criando gigantescos bolsões de baixa qualidade habitacional e urbana que combinavam conjuntos de pequenos edifícios ou casas geminadas de baixo nível de acabamento com inúmeras favelas totalmente desprovidas de condições de habitabilidade que, na sequência, se tornariam as principais demandatárias de recursos públicos para saneamento urbano.

## 6. A formação e expansão urbana de Santo André.

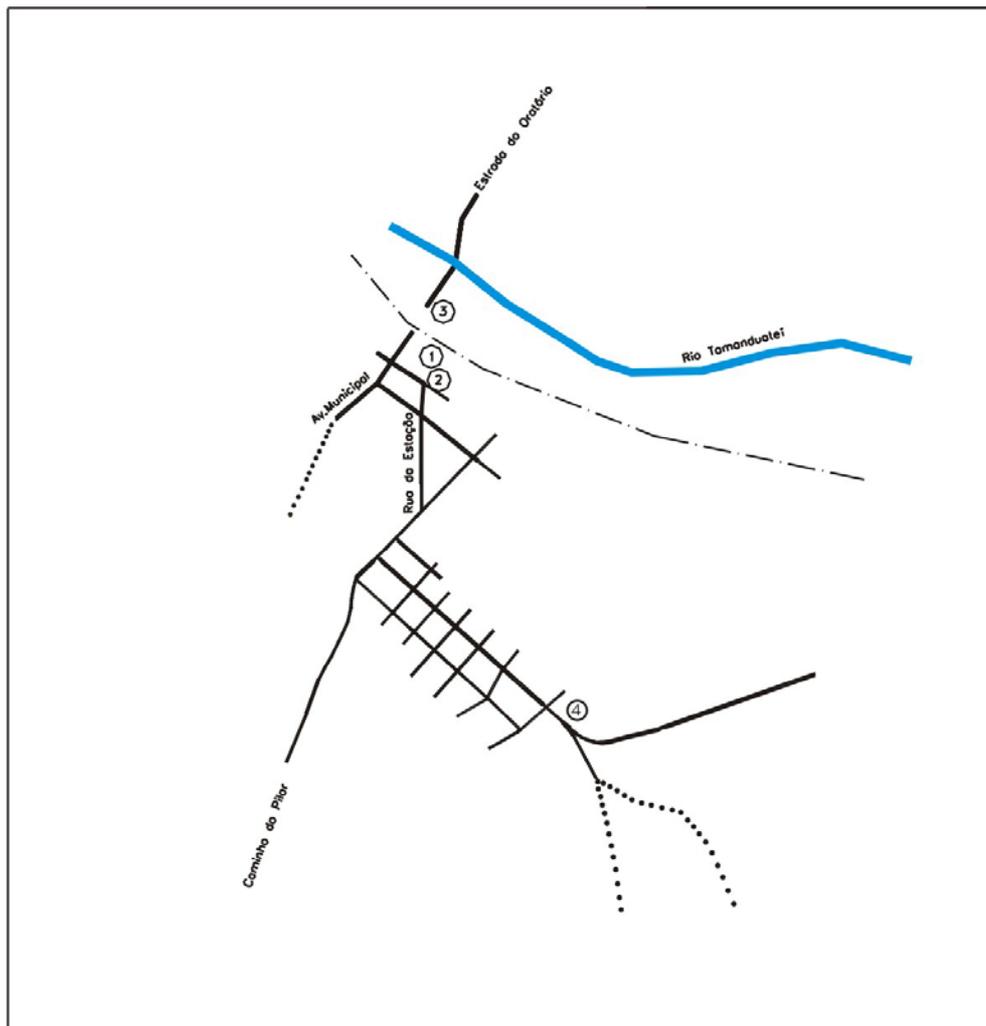
A expansão urbana de Santo André esteve sempre vinculada ao desenvolvimento industrial do Grande ABC, esta vinculação foi fator determinante na configuração de sua estrutura urbana atual. Apresentamos, a seguir, a evolução desta estrutura, na área central, em três momentos distintos.

O primeiro povoado, dentro dos limites atuais de Santo André, foi a Vila de Paranapiacaba. Sua construção foi iniciada em 1860 em consequência da construção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (inaugurada em 1867). A implantação da cidade e de todo o ABC (letras iniciais dos nomes das três cidades que compunham a região: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul) se efetivou a partir da inauguração da Estrada de Ferro que permitiu a transformação de São Paulo e seus arredores, aí incluída Santo André. A possibilidade de exportação do café, efetivada com a nova linha férrea, gerou os recursos necessários à implantação da produção industrial fazendo surgir um mercado consumidor nas cidades nascentes. Alguns autores consideram este período um marco de transformação da história de Santo André. Até o início do século XX todos os municípios que atualmente compõem o Grande ABC<sup>10</sup> constituíam um único município, chamado em 1889 de São Bernardo.

Em 1867, foi inaugurada a estação de São Bernardo (figura 10), no local onde hoje temos o centro de Santo André. Com a estação, começa a formar-se um povoado no seu entorno imediato que se tornaria referência de centralidade para toda a região. Os fluxos gerados atraíram diversas atividades para suas proximidades: principalmente pequenas indústrias e oficinas. Instalaram-se aí, também, profissionais urbanos que prestavam serviços e atividade comercial, ocupando inclusive o trecho ao longo do Caminho do Pilar (estrada que ligava o pequeno povoado à Vila de Paranapiacaba) no bairro da estação, como ficou conhecido, e o aumento da frequência de trens atraiu a implantação de novas indústrias, antecedendo a expansão da área residencial. Além da presença da ferrovia, os terrenos planos e de baixo custo e a água do rio Tamanduateí, necessária para a expansão

---

<sup>10</sup> Os municípios do ABC são: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.



- ① Estação São Bernardo
- ② Companhia Streiff
- ③ Bergman Kowarick & Cia
- ④ Silva e Seabra & Cia -  
"Ypiranguinha"

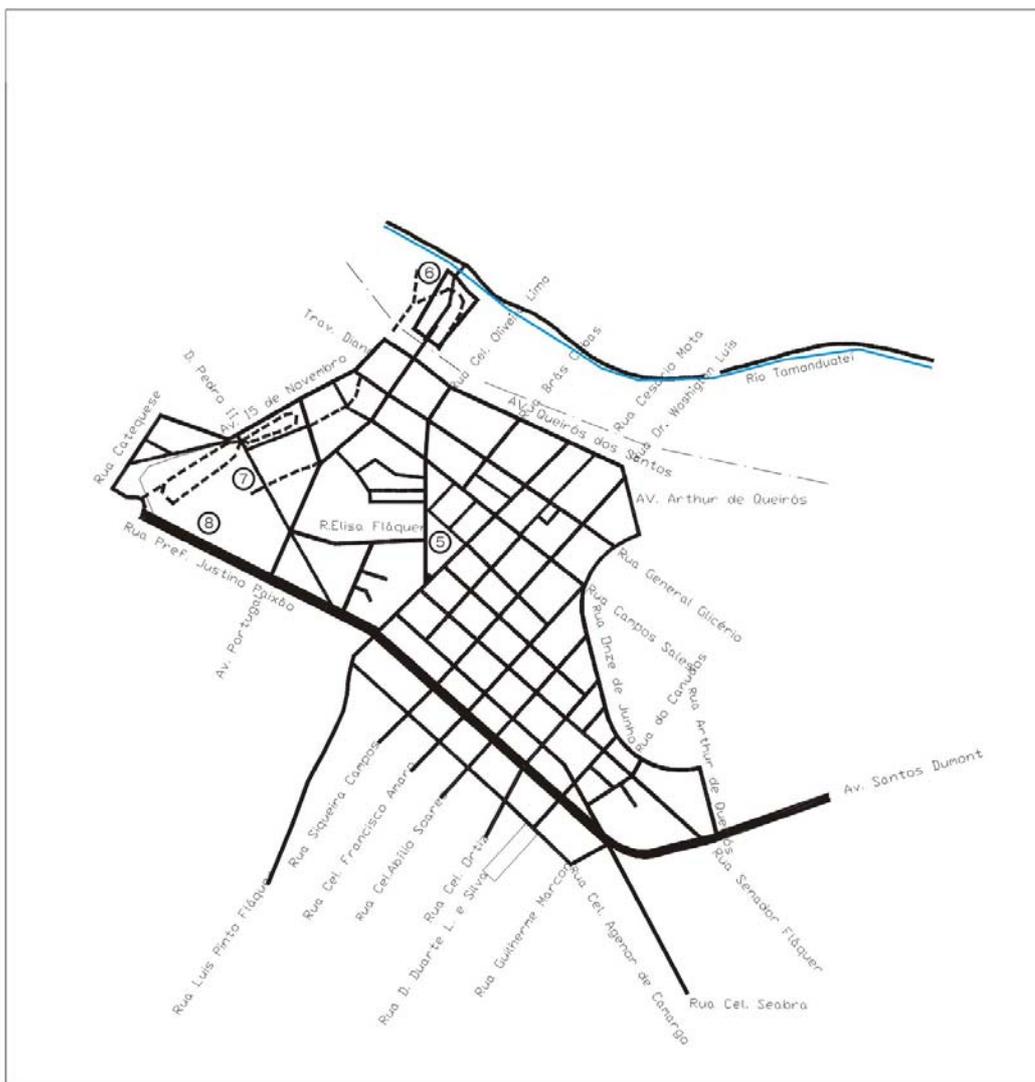
0 500 1000  
Escala Gráfica

Convenções:

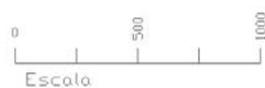
- Sistema Viário
- ..... Caminhos
- - - - - Ferrovia
- Rio Tamanduateí

Mapa 01 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA DE SANTO ANDRÉ - SP - 1906  
 fonte: Souza, Cláudia V. C., Mutações no Centro Urbano de Santo André, 2000  
**sem escala**





- ⑤ Calçada da Oliveira Lima
- ⑥ Viaduto Antonio Adilo Chamas
- ⑦ Viaduto ligando a Av. Ramiro Coleane a Av. Dom Pedro II
- ⑧ Paço Municipal



#### Convenções

- Sistema Viário
- - - Sistema Viário Acrescentado
- · · Ferrovia
- Rio Tamanduatei
- Rua Cel. Alfredo Fláquer com Av. Santos Dumont

Mapa 03 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA DE SANTO ANDRÉ - SP - 1990  
 fonte: Souza, Cláudia V. C., Mutações no Centro Urbano de Santo André, 2000  
 sem escala



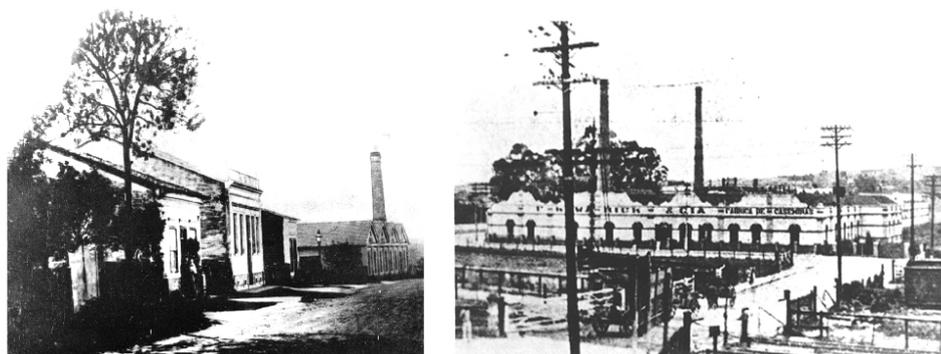
Figura 10 – Estação de São Bernardo, 1867 (Souza, 2000).

---

do processo produtivo, representavam importantes atrativos para a instalação de um inicial parque industrial.

A freguesia de São Bernardo recebeu, provavelmente, parte dos imigrantes italianos que se instalaram nos núcleos coloniais organizados, na época, pelo governo da província, que acresceram assim, o contingente e a qualificação da mão-de-obra existente como mais um atrativo para o processo de implantação industrial. *“Um indício deste fato é a existência de uma hospedaria provisória para imigrantes, em 1893, na olaria da Cia. Industrial de São Bernardo, junto à estação”* (Souza, 2000).

No final do século XIX, algumas indústrias de maior porte já se instalavam no entorno da estação. Desta forma, uma fábrica de cadeiras – Cia. Streiff (figura 11), e a Bergman, Kowarick & Cia. (figura 12), produtora de casimira de lã começaram a funcionar na Rua da Estação (atual Rua Coronel Oliveira Lima) em 1889 e 1900, respectivamente. Após ser elevada a categoria de município em 1889, a Freguesia de São Bernardo apresentava a ocupação urbana junto à estação como a maior da região (inclusive aquela em que estava instalada a sede do município, junto ao Caminho do Mar).



Figuras 11 e 12 – Cia Streiff, ao fundo e; vista geral da fábrica Bergman, Kowarick & Cia, em 1937 (Souza, 2000).

A estrutura urbana do bairro da estação, neste período, caracterizou-se pela ausência de projetos de parcelamentos ou arruamentos das glebas existentes e por edificações de um único pavimento, pequenas dimensões e grande simplicidade, construídos junto ao alinhamento dos lotes.

Na primeira década deste século, o Bairro da Estação passou por um período de grande crescimento com a inauguração, em 1901, da segunda linha da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, aumentando o número de trens, principalmente os de carga. Neste período foram implantados ainda os primeiros parcelamentos no Bairro da Estação ou nas suas imediações<sup>11</sup>.

A aprovação da primeira lei de parcelamento do solo ocorreu em 1929 (LM 271), e buscava disciplinar a reserva de áreas públicas, largura de vias, área mínima dos lotes, recuos frontais e a contribuição do loteador para obras de calçamento<sup>12</sup>.

Houve um grande aumento da demanda por lotes urbanos no Município, especialmente nas áreas que eram servidas pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, onde nos dias atuais se localizam as cidades de São Caetano do Sul e Santo André. Esta procura se deveu à migração de trabalhadores que vinham do campo, com a crise da produção cafeeira, em busca dos empregos, abundantes na indústria nascente.

<sup>11</sup> Segundo Passarelli foram 19 parcelamentos de terra no período de 1905 – 1925.

<sup>12</sup> Esta lei torna obrigatória a reserva de área pública em glebas maiores de 50.000 m<sup>2</sup> (sistema viário - 20%, espaços livres e equipamentos públicos - 5% em área urbana e 10% em área rural), porém desobriga os loteadores da implantação de rede de água e coletora de esgotos nos parcelamentos urbanos (ficando a cargo da municipalidade) e estabelece o custeio de 50% das obras de calçamento.

No entanto, com a nova lei de parcelamento, as cidades sofriam com o baixo número de empreendimentos imobiliários, provavelmente em reação à obrigatoriedade da doação de áreas à municipalidade. Até meados da década de 1940 não ocorreram grandes investimentos em novos loteamentos, como ocorria na década de 1920.

A alternativa para a doação dessas áreas foi dada pela mesma legislação, quando abriu a possibilidade de desmembramento de lotes em projetos já implantados. Vários empreendimentos tiveram seus projetos revistos, com reparcelamento de lotes ainda desocupados ou complementados em pequenas etapas para que não atingissem a área mínima de 50.000 m<sup>2</sup>, conforme apregoava a nova legislação.

A formação dos bairros esteve diretamente relacionada ao intenso desenvolvimento industrial da região. A grande demanda por habitações impôs um ritmo acelerado de expansão e condicionou, em muitos casos, a ausência de projetos de parcelamento e arruamento. Outra característica foi a reserva de poucas áreas para praças e largos, sendo que parte destas acabaram posteriormente vendidas e ocupadas por habitações.

Na década de 20, os novos loteamentos surgiram em direção ao leste e oeste, longe das planícies inundáveis do Tamanduateí, ocupadas no primeiro momento de expansão. Até então, não existia reserva de área para praças e equipamentos e os espaços livres restringiram-se aos fundos de vale e recuos das construções. Os bairros que foram se constituindo a partir dos loteamentos destinavam-se para população de renda alta e para operários, lembrando que em proporções muito distintas. Os bairros-jardins, como foram chamados os planejados para a população de maior renda, foram construídos em número muito menor.

Esse processo de reloteamento se espalhou principalmente por bairros localizados ao Norte da cidade, além do Rio Tamanduateí e da linha férrea, e a Sudoeste do bairro da estação, onde se fixavam as camadas operárias recém-chegadas à região para o trabalho nas indústrias. Desta forma, aproveitando o aumento da procura de lotes, bairros como Santa Terezinha, Vila Camilópolis e Parque das Nações, na porção Norte da cidade, tiveram os lotes, que ainda encontravam-se desocupados, subdivididos ou foram lançadas novas etapas dos loteamentos em que era reduzida a área média dos lotes, gerando novos bairros para população de menor renda.

Em diversos empreendimentos a proximidade com a estação era o grande atrativo para a venda de terrenos urbanos mas não era o único. Uma constante, foi o fornecimento (a título de doação pelos próprios loteadores) de parte dos materiais de construção necessários à edificação da nova casa entre os loteamentos populares.

O mesmo ocorria com loteamentos localizados a Sudoeste do bairro da estação. Vila Príncipe de Gales, Sacadura Cabral, entre outros realizaram ações semelhantes subdividindo lotes e, neste caso, quadras inteiras eliminando o uso rural previsto em alguns projetos de loteamento.

Além do reparcelamento de lotes e quadras existentes e ainda não ocupados, os pequenos projetos de parcelamento também se expandiram neste período.

Os lotes disponíveis passaram a ser ocupados mais intensamente, reduzindo o número de vazios na malha urbana, devido à ampliação do número de pequenos empreendimentos nestas áreas. Mas, verificando uma grande carência de unidades habitacionais para a população operária identificou-se a necessidade de acrescentar à cidade também casas para a moradia do operariado, além de lotes vagos. Neste sentido, a municipalidade buscou incentivar a construção de casas para aluguel ou casas próprias para os operários.

Três leis municipais aprovadas no ano de 1936 (Atos Municipais 199, 311 e 317) buscavam materializar aqueles incentivos através da isenção do pagamento de emolumentos e imposto predial para projetos de construção de pequenos conjuntos de casas e para a construção da casa própria de operários. Neste período foram construídas diversas vilas residenciais e conjuntos habitacionais com participação da iniciativa privada (empresários industriais e do ramo imobiliário).

Em 1938, após décadas de crescimento econômico e urbano, o Bairro da Estação, que há muito já se conformava como a maior aglomeração urbana da Vila foi elevado à distrito sede resgatando o nome de Vila de Santo André da Borda do Campo. Durante o período de 1938-44 todo o ABC fez parte do Município de Santo André<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> As emancipações político-administrativas no ABC aconteceram nas seguintes datas:

1944 - Distrito de São Bernardo (incluindo Diadema)

1948 - São Caetano com o nome de São Caetano do Sul

1954 - Mauá e Ribeirão Pires (incluindo Rio Grande)

1958 - Diadema

Até o final da década de 1930, a maioria dos loteamentos eram abertos em continuidade com a malha viária existente. Neste período começam a surgir empreendimentos que se localizavam distantes da área urbanizada, foi o caso de Vila Luzita em 1938, Vila Guarará, na mesma região e o Parque Bandeirantes, próximo da estrada para a estação – atual Av. Pereira Barreto.

Devido à diversificação de atividades existente, ocorreu a valorização das áreas mais próximas à estação ferroviária. O aumento constante da demanda por habitações, principalmente as operárias, aliadas à chegada de serviços complementares de transportes, fizeram com que, durante a década de 1930, e principalmente, após meados da década de 1940, Santo André vivesse um período de grande expansão urbana. Manteve-se a baixa densidade mas intensificou-se a descontinuidade da malha urbana, pela implantação de parcelamentos para pontos cada vez mais distantes da via férrea. O atendimento da população por serviços de auto-ônibus que utilizavam antigas estradas e caminhos de integração regional fez com que por aí se disseminassem diversos empreendimentos populares.

Durante a década de 1940, ao lado da implantação das indústrias, crescia também o número de operários e a sua organização sindical que passava a reivindicar questões relativas à melhoria das condições de trabalho mas, também, a melhoria das condições de vida na cidade onde, parte da pauta de reivindicações, referia-se à falta de moradias. Diversos sindicatos de trabalhadores de São Paulo e Santo André encaminharam solicitação ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). O IAPI foi responsável por um dos poucos grandes empreendimentos da ocasião na cidade de Santo André – tratava-se de um projeto que ocupava cerca de 450.000 m<sup>2</sup> –<sup>14</sup> que , foi implantado em área contínua ao centro, antigo bairro da estação. Anteriormente, em 1936, naquele local havia sido aprovado o projeto de um bairro-jardim com ruas curvas e sinuosas que chegaram a ser implantadas e, então, foram aproveitadas no novo conjunto. Em 1948, foram concluídas as quatro etapas em que eram ofertadas para locação, aos seus associados, 435 casas térreas e 1289 apartamentos, vendidos posteriormente aos seus

---

1963 - Rio Grande com o nome de Rio Grande da Serra

<sup>14</sup> Parte da gleba da Vila Guiomar – nome pelo qual passou a ser chamado o bairro – não foi ocupada pelos conjuntos do IAPI, sendo desapropriados posteriormente (na década de 1970) para a construção de conjunto habitacional do INOCOOP.

ocupantes. Nesse momento, 1955, o conjunto abrigava cerca de 8.000 (oito mil) habitantes, que representavam 5% da população andreense.

A partir de 1950, foram instituídos incentivos legais que permitiram a abertura de loteamentos em glebas cada vez mais distantes da malha viária existente, fundos de vales e terrenos com altas declividades. Teve início, ainda neste período, a ocupação da atual Área de Proteção dos Mananciais, quando ainda não havia restrição legal.

Em 1956, foi aprovada uma lei para regulamentar o parcelamento do solo, porém sem dar conta da falta de destinação de áreas para equipamentos urbanos. A reserva de 10% do total da gleba para área de lazer não garantia que os espaços destinados não fossem impróprios. Em 1967, foi aprovada uma nova lei que exigia a doação de áreas para a construção de equipamentos urbanos.

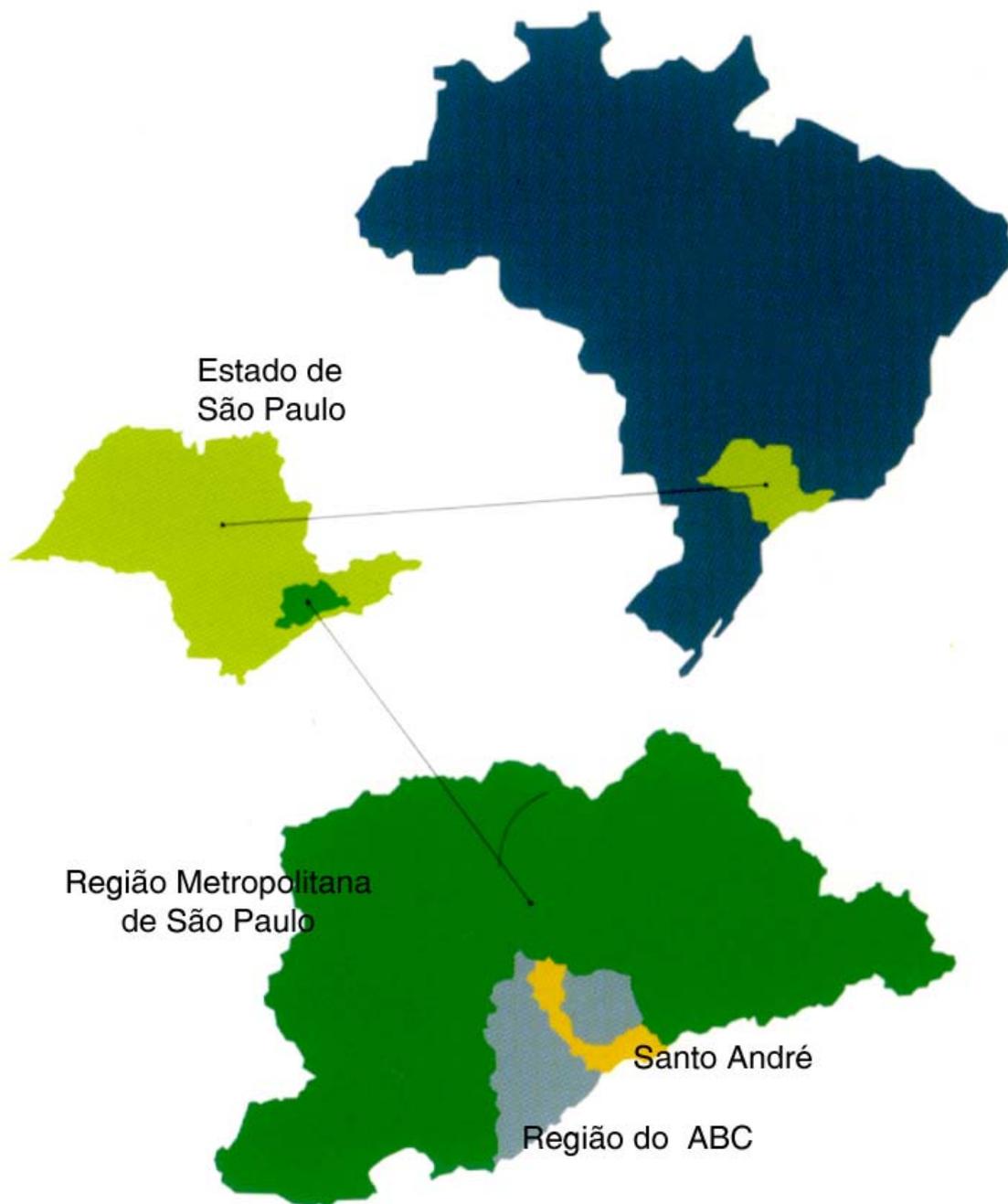
Analisando os levantamentos aerofotogramétricos, realizados pela Prefeitura de Santo André nos anos de 1950 e 1970, percebe-se que a conurbação se consolidava na região do ABC, com o fortalecimento da expansão de loteamentos e o adensamento das cidades. Segundo Passarelli (1994), em 1950, a ocupação urbana avançava sobre antigos caminhos e estradas de forma descontínua e já tornava difícil a identificação dos limites intermunicipais. Na década de 1970, Santo André já quase não apresentava grandes vazios urbanos em seu interior e a mancha urbana no ABC era contínua, praticamente não permitindo a percepção das diferenças entre uma cidade e outra. No quadro 1 podemos perceber o intenso crescimento ocorrido num período de 50 anos, entre 1920 e 1970.

Neste período se intensificou, em Santo André, o processo de verticalização com a construção de edifícios “*com 10 a 15 pavimentos na área mais central da cidade, designada por centro comercial*”<sup>15</sup> como consequência da escassez de áreas vagas nas proximidades da via férrea.

Também os bairros mais distantes passavam por este momento de grande expansão, com a abertura de novas ruas e uma grande quantidade de novas construções residenciais, que eram erguidas em, praticamente, todas as regiões da cidade.

---

<sup>15</sup> Passarelli, Silvia H. O diálogo entre o trem e a cidade: o caso de Santo André. Dissertação. FAU-USP. 1994



Mapa 4 – Localização do Município de Santo André com a conformação atual, consolidada em 1954.

---

Quadro 1 – População de Santo André e Região em número de habitantes (1920 – 1970).

Ano	População de Santo André	População da região ABC
1920	7.036	24.214
1934	17.018	28.567
1950	104.000	246.000
1960	245.147	504.416
1970	418.826	988.677

Fonte: Passarelli (1994); PMSA. Sumário de dados de Santo André, 2000 e, Souza (2000).

A partir da década de 1970 a região mais ao sul da zona urbana, onde as condições ambientais não são favoráveis para a urbanização, passou a ser intensamente ocupada. Este período marca o início do processo de transformação dentro da base de sustentação econômica regional e, também, o aumento do número de invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, momento em que os núcleos de favelas na cidade passam de 23 para 84.

Em 1970, a cidade de Santo André atingia o impressionante número de 418.826 habitantes, enquanto o conjunto da região do ABC apresentava uma população total de 988.667 habitantes, conforme Passarelli.

Nas duas últimas décadas, os loteamentos que tiveram maior crescimento com o aumento do número de desmembramentos irregulares se localizaram em áreas mais afastadas do núcleo central, adensando e consolidando a ocupação periférica. Na década de 90, a expansão urbana aconteceu com a construção de conjuntos habitacionais e com a instituição de Áreas de Especial Interesse Social e Zonas Especiais<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Fonte: Diagnóstico do Uso e Ocupação do Solo de Santo André - janeiro de 1998. Prefeitura Municipal de Santo André, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Mapa 5 – Evolução urbana

---

## 7. Desenvolvimento e diversificação econômica.

O processo de industrialização alcançava a maturidade com a chegada ao ABC do parque automotivo, que trouxe para Santo André um conjunto de indústrias correlatas (químicas, de borracha, de auto-peças, metalúrgicas, etc.). Isto resultou na ocupação de, praticamente todos os espaços urbanos, restando poucas áreas livres, localizadas na várzea do Tamanduateí, fortalecendo a imagem da cidade industrial, onde o trabalho e o abrigo eram fartos para a população operária crescente (grande parte de migrantes), sem a necessidade de grandes deslocamentos. Em muitas outras cidades da região metropolitana de São Paulo a realidade era bastante diversa, tornavam-se cidades-dormitórios, emprestando mão-de-obra para São Paulo, também para Santo André e as demais cidades do ABC.

*“Santo André era então a expressão da cidade industrial, com economia estável e recursos disponíveis para implantação de sistema viário e infra-estrutura e equipamentos urbanos. A cidade demonstrava em suas obras novas e constantes reformas e ampliações, a euforia do milagre econômico”<sup>17</sup>*



Figura 13 – obra viária da década de 1970 (Souza, 2000).

---

<sup>17</sup> Passarelli, Silvia H. O diálogo entre o trem e a cidade: o caso de Santo André. Dissertação. FAU-USP. 1994

Como reflexo da consolidação do parque industrial de Santo André (em 1950, a cidade já era o segundo centro de produção industrial do Estado, perdendo apenas para a capital) e do ABC, bem como, do crescimento constante de sua população se iniciou, na década de 1950, um processo de diversificação e complexificação econômica com o desenvolvimento de atividades comerciais e, mais tarde, do setor de serviços. Nesta ocasião, instalam-se no município os primeiros magazines e lojas de departamentos.

Esse processo de diversificação ocorreu em paralelo com o crescimento ainda maior da indústria no ABC, particularmente, em Santo André, onde o número de indústrias e de operários empregados se ampliava. Entre 1970 e 1975, o número de estabelecimentos industriais passou de 780 para 1047 e os trabalhadores empregados de cerca de 50.000 para 60.500 – um aumento de mais de 10.000 empregos em cinco anos. Na Segunda metade da década a cidade teve um incremento de cerca de 4.000 empregos, apesar de ter vivido a perda de 67 indústrias.

As indústrias passaram a terceirizar uma série de serviços internos de suas plantas e esse crescimento se verificou também no comércio e setor de serviços para o atendimento da população de Santo André e do ABC. A área central se expandia em todas as direções com a abertura de inúmeros estabelecimentos comerciais, criando inclusive um princípio de especialização comercial em algumas ruas.

A criação do calçadão da Rua Coronel Oliveira Lima e a abertura de diversos estabelecimentos comerciais de grande porte, contribuíram fortemente para essa tendência de consolidação de um centro terciário regional. Vários daqueles estabelecimentos ocuparam plantas desativadas de indústrias que se retiraram da cidade, atingidas pelo processo de desconcentração industrial por que começou a passar o país na década de 1980<sup>17</sup>.

O crescimento do setor terciário ocorreu também, em menor escala, em diversos bairros da cidade e, embora não possamos afirmar que houve uma efetiva descentralização da função comercial na malha urbana de Santo André, no entanto, houve uma expansão deste setor pelas bordas do centro principal e, a implantação de conjuntos comerciais em alguns bairros da cidade, num processo de desconcentração destas atividades. É corrente entre diversos autores e perceptível até hoje nas ruas da cidade que “*o comércio de bairro também cresceu e se diversificou*” (Passarelli, 1994). Vila Assunção, Santa Terezinha,

Parque das Nações, Vila Pires e Vila Luzita passaram a conformar pequenos núcleos dotados de características próprias de centralidades intra-urbanas, com áreas de encontro, diversidade comercial, ainda que restrita em alguns casos, equipamentos institucionais, entre outros atributos, prestando melhor atendimento às áreas residenciais vizinhas e chegando, inclusive, a receber instituições bancárias, como nos bairros Santa Terezinha, Parque das Nações e Vila Pires, que até a década de 1970 encontravam-se apenas na área central do município.

### **8. Ação governamental – os primórdios do planejamento e intervenção urbanas.**

Os níveis de crescimento da cidade de Santo André e do ABC como um todo eram muito maiores que as previsões realizadas pelo poder público. Segundo Passarelli, as projeções da Comissão de Melhoramentos de São Bernardo, durante os estudos de expansão de sistemas de água e esgoto para as cidades de Santo André e São Caetano apontavam para uma população de 50 mil habitantes em 1950. Na verdade, apenas Santo André atingiu naquele ano segundo dados censitários, 104 mil habitantes, enquanto o ABC totalizava 246 mil habitantes.

*“A cidade que se organizava era uma cidade de operários. Mas era também a cidade da indústria de ponta no país, a indústria automobilística, e no desejo de afirmar essa condição era necessário dotar a cidade de um sistema viário para receber o novo meio de transporte e dar respostas ao intenso crescimento da cidade, implantando a rede de serviços e equipamentos públicos.”*  
(Passarelli, 1994)

Desta forma, em 1951 foi criada por a Comissão de Planejamento Urbanístico Geral da Sede do Município de Santo André e de seus distritos (Lei Municipal 598/1951), composta por diretores da prefeitura e “um urbanista de notória e reconhecida competência”, com o objetivo de desenvolver diretrizes de planejamento urbano.

Foi escolhido para compor a comissão, o Engenheiro Prestes Maia que, seguindo sua tradição rodoviarista, propôs uma grande transformação do sistema viário. O plano mostrou grande preocupação na adequação do sistema viário do entorno da estação, com

alargamento de diversas vias, canalização e cobertura de rios e córregos, em toda área central, além da construção de viadutos, como o viaduto sobre a linha férrea, ao lado da estação ferroviária, que integrou os “dois lados” da cidade e ampliou áreas para instalação de infra-estrutura de transportes, como o terminal de ônibus urbanos próximo à estação. Juntamente com o plano viário, Prestes Maia recomendava a contratação de um Plano Diretor para a cidade.

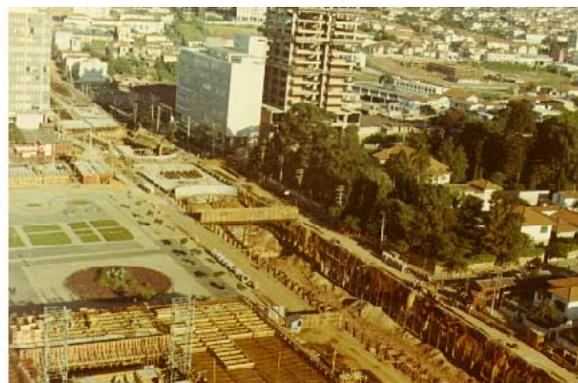
Em 1958, era criado pela Lei Municipal 1330/1958, o Conselho de Desenvolvimento do Município (CONDEMSA), que tinha por objetivo o acompanhamento e a elaboração de planos para obras e melhoramentos. Rapidamente foi aprovada a contratação do Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello que, já em 1959, apresentava uma proposta de Plano Diretor Preliminar que buscava sintetizar diretrizes de desenvolvimento, do qual trataremos no capítulo II deste estudo.



Figura 14 – Paço Municipal de Santo André: vista aérea, 1972 (Souza, 2000).

---

Na década de 1970, diversos projetos grandiosos estavam em execução na cidade de Santo André. Seguindo diretrizes definidas nas décadas anteriores, o poder público implantou o novo Paço Municipal, com projeto arquitetônico de Rino Levi e paisagismo de Burle Marx, no local onde antes ficava a antiga Chácara Bastos, numa área de aproximadamente 110.000 m<sup>2</sup>. A nova Praça IV Centenário agruparia as sedes dos três poderes no âmbito municipal: Executivo, Legislativo e Judiciário e no seu entorno era implantado um sistema viário composto por avenidas largas e viadutos que isolavam a Praça numa ilha institucional.



Figuras 15 e 16 – Obras viárias complementares ao complexo do Paço Municipal, integrantes da construção da Av. Perimetral (EADECO/PMSA).

---



Figuras 17 e 18 – Construção da Av. Perimetral, na década de 1970 (EADECO/PMSA).

---

Neste mesmo período, diversas obras viárias deram novos contornos ao centro urbano e seus arredores. A maior destas obras foi, sem dúvida, a implantação da Avenida Perimetral, que tangenciava o centro urbano criando um novo eixo viário intra-urbano. Vários córregos foram retificados e parcial ou totalmente canalizados<sup>18</sup>, dando consequência às diretrizes definidas duas décadas antes, pelo Engenheiro Prestes Maia. A necessidade de integração com o novo eixo de desenvolvimento – a Rodovia Anchieta –, também contribuiu para que novas avenidas fossem implantadas na cidade, enterrando rios inteiros, como foi o caso da Av. Prestes Maia que fez a ligação da cidade com São Bernardo do Campo e a Via Anchieta e canalizou o Córrego Beraldo.

---

<sup>18</sup> Sobre o córrego Cemitério, foi implantado o sistema viário do Paço Municipal; sobre o córrego Carapetuba, a Avenida Ramiro Coleone e sobre o Apiaí, a Avenida Firestone.

## CAPÍTULO II – AÇÃO URBANA DESCENTRALIZADA

### 1. As Unidades de Vizinhança: origem e primeiras experiências.

Dentre os equipamentos coletivos que deveriam ser distribuídos na malha urbana de forma equilibrada – preocupação inicial de vários teóricos das Unidades de Vizinhança – destaca-se a distribuição de equipamentos educacionais como questão recorrente e central nas diversas concepções de Unidade de Vizinhança – UV. Esta demanda ganha relevo quando da reivindicação de acesso ao ensino público enquanto direito democrático que deveria ser estendido a toda população e, por conseguinte, a toda a cidade, no século XIX, surgida em debates que buscavam corrigir os males da sociedade industrial. Entre as experiências que, partindo de projetos educacionais, traçaram linhas de planejamento para toda a comunidade, Benevolo (1987) destaca como pioneiro o projeto de Robert Owen em New Lanark de 1816.

Diferentes autores consideram que o conceito original de Unidade de Vizinhança foi formulado por Clarence Arthur Perry durante a elaboração do plano de Nova York de 1929. Segundo Lewis Mumford (1982), Perry depois de experimentar os benefícios de um ambiente suburbano bem planejado, onde as pessoas eram identificáveis e participavam da vida em comum como iguais, residindo num projeto modelo de Long Island, denominado Forest Hills Gardens (figura 19), formulou o conceito de UV simplesmente, “*tornando mais explícita, numa estrutura mais bem definida, a vida que ali achava compensadora*”.

*“A teoria de U.V. se apoia no conceito sociológico de vizinhança que em seu entendimento clássico é uma área onde os habitantes se conhecem pessoalmente, têm hábito de se visitar, ou de trocar objetos, serviços e de fazer de vez em quando coisas em comum.”(Barcellos, 2000)*



Figura 19 – Plano de Forrest Hills, perspectiva. Fonte: Newton (1971).

---

O próprio Clarence Perry descreve Forrest Hill Gardens, construída com base nas idéias da cidade-jardim<sup>19</sup>, como uma ilustração de um novo tipo de comunidade urbana local. Perry critica o fato de a área urbana ser dividida por uma via de tráfego mais intenso, impedindo uma maior definição de seus limites. Por outro lado, destaca que a população local formasse uma unidade compatível com os dimensionamentos usualmente utilizados para o estabelecimento de uma escola elementar. Segundo Vicente Barcellos (1993), foi da “*avaliação que faz das vantagens e desvantagens do projeto Forest Hills, que Perry retira os princípios orientadores da UV.*”

De sua experiência profissional, com a implantação de escolas, surge a preocupação de Perry com o planejamento escolar. Daí propõe que, em vez de dimensionar a unidade escolar de acordo com a população residente em seu entorno, a área residencial é que deveria ser dimensionada para uma população compatível com a capacidade de uma escola de tamanho adequado para o perfeito atendimento da comunidade. A proposta de que a escola fosse pensada como centro social, reforçando seu papel aglutinador da comunidade tem origem na militância de Perry como líder de um movimento pela implantação de equipamentos desse tipo que tivera início na cidade industrial de Rochester, Nova York, onde se buscava restabelecer um pouco da vitalidade da vida política americana, discutindo

---

<sup>19</sup> A Unidade de Vizinhança mantém uma grande afinidade com os princípios da Cidade-Jardim e, isso se mostra, através da organização urbana baseada em “unidades sócio-espaciais auto-suficientes”, tendo Perry limitado seu interesse às áreas residenciais enquanto Howard trabalhava na escala da cidade.

e debatendo questões públicas, objetivando restabelecer a iniciativa e a consciência próprias.

Evidenciam-se duas preocupações básicas na formulação de Perry: por um lado, a distribuição e localização de equipamentos de consumo coletivo, com foco de interesse na escola, como parâmetro que dimensiona a área habitacional e, por outro, a reconstrução e preservação das relações de vizinhança nas cidades sob impacto do desenvolvimento industrial. Desta forma, o conceito de UV é, segundo Barcellos (1993), *“resultado de uma série de desejos de planejamento físico, social e escolar e como tal é síntese de idéias provenientes de diferentes domínios do conhecimento.”*

Em sua formulação original, Perry define assim a sua Unidade de Vizinhança (figura 20):

- *“Tamanho – uma unidade de vizinhança deve prover habitações para aquela população a qual a escola elementar é comumente requerida, sua área depende da densidade populacional.*
- *Limites – a unidade de vizinhança deve ser limitada por todos os lados por ruas suficientemente largas para facilitar o tráfego, em vez de ser penetradas pelo tráfego de passagem.*
- *Espaços públicos – um sistema de pequenos parques e espaços de recreação, planejados para o encontro e para as necessidades particulares da unidade de vizinhança devem ser providenciados.*
- *Áreas institucionais – locais para escola e outras instituições tendo a esfera de serviço coincidindo com os limites da unidade de vizinhança, devem ser adequadamente agrupadas em lugar central e comum.*
- *Comércio local – um ou mais locais de comércio adequados à população devem ser oferecidos, de preferência na junção das ruas de tráfego e adjacente a outro similar comércio de outra unidade de vizinhança.*
- *Sistema interno de ruas – a unidade deve ser provida de um sistema especial de ruas, sendo cada uma delas proporcional à provável carga de tráfego. A rede de ruas deve ser desenhada como um todo, para facilitar a circulação interior e desencorajar o tráfego de passagem.”* Perry, 1929 (in Barcellos, 2000).

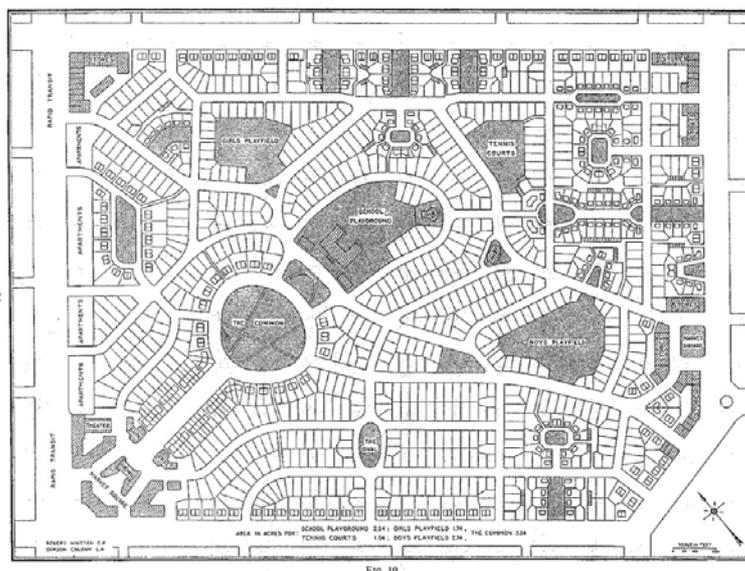


Figura 20 – Plano de uma Unidade de Vizinhança esboçado por Perry. Fonte: Perry (1929).

A vizinhança é pensada como a menor unidade local, na organização social e política mas, Perry a imagina como parte de um conjunto maior, célula de um corpo complexo – a cidade. Em sua concepção, não deixa transparecer preceitos de transformação estética do espaço urbano, limitando-se a transformações de ordem funcional, presentes principalmente no sistema viário e na localização dos equipamentos.

A idéia de hierarquização da cidade, em que o todo é constituído de partes, está implícita na concepção de Unidade de Vizinhança, assim como no conceito de vizinhança de Robert Park que em “A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano”, de 1916 considera que “a vizinhança – proximidade e contato entre vizinhos são a base para a mais simples e elementar forma de associação com que lidamos na organização da vida cidadina.”

Esta organização, considerada “natural” é comparada a um organismo que, formado por células e órgãos, crescem e tornam-se complexos, num movimento de integração e diferenciação. Desta forma, também a UV é pensada como uma unidade hierarquicamente localizada entre a habitação e o conjunto da cidade.

Apesar de ter formulado originalmente o conceito de Unidades de Vizinhança, Perry não foi o responsável por sua aplicação inicial. Coube a Clarence Stein e Henry

Wright a aplicação do conceito pela primeira vez no plano de Radburn (figura 21), em Nova Jersey, em 1929. A publicação dos ensaios de Perry ocorreu paralelamente ao plano de Radburn, fazendo com que fosse atribuída, algumas vezes, a Stein a idéia de UV<sup>20</sup>.



Figura 21 – Vista aérea de trecho de Radburn em 1930. Fonte: Newton (1971).

A aplicação do plano de Radburn teve grande impacto sobre o planejamento urbano do século XX, mais pela integração de diversas teorias urbanísticas – entre elas alguns componentes das UVs – , do que pela originalidade de suas proposições, respondendo segundo Stein (1956), “*ao enigma de ‘como viver com o automóvel’ ou de ‘como viver apesar dele’ , resolvendo estas dificuldades com uma radical revisão do relacionamento entre casas, ruas, caminhos, parques (...)*”.

A partir de Radburn, as concepções de Unidade de Vizinhança ganham relevo e passam a ser utilizadas em diversas cidades americanas. No pós-guerra, com os trabalhos de reconstrução das cidades européias, as concepções de UV são muito divulgadas, em especial na Inglaterra, onde atingem grande repercussão, “*pelos afinidades com as idéias de cidade-jardim, antes bastante disseminadas*” (Barcellos, 1993).

---

<sup>20</sup> Em seu livro: *Toward New Towns for America*, de 1956, Clarence Stein reconhece a originalidade da concepção de Perry.

Ao longo do tempo, as experiências que foram desenvolvidas, principalmente na Europa, causaram grande impacto, mas também suscitaram diversas críticas seja de sociólogos, suspeitando de sua validade enquanto processo de revitalização das relações sociais locais, seja de planejadores que reagem contra a rigidez de seus planos. Desta forma, surgiu um princípio de rejeição à sua concepção enquanto conceito básico para o planejamento residencial e se formaram novas expressões como “comunidade residencial” ou “setor habitacional” para denominar o conceito original, pouco modificado.

Diversas experiências foram desenvolvidas mundo afora, mas o plano de Chandigarh (figura 22), na Índia, conduzido por Le Corbusier, ganhou destaque, sendo reconhecido como exemplo da aplicação das idéias de UV, apesar da conceituação de setor habitacional dada por Corbusier.

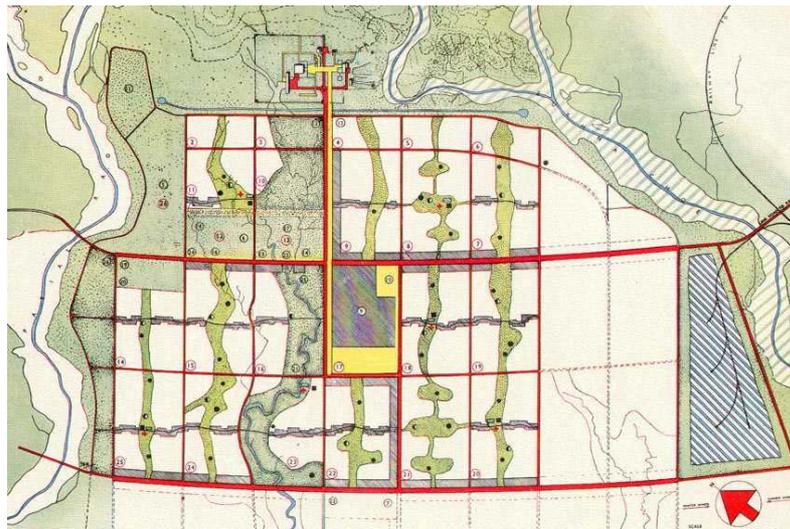


Figura 22 – Plano de Chandigarh. Fonte: Le Corbusier (1953).

A estrutura em xadrez com grandes vias hierarquizadas e pensadas para um trânsito rápido e mecanizado são a base do plano de Chandigarh. Os “setores habitacionais” são servidos por um sistema de vias internas de circulação de veículos e divididos por uma via, onde se concentra o comércio e corta uma faixa de espaços livres que atravessa a cidade, onde estão instalados os equipamentos sociais e comunitários.

## 2. Novo Urbanismo americano.

O *New Urbanism*, surgiu no início da década de 80, como uma nova proposta para criar, reordenar e revitalizar comunidades nos Estados Unidos. Buscando o retorno dos ideais de qualidade de vida das cidades tradicionais do período anterior à Segunda Guerra Mundial, buscando sempre humanizar e aumentar a eficiência das cidades.

É um movimento de reintegração das pessoas e do ambiente dentro do desenho das cidades, incorporando maior acessibilidade e integridade ecológica, tendo suas propostas baseadas no desenho de vizinhança.

Um dos principais objetivos destacado nos projetos do Novo Urbanismo, sendo um importante fator para a composição dos projetos, é enfatizar o sentido de vizinhança e participação das pessoas junto à comunidade, com responsabilidade ambiental e sentido de pertencimento ao local, criando comunidades com laços mais fortes entre seus cidadãos, resultando um lugar mais seguro e amigável para viver.

Um de seus principais objetivos é a redução da utilização do automóvel, contrapondo-se ao processo de espalhamento das cidades, fortemente estimulado e sempre associado ao uso do automóvel particular. Para alcançar este objetivo, busca-se um maior adensamento das áreas já ocupadas e impõem-se limites ao espalhamento periférico. Além disso, permite-se o uso misto do solo, mesclando áreas residenciais e comerciais. As ruas costumam ser mais estreitas e há maior preocupação em tornar as calçadas mais amplas e agradáveis. Dessa forma, tenta-se estimular que as viagens sejam feitas a pé ou de bicicleta.

Os planejadores ressaltam que o crescimento urbano deve ser apoiado em medidas que façam diminuir o espalhamento urbano, capazes de manter a população próxima às áreas centrais, referindo-se à expansão da cidade como inevitável. A introdução dos conceitos do *New Urbanism* para esse foco condiz com as necessidades para um novo desenvolvimento urbano e ambiental.(KATZ, 1994)

O Novo Urbanismo também propõe comunidades estruturadas pelo deslocamento através do transporte público e o caminhar. O ambiente caminhável é uma das chaves deste conceito e para que isto ocorra é preciso que haja distâncias curtas para os afazeres diários

e caminhos agradáveis para que as pessoas deixem seus carros em casa. Redefinir o desenho da cidade é desmistificar o sonho americano de vida e prover mais acessibilidade para todos, com base nos princípios da igualdade e comunidade.

Segundo Walter Kulash, muitas atividades da vida diária podem ser feitas a pé, gerando independência para aqueles que não dirigem, especialmente os idosos e jovens. Redes conectadas de ruas podem ser desenhadas para encorajar caminhadas, reduzir o número de viagens de automóveis e conservar energia.

No entanto, apesar da execução de diversos projetos baseados nos princípios do Novo Urbanismo e na busca de controle do espalhamento das cidades, diversas críticas são colocadas. As primeiras limitações daqueles projetos não são específicas, mas sim, problemas genéricos da urbanização. Ao se promover o adensamento urbano, pode-se causar uma intensificação destes problemas, sendo, portanto, necessário um maior cuidado, em relação ao aumento da impermeabilização do solo, que causaria a necessidade de maiores investimentos nos sistemas de drenagem, também quanto ao maior impacto da produção de esgotos e resíduos sólidos ou o risco de aumento da temperatura local

Existem também críticas específicas aos modelos do Novo Urbanismo. Marcuse (1998) afirma que o custo das mudanças para cidades que tenham menor impacto ambiental não serão absorvidos igualmente por todos. Para ele, melhoria da qualidade de vida para algumas pessoas, incorre em redução na qualidade para outras e mesmo que haja uma solução que melhore as condições de vida de alguns, sem impactar outros, os benefícios serão distribuídos de forma desigual, além do problema da rigidez da forma, característica de alguns empreendimentos do Novo Urbanismo.

Segundo tais críticos as experiências realizadas pouco se diferenciaram de um condomínio residencial, em geral de alto padrão, com diretrizes de projeto e espaços públicos de qualidade mas, incapazes de se difundirem na paisagem urbana média americana.

### 3. Primeiras Experiências de Unidades de Vizinhança no Brasil.

No Brasil, as concepções de Unidades de Vizinhança também geraram discussões. Foram realizadas algumas experiências em diferentes escalas que influenciaram um conjunto de pesquisadores, dentro e fora da academia, que defendem, até os dias de hoje, características ligadas ao conceito clássico de UV.

O primeiro caso de aplicação dos conceitos de Unidades de Vizinhança, no Brasil, ocorreu com a construção da Cidade dos Motores, em 1947, projetada pelo arquiteto espanhol Jose Luís Sert, situada na cidade de Duque de Caxias, RJ. Era, na verdade, projeto de uma vila operária que se desenvolveria como expansão urbana parcialmente implantada, que previa além de uma fábrica de tratores, uma área residencial para operários organizada em quatro UVs e disposição de equipamentos urbanos.

Mais tarde, em 1956, na cidade de São Paulo o Padre Joseph Lebret desenvolveria um abrangente e complexo estudo da metrópole paulista que é considerado uma das principais experiências da fase inaugural das idéias de UV no Brasil. Desenvolvido em conjunto com diversas equipes locais brasileiras, o documento final elaborado pela SAGMACS<sup>21</sup> apresenta concepções oriundas das UVs, embora dele não conste a expressão unidade de vizinhança. Identificando 360 “unidades elementares” na então Grande São Paulo, a equipe de Lebret baseou-se em critérios como: a existência de limites identificáveis pela população, homogeneidade da área e a existência de um núcleo ou centro de comércio e serviços.

Dentro de sua crítica ao que chamou de “monopolaridade”, Lebret propõe a transformação da aglomeração urbana em “metrópole multipolar”, ou seja, com múltiplas centralidades e já identificara um conjunto de centros de bairros na capital e de municípios, na região metropolitana com potencialidade para compor esse mosaico multipolar, entre eles Santo André.

---

<sup>21</sup> Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas nos Complexos Sociais, instituição de origem francesa criada e dirigida pelo padre Louis-Joseph Lebret.

Lebret se recusa a desenvolver um plano para a cidade, realizando um trabalho de caráter analítico e exploratório do território urbano, não se prendendo a aspectos puramente arquitetônicos e estéticos mas, dando ênfase às questões sociais.

Também a concepção de Brasília ocorre num momento em que a discussão das idéias de unidade de vizinhança se consolidava nos Estados Unidos e na Europa e gerava experiências em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. Consequentemente, também na implantação da nova capital, por sua grandiosidade e simbolismo, as propostas de restabelecimento de relações sociais em nível local e a preocupação com a distribuição de equipamentos de consumo coletivo, idéias básicas do conceito de UV, prosperaram.

Apesar da grande ênfase dada ao sistema viário, por causa do papel estruturador de seus eixos principais, monumental e rodoviário, que se cruzam definindo as formas básicas da cidade, a concepção de unidade de vizinhança é reconhecida como o elemento fundamental na definição das áreas residenciais, na proposta geral do Plano Piloto.

Em Brasília, as áreas residenciais se conformam através de diversas super-quadras que, agrupadas em número de quatro, formam uma unidade de vizinhança (figura 23) pensada com grande semelhança aos seus conceitos clássicos.

Lúcio Costa, segundo Barcellos (1993), assim descreveu as superquadras:

*“As superquadras residenciais, assim designadas não tanto por se pretenderem superiores mas porque são grandes, agrupando-se em número de quatro, constituindo cada conjunto uma unidade de vizinhança autônoma, com escolas, comércio local, facilidades de recreio, etc. O tráfego motorizado é delimitado e contido nas áreas internas de acesso aos blocos residenciais e respectivo estacionamento; todo o restante da quadra, inclusive a periferia arborizada é privativa dos pedestres”.*

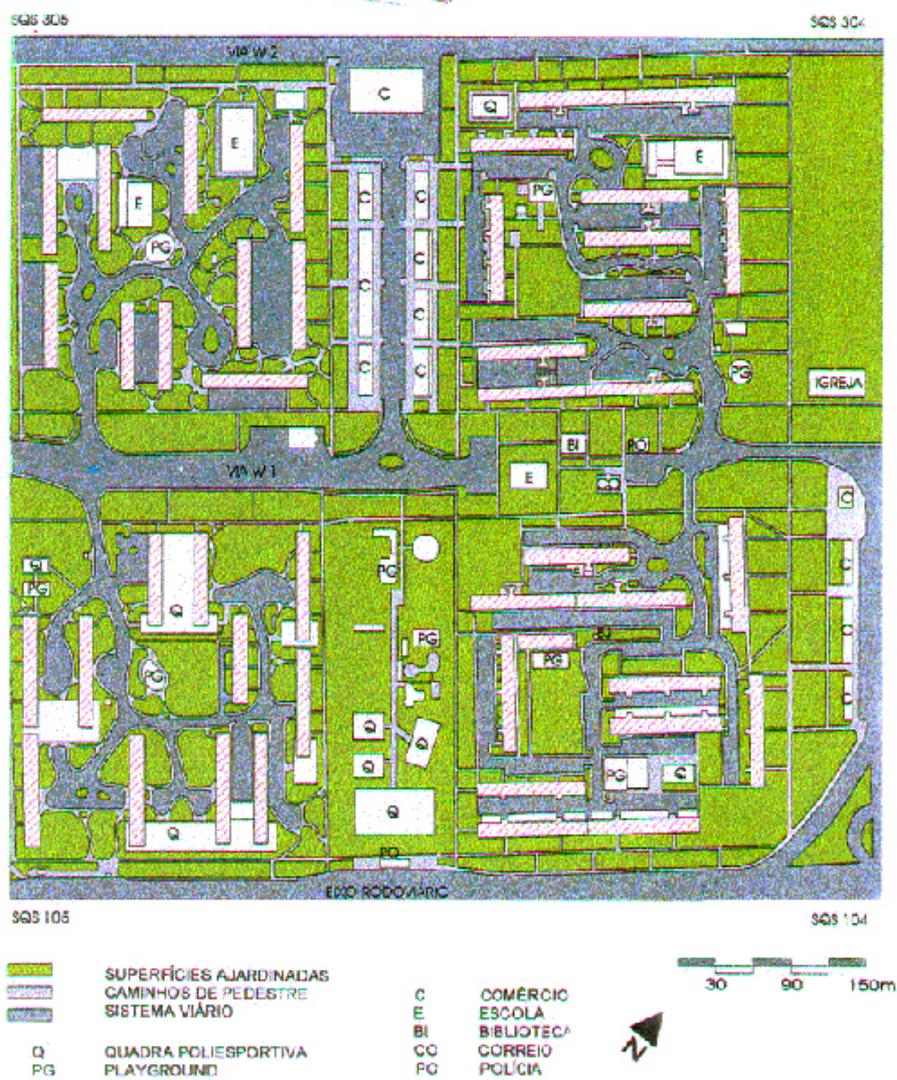
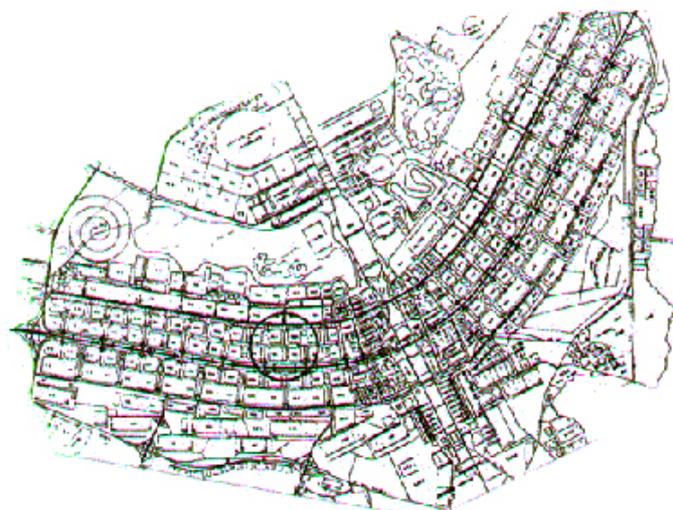


Figura 23 – Quatro superquadras de Brasília formando uma Unidade de Vizinhança. Fonte: Barcellos (1999).

#### 4. O plano preliminar de Anhaia Mello para o Município de Santo André – 1959.

Como em São Paulo com Pe. Lebret, durante a década de 1950 a equipe do Prof. Luiz Inácio de Anhaia Mello foi convidada pela administração municipal de Santo André para a realização de um plano preliminar que seria a base para a instituição do Plano Diretor da cidade que não chegou a ser elaborado por aquela equipe.

No plano preliminar foram realizadas pesquisas que levantaram dados de diversas naturezas, conforme Anhaia Mello (1959) “*a pesquisa é o ponto de partida para o planejador que deve conhecer, para depois analisar, julgar e realizar (...)*”. Um Censo Demográfico e Sócio-Econômico foi realizado para embasar propostas do referido plano preliminar, dados imobiliários, sócio-demográficos e sócio-econômicos foram levantados com toda a população, estimada na ocasião em 200.000 habitantes. Destes dados foi possível extrair análises acerca de usos e atividades existentes na malha urbana, bem como da densidade demográfica por quadras e em todos os setores fiscais da cidade.

Neste plano, percebe-se a preocupação em garantir uma potencialização da infraestrutura instalada, buscando “*limitar a área urbanizada e a população aglomerada na cidade, dentro de mínimos razoáveis*”, ocupando vazios e intervindo no sentido de impedir o parcelamento indiscriminado de terrenos e a ocupação de glebas distantes da malha urbanizada e já consolidada.

Também aqui, estão presentes os conceitos básicos de unidades de vizinhança preceituados por seus teóricos. Anhaia Mello propõe a divisão da cidade em 28 “setores” de vizinhança que estariam limitados por um sistema de vias principais, de maior tráfego, que também as interligaria, retirando os automóveis de seu interior. Estes setores deveriam prover à população ali existente quantidade suficiente de áreas livres para recreio e equipamentos coletivos, principalmente de ensino, capazes de atender a clientela de cada setor individualmente, garantindo melhores condições de distribuição daqueles espaços e equipamentos. Os setores de vizinhança teriam ainda, em seu interior, áreas de comércio local e para instalação de indústrias leves que, no entanto, não chegaram a ser conceituadas ou definidas.

Seu autor define genericamente os setores residenciais propondo que, quando da elaboração do Plano Diretor (o que não chegou a ocorrer), fossem estabelecidas normas que regulariam padrões de construção e densidade demográfica. O plano prevê também uma delimitação para a urbanização da cidade que indicava uma “*aglomeração urbana futura da ordem de 400.000 habitantes*”.

A despeito de não haver grandes diferenças nos limites de urbanização propostos neste plano e naqueles implantados efetivamente na cidade<sup>22</sup>, Santo André conta hoje com cerca de 650.000 habitantes, e uma densidade bem maior que aquela proposta originalmente por Anhaia Mello, de 75 habitantes por hectare.

O autor define que cada setor de vizinhança deva ter reserva de áreas livres não inferiores à ordem de 16 m<sup>2</sup> por habitante, “pois o ideal seria 28 m<sup>2</sup>”. Uma diretriz de difícil consecução, já que o índice encontrado pelos técnicos não ultrapassou 3,7 m<sup>2</sup> por habitante, mas fundamental “*sob o ponto de vista técnico, e a que mais de perto interessa ao bem estar das populações futuras*”.

O plano preliminar propunha ainda a elaboração de “planos de ação comunal” para ordenamento dos setores de vizinhança e, através de um anexo, o “plano escolar primário”. Neste plano escolar buscou levantar a situação e distribuição dos equipamentos de educação e a população infantil em idade escolar, definindo a demanda por escolas em cada setor de vizinhança estabelecendo o número de salas de aula que deveriam ser implantados em toda a cidade.

---

<sup>22</sup> Com exceção da ocupação de parte da área de proteção de mananciais, proposta como área rural no plano de Anhaia Mello.

Mapas 6 – Plano Diretor Preliminar Anhaia Mello – Distribuição de Setores de Vizinhança.

---

---

Mapas 7 – Plano Diretor Preliminar Anhaia Mello – Distribuição de Unidades Escolares.

---

Mapas 8 – Plano Diretor Preliminar Anhaia Mello – Distribuição de Áreas Verdes.

---

## 5. Buscando um conceito de bairro.

Nesta pesquisa, nos propusemos a analisar os conceitos e ações de planejamento urbano realizadas de forma descentralizada, tendo como objeto empírico aquelas ocorridas na cidade de Santo André e que tiveram como objetivo dotar a cidade de múltiplos centros de vida econômica, social, cultural e política. Discutir um pouco sobre as diversas definições existentes a respeito do bairro, nos parece importante para compreender os limites da intervenção pública sobre o ambiente urbano, especialmente nos bairros.

Existem diversas interpretações sobre o conceito de bairro. Na maioria dos municípios, para o poder público o bairro possui limites geográficos bem definidos, uma denominação que garante sua diferenciação dos demais e uma limitação teórica que favorece a estratégia político-administrativa, algumas vezes inclusive por legislação própria.

No entanto, segundo Carlos Nelson Santos (1988), o bairro é sempre muito mais que simplesmente uma delimitação física: , “*o conjunto de ruas e quarteirões dá algo mais do que uma simples soma*”. Uma área definida, composta por espaços públicos e privados tende a se diversificar, exigir atividades complementares e tornar-se única, no contexto da cidade, adquirindo seu caráter próprio. A população, por sua vez, muitas vezes não aceita e resiste a imposição destes limites, pois no tratamento cotidiano, os bairros não são bem definidos nem seguem padrões rígidos. A noção de centralidade de seus habitantes parece ser mais importante do que o reconhecimento de limites físicos e o bairro, existe em função do seu centro.

O que se chama de bairro varia enormemente em tamanho e funções e, como define Campos Filho (1989), ele é configurado pelo nível de experiência concreta de vivência do cidadão comum. O bairro é a representação mais legítima da espacialidade de sua população, a dimensão urbana da vivência cotidiana e o território das práticas sociais.

As experiências dos movimentos sociais urbanos fizeram com que, recentemente, as propostas de planejamento descentralizado e de desenho urbano resgatassem a questão da participação, da vivência e da percepção dos moradores do seu espaço cotidiano, ou seja, de seu bairro.

O bairro é o lugar fundamental da vivência urbana da população, onde ocorre a convivência social e se constróem as bases da identidade da cidade. Segundo Campos Filho, é necessário “*estabelecer a ligação existente entre o planejamento geral do conjunto da cidade com aquele que corresponde ao nível de experiência concreta de vivência do cidadão comum, que é o seu bairro de moradia*” e, isto seria possível:

*“Ao partirmos da realidade local plenamente vivenciada pelo cidadão comum, sem maiores informações especializadas, e tentarmos desenvolver com ele uma análise crescente e ampliada dessa realidade, até chegarmos à compreensão das questões maiores da cidade e das condicionantes para sua solução”*  
(Campos Filho, 1989).

A identidade urbana conforma-se, segundo Lynch (1997), a partir de alguns elementos estruturantes: “*vias, limites, bairros, pontos nodais e marcos*”. Nenhum destes elementos existe isoladamente em situação concreta, sendo o bairro a unidade básica, “*que se estrutura com pontos nodais, definidos por limites, que podem ser mais ou menos penetráveis, atravessados por vias e salpicados por marcos*” .

## **6. Exemplos contemporâneos de descentralização da ação pública no espaço intra-urbano.**

O crescimento da cidade altera substancialmente sua estrutura urbana à medida que surgem novos bairros. A expansão da ocupação e o aumento da população estimulam o aparecimento dos centros de bairros, áreas voltadas ao comércio e à prestação de serviços, atendendo às demandas presentes nas novas áreas da cidade. Este movimento deve ser considerado positivo, pois reduz a quantidade e extensão dos deslocamentos, diminuindo a necessidade de transporte coletivo, facilitando, ainda, o acesso aos serviços públicos e ao comércio. Além disso, estas centralidades assumem um papel importante na constituição da identidade das comunidades locais, funcionando como um ponto de referência e expressão simbólica das condições de vida e das aspirações dos seus moradores.

São grandes as probabilidades, no entanto, de que esses novos usos produzam uma configuração que não é a mais desejável. E, então, em decorrência da forma como se dá a consolidação da estrutura urbana, o centro do bairro enfrenta obstáculos ao seu

desenvolvimento. Os impactos negativos na qualidade de vida estendem-se ao transporte coletivo, ao trânsito de veículos e de pedestres, à segurança e à acessibilidade aos serviços públicos.

A intervenção de governos locais tem ocorrido no sentido de estimular e ordenar o desenvolvimento de sub-centros urbanos, podendo contribuir, também, para impedir ou reverter processos de degradação.

Nos parece importante a discussão de propostas que já estão em desenvolvimento no país, principalmente no âmbito do poder local, no entanto, é fundamental registrar o risco da transposição de propostas sem que haja uma profunda pesquisa de reconhecimento das especificidades vividas por cada cidade, região ou mesmo situação objeto de intervenção institucional. Este reconhecimento e a necessária adaptação de diretrizes e procedimentos podem representar parte significativa do sucesso de intervenções que se pretendem construtoras de qualidade urbana e inclusão social.

Em Porto Alegre, durante as discussões do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA, a proposta apresentada, “busca uma cidade *policêntrica e descentralizada*” que significa estimular múltiplas centralidades que possam representar novos focos de interesse no espaço urbano. A “centralidade”, no processo de elaboração do PDDUA, é vista no seu sentido mais amplo incluindo as noções “de *densificação, concentração, fluxos, animação e diversidade de atividades*”<sup>23</sup>, sem estímulos diferenciados nos índices de aproveitamento para atividades que representem, numa mesma área, diferentes funções.

Para o urbanista Jorge Wilhelm, se a cidade de São Paulo estabelecer políticas públicas destinadas a enfrentar os seus problemas mais importantes, como a localização habitacional, os transportes, e mesmo, o desenvolvimento econômico, em pouco tempo haverá uma metrópole caracterizada pela descentralidade, “*com centros nos bairros, num conjunto ligado e articulado por eixos de transporte e adensamento ao longo dela.*”

Esses centros, eixos e ocupações poderiam ser alvo de operações urbanas. “*Sua realização deveria ser proposta e negociada com a sociedade e os empresários.*” Para ele, o perfil econômico desses centros seria determinado pelas necessidades de cada bairro.

---

<sup>23</sup> Fonte: Relatório do PDDUA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

*“Seria importante que tivessem desde o comércio do dia-a-dia até os serviços descentralizados.”*

Como Wilhelm, Raquel Rolnik também defende a descentralização, como forma de promover inclusão social, *“não dá mais para subexistir uma metrópole centralizada e excludente.”* A criação de novos pólos, nos bairros, é a forma de garantir qualidade urbana e ambiental além de desenvolvimento econômico diminuindo inclusive a enorme concentração de renda. Para tanto, Rolnik defende ser necessário haver, nestes locais um conjunto diversificado de atividades e a possibilidade de convivência de diferentes grupos sociais.

Multiplicam-se experiências em cidades brasileiras que, recentemente, propuseram-se a implementar políticas públicas de remodelação ou revitalização urbana de áreas de centros de bairros, estruturando pequenas ou médias regiões, com o objetivo do fortalecimento da relação de centralidade ali representada e da identidade de seus moradores, resgatando não apenas os níveis de sociabilidade de outras épocas, mas também melhorando a disponibilidade de equipamentos públicos, diminuindo o impacto do trânsito naquelas regiões onde, normalmente, se pretende dar prioridade ao fluxo de pedestres e, de modo mais recente possibilitando desenvolvimento econômico melhor distribuído pela malha urbana do município.

Esta aposta na policentralidade e na construção de espaços urbanos qualificados que, combinam oferta de serviços públicos, de espaços de lazer e encontro, de comércio e serviços privados diversificados, busca principalmente a criação de pressupostos que possibilitem o desenvolvimento de novas dinâmicas sociais e econômicas, fortalecendo a identidade do bairro e deste com a cidade.

Com diferentes matizes de intervenção, diversas cidades brasileiras, como Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, entre outras, vêm desenvolvendo programas de qualificação de sub-centros urbanos ou fortalecendo a policentralidade intra-urbana. Estes programas são bastante variados, partindo, em alguns casos, da criação e aplicação de instrumentos legais de fomento ao desenvolvimento de recortes da malha urbana com a finalidade de estruturar esses sub-centros a partir da regulação estatal do investimento privado, da implantação de equipamentos públicos que, buscam definir centralidades em novos aglomerados urbanos (novos bairros) ou, ainda a identificação destas centralidades em

bairros menos consolidados, como é o caso do Programa Centros de Bairros, desenvolvido pela prefeitura de Curitiba, através do IPPUC.

Em Curitiba, segundo a administração municipal, o projeto “Centros de Bairros” procura viabilizar formas de urbanização, estruturação e crescimento com maiores níveis de participação da comunidade existente e seu patrimônio sócio-cultural. A diretriz básica para a realização deste projeto segundo a prefeitura seria promover uma identidade própria para os bairros, a partir da realidade local, com a apropriação efetiva do espaço pelos moradores, através da inter-relação dos programas e equipamentos sociais e comunitários, dos novos projetos e programas propostos e das necessidades da comunidade.

Inicialmente foram definidos doze locais de intervenção com base nas tendências de uso e ocupação do solo, sendo que no decorrer do trabalho, outros locais poderiam ser incorporados. De modo geral, as áreas de intervenção se caracterizavam por sua implantação recente e quase total inexistência de equipamentos e serviços públicos, atuando assim como um programa que indicava diretrizes para a estruturação daqueles espaços, porém sem desempenhar nenhum papel na concepção original dos parcelamentos existentes, mesmo sendo estes empreendimentos, em sua maioria, promovidos pela COHAB local.

É importante salientar que apesar da utilização, em diferentes intensidades, nos conceitos e pressupostos das Unidades de Vizinhança, os projetos mais recentes desenvolvidos com objetivo de dotar a cidade de maior qualidade de vida para seus habitantes foram realizadas sobre a cidade existente, não se tratando de projetos de novos espaços urbanos planejados dentro de conceitos próprios. Estes projetos, portanto, se propõem a intervir sobre a realidade instalada, enfrentando enormes dificuldades na consecução de objetivos que, em geral, dariam conta de construir espaços de absoluta qualidade de vida para os cidadãos, qualidade esta que, no conceito das UVs estariam contidas principalmente, em saudáveis relações de vizinhança.

Outras experiências que consideramos importantes no contexto das iniciativas públicas locais, no Brasil, para o fomento da policentralidade urbana estão sendo desenvolvidas nas cidades de Porto Alegre – RS e Belo Horizonte – MG, que buscaram desenvolver programas não necessariamente, de intervenção física mas, no campo jurídico

e de produção de informações qualificadas no sentido de respaldar intervenções físicas visando o fortalecimento e a diversificação de centralidades intra-urbanas.

### **7. Porto Alegre – da conceituação de centralidade à intervenção descentralizada – O processo de elaboração do PDDUA.**

Flexibilidade, clareza e simplificação foram palavras chaves no processo de reformulação do Plano Diretor da cidade que gerou o PDDUA, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Deste modo, o desenho urbano deveria refletir também estas palavras associando-as com os conceitos de “*cidade miscigenada, policêntrica e descentralizada*” (PDDUA, 1995).

Na proposta apresentada, buscar uma cidade mais miscigenada significava admitir a convivência da atividade residencial com o maior número de atividades não residenciais, mesmo em zonas com predominância residencial. A proposta buscava propiciar que a vida cotidiana incorporasse, também, entre outras, a atividade econômica desvinculada da habitação, desde que considerada compatível com a atividade habitacional. Assim, algumas unidades espaciais de comércio e serviços vigentes de acordo com a legislação, destinados às necessidades diárias da população e com localizações espaciais projetadas, passaram a ser totalmente desnecessários, uma vez que no conceito de cidade miscigenada estas atividades podem estar em qualquer lugar.

O conhecimento da cidade pelos técnicos, confirmado por processos de articulação com as comunidades, deu a noção de que as atividades não residenciais urbanas encontram-se combinadas com as residenciais em grande medida, caracterizando, desta forma, uma situação de uso misto generalizado. Um espalhamento desigual de atividades econômicas, de diferentes tipos e portes tenderia a "borrar" a definição de "centros". Por esse caminho, acreditavam os coordenadores do processo, o tradicional método de mapear as atividades buscando determinar concentrações de diferentes tamanhos, tal como foi feito há 20 anos por ocasião da formulação do Plano anterior, sofreria sérias restrições de precisão. Métodos estatísticos, em que atividades econômicas são ponderadas segundo seu porte e/ou importância, superariam a restrição quantitativa do método anterior, mas ainda

assim não descreveriam as relações estruturais entre atividades oferecidas, localizações urbanas precisas e demandas.

O método adotado quando da discussão do PDDUA, buscou ser uma descrição estrutural do estado “*configuracional da centralidade urbana de Porto Alegre*”. Para que esta descrição fosse possível foi necessário conceituar centralidade não apenas como uma ocorrência de localização geográfica (distribuição espacial de atividades) mas, fundamentalmente, como um sistema de relações entre atividades, usuários e localizações.

Desta forma, a vinculação declarada entre a magnitude de usuários; quantidades, qualidades e atratividades de atividades e localizações relativas, concorrem para a formação do conceito de centralidade. Além disto, a descrição precisa ser sistêmica, ou seja, vincular as variáveis acima declaradas umas as outras rigorosamente, de forma que a qualquer mudança em uma delas, ocorra mudanças correspondentes em todas as outras.

A noção mais básica e fundamental utilizada durante o processo, que presidiu a definição de "centralidade urbana", “*é a de que duas unidades mínimas quaisquer, de forma edificada, contendo atividades identificáveis, podem ser alcançáveis, de uma a outra, mediante o uso de alguns trechos de espaço público*”. A centralidade final pode ser obtida pelo cômputo das centralidades devidas a cada par do que foi chamado de Unidades de Forma Edificada (UFEs), atribuídas em frações a todos os segmentos de espaço público do sistema.

Desta forma, a medida de centralidade é atribuída ao espaço público. Aqueles trechos de espaço público mais utilizados para promover a acessibilidade entre as diversas UFEs do sistema serão os mais centrais. Por este método se obtém uma descrição da situação da centralidade urbana de Porto Alegre, para aquele momento. As virtudes desta descrição seriam:

- *“baseadas nas variáveis sistema viário, estoques e atividades. Isso significa ter uma descrição da cidade a partir dos parâmetros definidos pelo Plano;*
- *sistêmicas, o que vale dizer, traz as variáveis acima citadas estreitamente vinculadas entre si através de relações estáveis e conhecidas. Isto permite descortinar alterações no sistema provocadas pela mudança de qualquer uma das três variáveis incluídas;*

- *quantitativas e grandemente desagregada, o que significa uma maior precisão na medida, decorrente da consideração da grandeza de cada elemento incluído no sistema, e a possibilidade de, por um lado, medir impactos relativos com mais poder discriminatório e, por outro, investigar um largo espectro de relações paralelas entre a medida obtida e manifestações comportamentais urbanas como fluxo, nível de atividade, valor de localização etc.*” (PDDUA, 1995).

### **- O Projeto Centros de Bairros de Porto Alegre.**

A Prefeitura de Porto Alegre – RS desenvolve o *Projeto Centros de Bairros* onde definiu como objetivos reforçar as centralidades já existentes e criar novas centralidades nos bairros na cidade. Estes objetivos fazem parte de uma política de descentralização da ação municipal e buscam a constituição de uma rede de centros autônomos, que possa suprir as demandas dos bairros.

A partir de um grupo de trabalho técnico que reuniu profissionais do município, do estado, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e representantes de entidades comunitárias, foram realizadas atividades de levantamento de dados e caracterização ambiental em áreas escolhidas, tomando conhecimento das principais demandas locais.

Na etapa seguinte foram realizadas "Oficinas de Projetos" nos bairros, para que as diretrizes de intervenção nos bairros fossem identificadas com a participação das comunidades envolvidas. Após um trabalho de discussão no grupo técnico responsável pelo projeto, os resultados das "oficinas" foram submetidos à apreciação dos envolvidos, em reuniões nos bairros. O resultado final desta etapa foi chamado de "catálogo de idéias", que apresentava o potencial de desenvolvimento dos centros de bairros.

Verificando a impossibilidade de implementação de todos os projetos com recursos unicamente municipais, a prefeitura buscou desencadear um processo de consolidação dos centros de bairros que, necessariamente, segundo a formulação oficial, passa pela participação de vários segmentos sociais para sua implantação. Nesta linha de atuação, os investimentos públicos devem ter o caráter de indutores do investimento privado. Ou seja, as ações da prefeitura, previamente discutidas com a população, deverão viabilizar

investimentos privados orientados para a valorização da área como espaço integrador de uma identidade local e do desenvolvimento do bairro.

A partir da implantação de diretrizes de atuação descentralizada baseadas em profundos levantamentos de dados das diferentes centralidades intra-urbanas, foi possível identificar resultados de características distintas no cenário da produção de espaços urbanos de qualidade e de relações sociais renovadas.

Os resultados sociais esperados com a implantação de uma política de revitalização ou desenvolvimento dos centros de bairros seriam o aparecimento de novas relações e dinâmicas sociais na vida urbana. A reconfiguração dos espaços públicos do cotidiano do cidadão deveria possibilitar a valorização das identidades locais, estimulando a convivência e a integração dos moradores e usuários. No caso dos bairros periféricos, onde há uma ocupação recente e na maioria das vezes dada por migrantes, este reforço da identidade reduziria a alienação da cidade. Segundo a prefeitura o morador recém-chegado teria mais condições de integrar-se na nova realidade, deixando de ver seu bairro apenas como dormitório.

Outro resultado social importante e de especial relevância em cidades maiores, onde a estrutura urbana torna penoso o deslocamento até o centro da cidade, poderá ser a possibilidade de ampliar o acesso da população aos serviços públicos.

O reforço dos centros de bairros deverá criar condições para o desenvolvimento do comércio e da rede de serviços locais, inclusive gerando empregos para beneficiar os moradores do próprio bairro.

As intervenções urbanísticas nos centros de bairros devem alterar a configuração urbana, estabelecendo novas relações entre cidade e cidadãos. A redução da necessidade de deslocamentos motorizados para trabalho e consumo e aumento da oferta e da qualidade da infra-estrutura, dos serviços e equipamentos de lazer deverão configurar uma tendência. Desta forma, contribuirão para o desenvolvimento de um modelo de cidade que privilegia a qualidade de vida dos cidadãos.

A articulação com empresários locais para a implantação dos projetos poderá criar oportunidades para vencer eventuais resistências que alguns governos do campo

democrático-popular encontram por parte desse setor. Poderá criar, também, condições para abertura de novos canais de negociação política, inclusive em outras questões.

Por exigir um grande esforço de contato e discussão com os interessados, o processo de intervenção amplia a capacidade de articulação do governo municipal com a sociedade. Pode, ainda, democratizar as decisões sobre projetos e usos do espaço urbano, na medida em que estiver integrado a um projeto mais amplo de descentralização do poder e de participação popular.

### **8. Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) de Belo Horizonte – construindo parâmetros de investimento público descentralizado.**

O IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana – é um método desenvolvido pela Prefeitura de Belo Horizonte com a consultoria da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG, para expressar numericamente os diversos fatores que interferem na qualidade de vida nos diversos espaços de Belo Horizonte. Desta forma, busca “mensurar” a qualidade de vida que determinada região - bairro ou conjunto de bairros - oferece aos seus moradores e de outras regiões, que ali buscam serviços.

O IQVU é, segundo os técnicos que o elaboraram, um instrumento de monitoramento dos impactos das ações e intervenções públicas, previsto no Plano Diretor do Município.

Trata-se de um índice que mede a “*qualidade de vida do lugar urbano*”. Tradicionalmente, os índices elaborados têm medido a qualidade de vida do indivíduo, avaliando indicadores como expectativa de vida ao nascer, grau de alfabetização, renda individual ou familiar, etc. O IQVU, ao contrário, busca medir a qualidade de vida do munícipe enquanto morador da cidade. Neste sentido, uma característica fundamental é o acesso à oferta de bens e serviços.



Figura 24 – divisão de Unidades de Planejamento da cidade de Belo Horizonte. Fonte: [www.pbh.gov.br/smpl](http://www.pbh.gov.br/smpl).

Desta forma, o IQVU se propõe a possibilitar o monitoramento e a avaliação permanente do processo de expansão urbana, não só indicando a demanda específica dos serviços e identificando os resultados da ação pública, mas também deverá permitir a avaliação e a simulação de intervenções sobre o sistema viário e de transporte coletivo.

O IQVU foi construído para ser um instrumento que possibilite uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais. Foi calculado para cada uma das unidades espaciais de Belo Horizonte, que são denominadas unidades de planejamento – UP (figura 24). Estas unidades de planejamento foram adotadas para os estudos básicos do Plano Diretor de Belo Horizonte. A prefeitura buscou definir unidades espaciais

relativamente homogêneas. Assim, grandes aglomerados de favelas e conjuntos habitacionais foram considerados unidades independentes.

Foram definidas 11 (onze) variáveis ou setores de serviços: abastecimento, assistência social, educação, esportes, cultura, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana. Com base nestas variáveis o cálculo deste índice considerou a oferta de serviços urbanos essenciais existentes no local e o acesso dos moradores a serviços oferecidos em locais mais ou menos distantes, utilizando-se transporte coletivo. Para cada variável utilizada, foram identificados componentes ou indicadores, os quais foram analisados de acordo com cada região, sendo apresentados os aspectos quantitativos e qualitativos.

Através de um modelo matemático, que buscou sistematizar o conjunto das variáveis utilizadas, obteve-se um índice numérico para cada UP da cidade, ou seja, o IQVU do lugar.

O método de cálculo considerou a oferta local dos serviços e a acessibilidade dos moradores a serviços de outros locais. Isto porque, se em uma UP são ofertados muitos e bons serviços e na UP ao lado a oferta é menor ou inexistente, os moradores desta última naturalmente utilizarão também os serviços da melhor. Esta acessibilidade faz baixar o valor do índice na UP que está melhor e elevar a nota da UP onde há menor oferta. Tal acessibilidade foi calculada considerando-se o tempo de deslocamento de uma UP a outra, utilizando-se o sistema de transporte coletivo urbano. Segundo a concepção oficial da Prefeitura de Belo Horizonte:

*“O cálculo do IQVU foi feito em três etapas:*

- primeiro foram obtidos os valores da oferta local de serviços para cada variável, produzindo-se 11 índices para cada UP;*
- estes 11 índices foram agregados num único Índice de Oferta Local por UP, de acordo com pesos que expressam a importância de cada variável. (Estes pesos foram definidos pelos técnicos envolvidos no trabalho, Secretarias Municipais e Administrações Regionais);*
- finalmente, o Índice de Oferta Local teve seu valor "corrigido" pela acessibilidade, produzindo um índice final, ou seja, o valor do Índice de Qualidade de Vida Urbana de cada UP.”<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – [www.pbh.gov.br/smpl/iqvu/calculo](http://www.pbh.gov.br/smpl/iqvu/calculo)

Quanto maior o valor do índice obtido, melhor a oferta e a acessibilidade aos serviços considerados.

Além de permitir a mensuração da qualidade de vida nos diferentes locais da cidade, o IQVU permite ainda a identificação dos setores que se encontram com menores índices em cada local (mais deficientes). Por isto, a partir dos dados obtidos sobre a oferta de serviços referentes a cada uma das variáveis foram elaborados 11 mapas temáticos. Através destes mapas pode-se observar que, de forma geral, a distribuição dos serviços na cidade, apresenta-se de forma diferenciada em cada setor. Assim, os serviços de infraestrutura e Serviços Urbanos, mantêm uma clara concentração nas UP mais centrais, enquanto que a variável Meio Ambiente apresenta os valores mais altos nos limites do município, onde há maior índice de área verde, menor população e menor emissão de poluentes.

Com estas informações a prefeitura busca garantir que a definição de prioridades ocorra de forma a diminuir as desigualdades existentes na cidade no que tange à oferta de serviços, de equipamentos públicos e de infraestrutura urbana. Portanto, trata-se de instrumental importante para orientar o fluxo de investimentos municipais, objetivo que levou à sua elaboração.

## CAPÍTULO III – O INÍCIO DA AÇÃO PLANEJADA EM SANTO ANDRÉ

### 1. Notas introdutórias.

Durante a efervescência dos movimentos urbanos da década de 80, quando diversos agrupamentos lutavam por questões relacionadas à melhoria das condições de vida nas cidades, seja reivindicando moradia de qualidade a custos compatíveis com níveis baixos de renda, seja buscando acesso à terra urbana com maior infra-estrutura e melhor localização, ou ainda, propondo melhorias nos sistemas de saneamento e transportes, bem como nos sistemas de serviços sociais como saúde e educação, articulou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Este fórum, criado em 1987, aglutinava importantes movimentos sociais, como o MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, a UNMP-União Nacional por Moradia Popular, a CMP-Central de Movimentos Populares e diversos outros segmentos da sociedade, como ONGs, federações de sindicatos de arquitetos e engenheiros, setores universitários e técnicos de organismos públicos, que buscavam, de diferentes formas, transformar as condições de vida nas cidades brasileiras, em particular nas grandes cidades. Ele foi fundamental nas discussões sobre a política urbana da Assembléia Nacional Constituinte que, em 1988, promulgaria uma nova Constituição para o país. Os princípios fundamentais que orientaram sua ação foram:

- *“Direito à cidade e cidadania, entendida como a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos e no acesso aos direitos básicos.*
- *Gestão democrática da Cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e a participação da sociedade civil.*
- *Função social da Cidade e da Propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.”*<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Fonte: Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Apesar de poucos avanços práticos nesta área após a promulgação da nova Constituição, a sua inclusão buscava lançar luz sobre estas questões que tinham como intenção, principalmente, a democratização das relações urbanas e o controle dos interesses imobiliários vigentes desde os primórdios da ocupação da terra no Brasil.

Como desdobramento do processo de discussão na Assembléia Nacional Constituinte foram organizados fóruns regionais em diversos estados e municípios que possibilitaram intervir na elaboração de: Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e Planos Diretores, obtendo alguns resultados concretos.

Após este esforço de mobilização ocorreram outras vitórias destes movimentos como a recente aprovação do Estatuto da Cidade. No entanto, estas não são objeto de abordagem neste momento, sendo este recorte importante para situar a grande mobilização que acabou resultando na ascensão de lideranças comprometidas com estas transformações na cidade. Neste período, foram eleitos governantes de importantes cidades brasileiras, como São Paulo, Porto Alegre, Santos, São Bernardo do Campo e Santo André, que buscaram incorporar no dia-a-dia da institucionalidade, ao menos em âmbito local, um conjunto de diretrizes que se aproximava das bandeiras dos movimentos que discutiam o urbano no país.

## **2. O compromisso com o urbano em Santo André.**

### **- O artífice.**

Eleito prefeito da cidade Santo André no ano de 1988, em meio a toda essa discussão acerca da democratização da gestão das cidades, Celso Augusto Daniel era engenheiro civil formado na década de 1970. Tornou-se engenheiro do Departamento de Trânsito de Santo André em 1974, *“defrontando-se com os problemas dos fluxos de carga e pessoas pela cidade. ...percebia que a organização desses fluxos numa cidade industrial do porte de Santo André exigia uma visão mais ampla sobre a estrutura produtiva e a*

*dinâmica da cidade*”.<sup>26</sup> Ainda cursou filosofia na USP e em 1977 iniciou o curso de pós-graduação em Planejamento Urbano, pela Fundação Getúlio Vargas.

Além de fundamentação teórica e experiência prática, adquirida no departamento de trânsito, Celso construiu seus compromissos com a melhoria das condições de vida da cidade no cotidiano de movimentos populares. Teve participação importante nos movimentos de bairro da cidade e no Centro de Estudos Políticos e Sociais do ABC (CEPS), uma organização voltada para formação política e apoio aos movimentos popular e sindical, e no movimento de usuários de transporte coletivo. Neste último, somando a experiência técnica à liderança comunitária, atuou ativamente para a criação da Associação de Usuários de Transporte Coletivo e Outros Serviços – AUTC. Assim, enquanto construía a luta por serviços de qualidade com custos compatíveis, forjava-se o homem com espírito público e profundo compromisso com a solução dos graves problemas enfrentados no cotidiano da cidade.

Além de prefeito, Celso Daniel sempre procurou ser o idealizador das propostas que considerava necessárias para a efetivação das transformações na cidade de Santo André, sendo, ele mesmo, um dos autores de diversos documentos conceituais que embasaram suas ações na administração pública municipal, como veremos a seguir.

Eleito ainda Deputado Federal, em 1998 e, novamente prefeito da cidade de Santo André por duas vezes, em 1996 e 2000, Celso Daniel veio a falecer violentamente, após seqüestro seguido de assassinato, no início do ano 2001, na cidade de São Paulo.

### **3. “Um projeto para Santo André”.**

As consequências do modelo de desenvolvimento econômico do Brasil sobre a qualidade de vida nas cidades já foram discutidas em diversos fóruns. O modelo de planejamento vigente no país até a década de 1980, que privilegiou o automóvel e a circulação de mercadorias em prejuízo das pessoas, foi sentido de forma contundente na

---

<sup>26</sup> Fonte: “Celso Daniel”. Publicação do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores, Santo André, 2002.

cidade de Santo André. Também, nesta cidade a rua e as praças foram submetidas aos viadutos e pontes.

Os exemplos são diversos: o Paço Municipal ilhado por grandes avenidas, viadutos e vias expressas e a construção de uma avenida entrincheirada - a Avenida Perimetral - cortando o centro antigo para possibilitar o acesso à zona industrial de Mauá, cidade vizinha, com áreas menos valorizadas e, para onde o mercado imobiliário enviava, naquele momento, unidades fabris menos qualificadas.

Como consequência houve uma grande separação entre a população, confinada em espaços privados, e o espaço público. Este distanciamento produziu um “*rompimento dos laços de solidariedade e a deterioração da qualidade do ambiente urbano*” (Pinheiro, 1991).

Ao iniciar-se, em 1989, uma nova administração na cidade de Santo André, foram apresentadas como diretrizes essenciais a serem desenvolvidas, além da transparência com os recursos públicos, a participação dos moradores na construção da cidade e a profunda preocupação com a inclusão social de setores há muito excluídos dos serviços e infraestrutura públicos. Estas diretrizes estavam consolidadas e resumidas no *slogan* escolhido para apresentar a nova administração aos cidadãos: o direito à cidade.

A nova administração municipal buscava transformar sem seguir modelos pré-determinados, negando a um só tempo “a opção capitalista” corrente no país e o “estatismo do socialismo real”<sup>27</sup>, buscando afirmar a “radicalização democrática”(Daniel, 1989). Para tanto acreditavam na necessidade de construir novos parâmetros de administração pública através da “reelaboração da identidade local”, da inversão de prioridades, da democratização da relação entre comunidade e poder local e de uma reforma administrativa.

---

<sup>27</sup> Durante o intervalo de tempo que nos separa daquele momento, o chamado socialismo real estatista da Europa Oriental caiu por terra e, mesmo a crítica ao capitalismo em si se diluiu na busca do estado de bem estar social. Fonte: “Diretrizes que embasam o Programa de Governo da Prefeitura do Município de Santo André. Daniel, Celso, 1989 (Mimeo).

### - A reelaboração da identidade local.

Apesar da dificuldade de compreensão do que seria uma “reelaboração”, no que diz respeito à identidade local, a busca de um novo ponto de vista, o dos excluídos, na percepção da cidade e da sua identidade urbana parece um objetivo coerente com as demais diretrizes propostas naquele momento. Tratava-se, na verdade, de atuar sobre a “dimensão do real”, buscando resgatar componentes que avivassem no imaginário coletivo valores relativos aos direitos de cidadania.

No que se refere ao aspecto espacial desta identidade local, inicialmente fora colocada como importante a idéia da identidade municipal como sendo a integração de suas partes. Dessa forma, ações simples como a implantação de serviços urbanos em um novo bairro ou distrito, buscando sua integração ao todo, estariam contribuindo para a construção e o fortalecimento da identidade do município.

Por outro lado, a importância da afirmação desta unidade não significaria a crença na construção de homogeneização do espaço urbano<sup>28</sup> e, sim na co-existência e complementaridade de diversas realidades ou identidades “*relativas aos vários pedaços da cidade – territórios da vizinhança (a rua, o bairro) onde os moradores se reconhecem*”<sup>29</sup> de forma diversa de outros bairros da cidade. Segundo seus idealizadores, Celso Daniel entre eles, os vários “pedaços” da cidade seriam locais onde as relações sociais cotidianas são construídas e era preciso criar políticas públicas para o fortalecimento desta tendência que resultaria em uma maior apropriação da cidade pelos moradores, aprofundando “laços de cidadania”.

Outra questão relevante, no que diz respeito à construção da identidade espacial, trata da definição de normas urbanísticas baseadas em parâmetros da cidade real. Era necessário conquistar os territórios excluídos da legalidade, ou seja, dos direitos de cidadania, muitas vezes tidos como “*desvios a serem corrigidos ou, no limite, extirpados*”. Substituir uma legislação urbana (zoneamento, parcelamento do solo e edificações) baseada no pressuposto de uma cidade ideal por outra construída a partir da idéia de que a cidade de amanhã é conseqüência da cidade existente hoje, resgatando da clandestinidade

---

<sup>28</sup> Ou o “espaço da comunidade”, como descrito por Celso Daniel.

<sup>29</sup> Fonte: DANIEL, Celso. “Concepção geral da administração 89/92”, Santo André, 1989.

os setores sociais de menor renda que, em geral, se encontram nos loteamentos irregulares, cortiços e favelas, além dos trabalhadores informais e pequenos comerciantes irregulares.

Integrar o conjunto da cidade era essencial para o resgate de uma verdadeira identidade local e, para isso, a transformação dos instrumentos legais era necessária.

*“Eis algumas das propostas de uma nova legislação urbana consistente com essas idéias na linha da reforma urbana: criação das áreas especiais de interesse social, com legislação própria, para viabilizar a regularização de ocupações ilegais, desregulamentação das normas de edificação e do tipo de uso do solo (desde que não prejudique a vizinhança), coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade, permitindo-se a construção de área adicional (o solo criado) mediante o pagamento, pelo proprietário do imóvel, de uma quantia correspondente à valorização imobiliária assim gerada.”* (Daniel, 1989).

O combate à apropriação privada dos espaços públicos deveria ser constante. A prioridade dada ao automóvel, no meio urbano, priva a maioria da população de seus espaços de convivência - a rua, a avenida e a praça - que são construídos, equipados e sinalizados para o seu atendimento prioritário.

Finalmente, já naquele momento, a nova administração indicava como importante a questão regional, tendo em vista que várias discussões relativas aos municípios transcendem seus limites físicos e de atribuições. Desta forma, o programa apontava como relevantes os esforços para a construção de instrumentos regionais de ação pública, como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC que seria criado durante este governo.

#### **- A inversão de prioridades.**

Inicialmente a discussão da inversão de prioridades remetia-se imediatamente à questão da *“captação e do uso dos recursos públicos municipais”*, uma vez que se tratava de imediato de uma política de distribuição de renda, arrecadando recursos de determinados setores da sociedade e disponibilizando-os, na forma de realizações, como obras e serviços públicos para outros setores.

A administração considerava que era necessário esclarecer que inverter prioridades não significaria a eliminação das carências dos cidadãos, mas sim, realizar melhorias, buscar a redistribuição de renda e “inscrever direitos”, contribuindo com a superação de valores excludentes da sociedade.

Da mesma forma, a dicotomia centro-periferia necessitava de uma abordagem cuidadosa. Quando se trata da apropriação diferenciada dos investimentos públicos entre bairros habitados por setores de mais alta renda (melhor servidos de infra-estrutura) e aqueles em que moram os extratos mais pobres da sociedade, a inverção de prioridades buscava equilibrar os níveis de infra-estrutura e serviços públicos nos diversos pedaços da cidade. No entanto, os centros (maiores ou menores) são, em geral, locais de encontro de toda a população, com acesso democrático e, desta forma, carecem de investimentos para sua valorização como espaços de vivência coletiva, constituindo parte integrante de um processo de inversão de prioridades.

*“O desafio de garantir marcas para a inversão de prioridades não é pequeno, sobretudo porque não há respostas prontas. Coragem política e criatividade são ingredientes indispensáveis ao seu equacionamento. São, também, atributos obrigatórios para administrações que se pretendem transformadoras.” (Daniel, 1989).*

#### **- Democratização da relação entre comunidade e poder local.**

Uma das premissas básicas do novo governo tratava-se da “radicalização democrática” e, no que se refere à democratização da relação entre comunidade e poder público, a disposição era de que fosse substituído o modelo baseado no clientelismo que buscava a legitimação do poder político através da “concessão” de direitos a determinadas pessoas, impondo o poder de escolha ao concedente o que, em conjunto com o monopólio das informações detidas pelo poder público e da utilização de linguagens inacessíveis a maior parte da população (“*códigos e pareceres jurídicos, contabilidade orçamentária...*”), aprofundavam o controle da prefeitura sobre a comunidade.

Propunha-se uma alteração importante nesta relação, substituindo o preenchimento de empregos públicos de forma clientelista, as doações de terrenos (comuns em muitas partes do país) ou moradias e atendimento “diferenciado” de pequenas obras ou serviços por “*concursos públicos idôneos, critérios claros de acesso a programas habitacionais*” e procedimentos iguais para todos, de forma transparente, na prestação de serviços públicos cotidianos, de pequeno porte. Desta forma, assumia-se negar o atendimento imediato – fora de regras determinadas – mesmo para pessoas próximas e aliados políticos, como era o costume.

Além disso, tratava-se de buscar a distribuição do poder de decisão, sem abrir mão da parcela que cabe ao executivo, instituindo um novo direito ao cidadão, “o direito de participar”. A participação democrática, combinada com a democracia representativa, significava, necessariamente, limitação do poder por parte de quem sempre o deteve e o aprofundamento de formas de controle do estado (no caso, no âmbito municipal) pela comunidade.

Disseminar espaços de decisão, descentralizando o poder político, de diversas formas e em diferentes escalas seria uma das premissas do processo de participação popular na prefeitura. Desta forma, foram criados canais de participação da comunidade na gestão de unidades de equipamentos sociais, como escolas e postos de saúde. Também no acompanhamento pontual de obras e serviços públicos a vizinhança tinha espaço para discutir e até mesmo em discussões mais abrangentes de planejamento de curto, médio e longo prazo, como o orçamento participativo ou o processo de discussão do plano diretor da cidade, a sociedade foi chamada a dar sua contribuição. Tal participação foi garantida ainda, nos conselhos municipais de gestão de políticas setoriais que também passariam por intensas discussões acerca de formato, composição e atribuições.

*“Uma coisa é certa: o caminho a percorrer é longo, mas obrigatório. A inscrição de direitos e a participação popular só florescerão se cultivadas no terreno fértil da socialização das informações.” (Daniel, 1989).*

Um pressuposto básico para a democratização das relações e a efetiva distribuição de poder de decisão é a disponibilização das informações que a prefeitura detinha. Assim, os novos processos de participação ganhavam qualidade e consistência, se consolidando

como política pública, buscando dar o passo seguinte ao de diretriz de um determinado governo.

#### **- Reforma administrativa.**

Buscava-se discutir a reforma do estado, no âmbito local, tentando escapar da tendência corrente de defesa do “Estado mínimo”. Na verdade, a proposta colocada pelo novo governo centrava-se no binômio democracia e eficiência. Inicialmente, os valores democráticos deveriam estar num plano superior, em que, se deveria resgatar a justiça social e os direitos de cidadania, questão complexa dado que a estrutura do aparelho administrativo herdou a cultura clientelista e práticas pouco democráticas apesar de muitos servidores não compartilharem com esses conceitos. Num segundo plano, mas com importante papel, seriam tratados os valores da eficiência, uma vez que o desperdício de recursos públicos não estaria em consonância com o atendimento democrático das necessidades da população.

Também a lógica setorial da administração pública deveria ser superada, tendo no horizonte a viabilização de ações combinadas de diversas áreas. A busca de formas de organização do trabalho baseadas em estruturas matriciais e na possibilidade do estabelecimento de forças-tarefa seria importante para que processos integrais de exclusão social não fossem tratados por múltiplas iniciativas de múltiplas origens dentro da mesma administração. Também impunha-se a criação de novas estruturas que viabilizassem as novas atribuições que eram colocadas ao poder público além da adequação dos setores existentes, fossem áreas fim ou áreas meio (de suporte, como: aquisição de materiais, suporte jurídico ou financeiro, etc.).

Outra questão colocada como de grande relevância tratava de medidas de descentralização territorial que poderiam ser fundamentais tanto no que diz respeito à necessidade de ampliação da eficiência no uso dos recursos públicos, quanto no papel que poderia desempenhar no processo de democratização do aparelho administrativo, levando-o para mais perto dos cidadãos e, contemplando ainda, o resgate da identidade dos pedaços da cidade.

A reforma administrativa deveria dar suporte às demais linhas de atuação do poder público. Ampliar a disponibilização de serviços para a população impunha como condição, em muitos casos, além da qualificação dos quadros funcionais da prefeitura, a sua ampliação, indo de encontro com a lógica do mercado, de que o enxugamento do aparelho estatal é indicador exponencial de eficiência no poder público. Uma política de recursos humanos consistente e democrática, seria suporte para a quase totalidade das transformações pretendidas no aparelho público municipal. Ações como a realização de concursos públicos idôneos, implantação de cargos e salários, a reformulação dos estatutos – o geral e os específicos – dos servidores e um plano de carreira, construídas em conjunto com os servidores de forma cuidadosa, “*para evitar que o peso do corporativismo distorça seus resultados*” (Daniel, 1989), seriam significativas para que fosse atingido o conjunto das diretrizes inicialmente pensadas.

#### **4. Herança de inexistência de planejamento.**

O novo governo não encontrou estruturas de planejamento capazes de sustentar políticas públicas concretas e de grande alcance, seja nos processos administrativos, que em sua maioria não se baseavam nem em procedimentos de mera programação, como na elaboração de uma peça elementar no processo de planejamento, o orçamento que, era produto do trabalho individual de poucas pessoas (nem o conjunto das secretarias participava de discussões a esse respeito).

Mas foi no planejamento urbano que se encontraram os maiores desafios, uma vez que, segundo Celso Daniel, desde a década de 1950 este não assumia um papel de destaque na orientação para o desenvolvimento econômico e a melhoria na qualidade de vida da população.

Apesar de terem sido elaborados planos setoriais, como pudemos ver no capítulo II deste estudo, eles não foram colocados em prática (como o plano preliminar de Anhaia Mello) ou, quando foram, encontravam-se em consonância com a política arcaica da execução de grandes obras urbanas - como os planos para o sistema viário. A propósito disso Celso (s/d) descreveu “*se houve alguma forma de planejamento urbano eficaz em*

*Santo André, esta se situou exatamente no sistema viário*”, provavelmente porque propostas eficientes de implementação do sistema viário se integravam com a necessidade de contratação de obras de grande vulto, como vimos.

## **5. Os desafios do novo governo.**

Certamente, o *deficit* histórico no que se refere a investimentos públicos na cidade de Santo André não foi suprido nos quatro anos em que se instalou uma nova administração na cidade, grandes carências existiam e grandes carências se mantiveram em diversas áreas. Apesar de afirmar que, relativamente ao conjunto das cidades médias no país, Santo André apresentava dados de atendimento de infra-estrutura de melhor qualidade<sup>30</sup>, Celso Daniel não diminuía o desafio que esperava o novo governo.

Carências de infra-estrutura geral aguardavam solução (como o desafio de resolver o problema do transbordamento de vários córregos canalizados ou não, inclusive no centro da cidade), ou a questão da urbanização das favelas que desafiava a administração por causa dos poucos recursos disponíveis para a busca de suas soluções (ainda que o percentual da população nesta situação fosse menor em Santo André que em outras cidades de porte semelhante). Também a questão do severo momento de desconcentração industrial por que o país vivia, com grandes impactos sobre a economia do ABC e, principalmente, de Santo André, deveria ser enfrentada com segurança pelo poder público local, inclusive buscando alternativas para garantir sustentabilidade à economia da cidade.

*“A lista de carências é extensa e, ainda que desigualmente, estão espalhadas por toda cidade: pequenas obras como execução de escadarias, vielas, pavimentação de trechos de ruas, urbanização de áreas livres, canalização de águas pluviais (sobretudo em função de enchentes e más condições de saneamento); e inúmeros serviços públicos, transporte coletivo (em especial, no que tange à qualidade), falta d’água (há canalização, mas não há água para consumir), pré-escolas, creches, auxílio ao 3º grau (Fundação de*

---

<sup>30</sup> Naquele momento, segundo dados apresentados por Daniel, 1989, o percentual de residências dotadas de equipamentos que caracterizam conforto (telefone, geladeira, televisão e carro, por exemplo) eram superiores às médias do país, do Estado de São Paulo, da Região Metropolitana de São Paulo e mesmo da própria região do ABC. O mesmo ocorria a respeito da disponibilidade de infra-estrutura na cidade (redes de água e esgoto, iluminação pública, pavimentação asfáltica serviam mais de 90% do município e quase a totalidade da cidade era servida por linhas de ônibus, coleta de lixo e escolas de 1º grau).

*Santo André e ABC), atividades de esporte e lazer (com muitos espaços públicos ociosos), cultura, atendimento à saúde, assistência jurídica à população carente, preservação do patrimônio histórico e ambiental, valorização da mulher, etc” (Elias, 1999).*

Ao fim de quatro anos de administração, seus mandatários consideraram que parte significativa do desafio aceito em 1989 fora vencido. É evidente que isso não significava que as demandas sociais haviam sido totalmente atendidas. Inicialmente a administração já reconhecia que o projeto de governo não “colocava como questão a eliminação das carências”, uma vez que estas não seriam mensuráveis objetivamente. As carências seriam produto de um sentimento de toda a comunidade e variam no tempo e no espaço. O próprio processo de atendimento das mesmas pode gerar novas expectativas e com isso, novas carências. Também a escassez de recursos faria com que esta meta não se cumprisse ainda que seus critérios de definição fossem bastante condescendentes.

A Prefeitura realizou um processo de inversão de prioridades que é demonstrado, no quadro 2, por dados referentes aos investimentos públicos direcionados às áreas de maior alcance social, como saúde, educação e habitação, e que representam problemas de grande monta no Brasil. Segundo balanço realizado pela Prefeitura ao final do mandato, as regiões periféricas da cidade receberam maiores recursos, basicamente, em infra-estrutura e habitação, além de ampliar redes de saúde (com a instalação de nova rede de unidades de saúde básica) e educação (ampliação em 45% o número de vagas na pré-escola) e melhorar o sistema de transporte coletivo (o nível de confiabilidade do sistema cresceu muito e o percentual de viagens cumpridas chegou, em 1992, a mais de 99%).

Pela primeira vez em sua história, Santo André recebeu um projeto consistente de urbanização de favelas, com implantação de serviços públicos (luz, água e esgoto), execução de obras de infra-estrutura (acessos, pavimentação, canalização de córregos, muros de arrimo, escadarias, etc.), inclusive, com ações de saúde, educação e regularização fundiária em diversos núcleos favelados.

Quadro 2 – comparação de investimentos em áreas sociais, entre 1987 e 1992 – em milhões de dólares americanos.

Área / Ano	1987 (*)	1988 (*)	1989(**)	1990(**)	1991(**)	1992(**)
Saúde	5,1	6,0	11,0	16,8	37,3	39,0
Educação	6,0	6,9	12,9	24,5	31,0	36,2
Habitação	0,5	0,4	1,8	5,9	9,5	21,0

(\*) gestão anterior

(\*\*) gestão Celso Daniel (1989-1992)

Fonte: Santo André – 4 anos de direito à cidade: democracia, cidadania e inversão de prioridades, 1992.

Isto não significou que se deixou de investir no centro da cidade, ou em bairros do seu entorno (melhor servidos por infra-estrutura). Também foram realizados investimentos em obras de maior porte, embora em menor escala relativamente ao histórico da administração pública andreense. Foram construídos dois viadutos, um deles buscando integrar os dois subdistritos da cidade ao cruzar, além da ferrovia, também a Av. dos Estados criando uma ligação direta entre estes dois “pedaços” da cidade.

#### **- A nova estrutura de planejamento.**

Talvez, uma das maiores contribuições para o aperfeiçoamento da instituição pública local tenha sido, entretanto, a implantação de instrumentos de planejamento e controle para acompanhamento de projetos, estabelecidos pela administração.

Desta forma, foi criada na prefeitura uma estrutura de planejamento com a preocupação central de orientar o desenvolvimento da cidade e democratizar sua discussão. Uma nítida evidência do “status” adquirido, ao longo do tempo, pelo planejamento urbano na administração pública de Santo André estaria no fato de que o Departamento de Planejamento Urbano existente anteriormente se subordinava à Secretaria de Obras. Não existia sequer um banco de dados consistente em toda a Prefeitura de Santo André.

Juntamente com a COPLAN – Coordenadoria de Planejamento, foi implementado um novo modelo de planejamento na cidade, que passou, então, a ser pensada não apenas como espaço da produção e da circulação mas, o espaço de vivência e “pleno exercício da cidadania” (PMSA, 1992) além, de uma nova visão de estado que deveria ser capaz de atender às demandas sociais de serviços.

As principais funções da nova coordenadoria eram:

- *“elaborar estudos e análises relativos ao desenvolvimento urbano da cidade, bem como propostas sobre legislação urbana;*
- *elaborar e acompanhar o orçamento municipal*<sup>31</sup>;
- *gerar dados e informações que contribuam para compreensão da realidade andreense; e,*
- *coordenar trabalhos integrados com outras áreas da prefeitura.”*<sup>32</sup>

Questões importantes para um processo mais amplo de democratização da administração foram implementadas pela nova coordenadoria. A produção e disponibilização de informações para a população foi um dos principais projetos desenvolvidos, tendo sido colocado à disposição da cidade estudos, diagnósticos, levantamentos históricos, entre outros documentos que buscaram contribuir para a qualificação dos espaços de participação da população, abertos na administração pública. Neste sentido, também foram editadas, periodicamente, publicações com indicadores econômicos e o “Sumário de Dados de Santo André”.

A elaboração da proposta do novo Plano Diretor, que seria aprovada com pequenas alterações na gestão seguinte, foi outra ação deste setor de planejamento. Também foi implantada a proposta de “planejamento de bairros”, inicialmente através do programa Viva Cidade buscando uma atuação em nível mais localizado, em consonância com as diretrizes mais gerais propostas para a cidade. Foi dado amplo caráter participativo, inclusive com a publicação de documentos (*folders*, principalmente) sobre os bairros da cidade, com informações coletadas e analisadas em conjunto com a população da vizinhança.

---

<sup>31</sup> O orçamento participativo.

<sup>32</sup> Fonte: Santo André – 4 anos de direito à cidade: democracia, cidadania e inversão de prioridades, 1992.

## 6. O projeto Viva Cidade, em Santo André.

Já nos primeiros meses de governo, a preocupação com a transparência e a participação popular se expressaram fortemente em diversas iniciativas. Entre elas figuravam ações que foram, certamente, a gênese do processo de planejamento de bairros na cidade de Santo André. No início, a busca pela construção de um “*canal aberto*” (Elias, 1997) com a população possibilitando que a mesma levantasse suas reivindicações, combinada com ações operacionais de manutenção urbana, numa intervenção matricial que coordenasse o trabalho dos vários órgãos da administração, além do estímulo à participação popular eram objetivos de um projeto que viria, através da ampliação de suas atividades, lançar as bases do planejamento de bairros em Santo André – o projeto Viva Cidade.

O projeto Viva Cidade, tinha como função original a prestação de serviços básicos em toda a cidade – limpeza de córregos, tapa-buracos, plantio e poda de árvores-, a retirada de entulhos e a execução de pequenas obras. Para a compatibilização de todas estas ações era necessária uma articulação intersetorial, com a participação das diferentes secretarias responsáveis por cada serviço e da comunidade.

Desta forma, a prefeitura passou a estar nos bairros “*de forma coordenada, otimizando recursos, rompendo com a prática do clientelismo político e, principalmente, estimulando a organização da população*” (Pinheiro, 1991).

Para uma melhor operacionalização do projeto, a cidade foi dividida em 36 áreas, que seriam atendidas de forma cíclica, itinerante, quatro de cada vez. Inicialmente, era realizada uma pesquisa com as lideranças conhecidas no local, com a apresentação das intenções do projeto. Em paralelo, buscava-se identificar também as reivindicações vindas da população desorganizada, através de postos móveis que recebiam as pessoas e registravam as necessidades do seu bairro.

Na sequência, eram realizadas reuniões com as lideranças dos bairros que se localizavam em cada uma das regiões para que fosse possível traçar um “plano” de execução de pequenas obras e serviços. Os problemas que deveriam ser enfrentados em

primeiro lugar eram elencados, obtendo-se assim, um conjunto de prioridades para a orientação do início dos serviços.

A execução dos serviços era concentrada em uma semana em que as equipes da prefeitura e seus equipamentos eram colocados nas ruas para o atendimento daquelas prioridades levantadas anteriormente. O curto espaço de tempo e a pequena estrutura disponibilizada pelo programa não permitiam a realização de grandes serviços e obras mas apenas pequenos reparos em escadarias, vielas, ruas e praças, que eram necessários e atendiam diretamente à população. No entanto, não garantiam visibilidade suficiente ao projeto que na prática era a porta de entrada da administração no que se referia à manutenção urbana.

Daí em diante, era realizado um processo de avaliação em conjunto com a comunidade sobre as intervenções realizadas na região e seus resultados. Neste momento buscava-se mobilizar o conjunto dos atores que participaram de todas as demais etapas do processo, inclusive com a presença do prefeito. Enquanto a etapa de avaliação era realizada numa região da cidade, o trabalho relativo às etapas iniciais já estava em curso em outras áreas do município.

Uma outra ação do projeto Viva Cidade junto aos bairros e regiões, que resultou em um salto de qualidade na participação da população foi o trabalho de levantamento histórico<sup>33</sup> ou, como era chamada, a preservação da memória popular, resultando na construção da história dos bairros de Santo André, contada pelos próprios atores: os seus moradores.

Apesar de apresentar como resultados inúmeros levantamentos de dados que eram compilados e tornavam-se base importante para tomada de decisões no âmbito do desenvolvimento urbano, principalmente, por reunir informações diversas (como equipamentos existentes, principais demandas, etc.) distribuídas pelos diferentes “pedaços da cidade” (as regiões que reuniam conjuntos de bairros), o programa passou a apresentar problemas por vários motivos:

---

<sup>33</sup> Este projeto passou a integrar o rol de atividades do Viva Cidade em agosto de 1989, seis meses após o seu início.

- *“intervenção matricial estava emperrada, era difícil compatibilizar as ações das diversas secretarias na solução de problemas imediatos, que surgiam um atrás do outro;*
- *o Viva Cidade era o único projeto de manutenção urbana em operação e sofria grande pressão política;*
- *a manutenção da cidade não obedecia essa forma cíclica, pois, a grama e os galhos das árvores não esperavam o Viva Cidade chegar para crescer;*
- *os problemas surgiam muitas vezes simultaneamente em toda cidade e precisavam ser atacados de uma vez.”* (Elias, 1999)

Assim, diversos problemas foram detectados, alguns de ordem operacional, com serviços que não se adequavam ao ritmo itinerante do Viva Cidade, e outros de ordem política, gerando grande frustração quando não realizava obras e serviços de maior porte, incompatíveis com as características de manutenção urbana do projeto mas que eram demandadas fortemente pela população durante as discussões nos bairros.

Ao esbarrar nesses problemas, que foram detectados no decorrer do seu primeiro ano de existência e no início do ano de 1990, a equipe de coordenação propôs uma profunda avaliação de todo o processo, realizando ainda em 1990 um seminário para avaliar o programa Viva Cidade e buscar “correções de rota” que, eventualmente, fossem necessárias.

#### **- O Viva Cidade como planejamento de bairros.**

A equipe técnica verificou que a passagem do Viva Cidade, a não ser em caráter pontual, não alterou as relações de vizinhança e nem ampliou o grau de conhecimento da população sobre a cidade como era seu propósito. O caráter de manutenção urbana, com atuação cíclica e a permanência por apenas quatro semanas em cada bairro não permitia a implementação de programas sociais sob a responsabilidade de outras áreas da administração, como Promoção Social, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, além de Assessorias de Meio Ambiente e da Mulher, e programas culturais que têm período de maturação mais longo, necessitando de uma maior permanência junto à população para desenvolver suas ações a contento.

O processo de avaliação do programa, durante um ano de execução, resultou em um conjunto de propostas que tentava dotar a estrutura da administração de condições para suportar o trabalho cotidiano de manutenção urbana, até então, sob a responsabilidade única do programa Viva Cidade e acentuar características que viabilizassem alguns dos objetivos iniciais, como a qualificação das relações de vizinhança, ampliando espaços e momentos de vivência coletiva da comunidade. Deste processo de avaliação resultaram as seguintes propostas:

- *“conservação, no Projeto Viva Cidade, do grupo de trabalho que articulava a ação operacional em termos de obras e serviços;*
- *estruturação das secretarias para que estas pudessem realizar serviços de manutenção sistemática da cidade (capina, varrição de ruas, poda de árvores, manutenção de praças, etc.);*
- *criação de um segundo grupo de trabalho com o objetivo de pensar o bairro do ponto de vista de sua identidade e de sua integração, procurando desenvolver ou reforçar os espaços de vivência e incentivar a participação popular.” (Elias, 1999)*

Buscava-se que o programa renovado fosse o “algo mais” da administração pública local na consecução de seus objetivos primeiros: a inversão de prioridades e a reelaboração da identidade local. Também seria mantido o caráter de executor de pequenas intervenções urbanas de característica pontual e que se considerava importante para a recuperação da vivência coletiva nos bairros da cidade como pavimentação de pequenas vielas ou partes de ruas, implantação ou reforma de praças, abrigos de ônibus, etc.

Segundo documento oficial, elaborado em 1992 (Planejamento de bairro – projeto Viva Cidade), seria indispensável a articulação das ações da prefeitura nos bairros, na implementação de suas obras, serviços e eventos. A experiência anterior do projeto mostrou a necessidade de planejamento das ações e que toda intervenção local deve “passar por negociação com o usuário da cidade”. Assim, foram definidos como objetivos do planejamento de bairros além da articulação das ações da prefeitura no bairro, otimizando recursos disponíveis, também subsidiar a definição de prioridades e elaboração de ações de médio e longo prazo, como o processo de planejamento da cidade. Finalmente, era necessário ampliar a relação da população com o espaço urbano e, segundo a coordenação do projeto, isto se faria:

- *“reforçando os espaços de vivência e construção da identidade social por intermédio do resgate da história dos bairros, do incentivo às manifestações culturais, da criação dos espaços de lazer e prática de esporte, do incentivo à apropriação coletiva dos espaços públicos;*
- *incentivando e articulando a participação das diferentes formas de organização dos cidadãos (associações, entidades, clubes de serviços, lideranças, núcleos partidários, grupos culturais e esportivos, etc.);*
- *ampliando a execução de pequenas obras locais, melhorando, com isso, a qualidade de vida nos bairros;*
- *ampliando as condições de segurança, em especial, a dos pedestres;*
- *atendendo as diversas faixas etárias;*
- *ampliando o conhecimento da população local, no que tange às partes e ao total da cidade;*
- *discutindo e planejando o futuro, em médio e longo prazo do bairro, vindo assim a contemplar a evolução do uso e ocupação do solo, a preservação do patrimônio cultural e do meio ambiente, a inserção do bairro na cidade, o aumento do adensamento, a volumetria e a caracterização do pedaço.”<sup>34</sup>*

Desta forma, iniciativas como a discussão local de projetos urbanos de maior impacto, como calçamentos de bairros, com a incorporação de propostas da comunidade, geraram um grande aprimoramento na ação pública, com iniciativas inovadoras do ponto de vista técnico - como o desenho sinuoso do viário para privilegiar a segurança dos pedestres e das crianças, o alargamento de calçadas, criando novos espaços verdes e de lazer, além do fechamento de algumas ruas.

Esta correção de curso, que buscava implementar um processo de planejamento descentralizado e participativo a partir dos bairros se baseou *“na concepção de produção da cidade sob a ótica dos direitos de cidadania”* (Elias, 1999), em que o cidadão deveria apropriar-se do seu espaço, da sua vizinhança e a partir daí reconhecer e apossar-se do conjunto da cidade.

Esse processo de planejamento propunha que o conjunto de ações públicas deveriam obedecer cronogramas de priorização (não, necessariamente, que se detivessem

---

<sup>34</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, Participação Popular, PMSA e Fundação Santo André, 1992.

ao período de um único mandato) de curto, médio e longo prazo, planejando efetivamente o desenvolvimento dos pedaços da cidade, de cada bairro ou conjunto deles, na perspectiva da construção de mais qualidade urbana e social para o município, sempre de forma conjunta com a comunidade.

Algumas diretrizes gerais de projeto para intervenção nos bairros foram utilizadas pelas equipes do Programa Centros de Bairros, durante a gestão 1997 – 2000. Um exemplo é a proposta de integração da Praça Rui Barbosa, em Santa Terezinha, às quadras onde se encontram implantadas a capela de Santa Terezinha e o teatro Conchita de Moraes, localizadas em documentos relativos às discussões do Programa Viva Cidade e, que hoje se encontra implementada.

*“A prefeitura, nesse rumo, opta, obrigatoriamente por uma ação, bastante mais complicada e difícil, de integrar ao processo de planejar a cidade e de produzi-la àqueles que irão apropriar-se dela e usufruí-la. A participação não é pensada nesse sentido, como uma benesse ideológica, mas como uma imposição obrigatória do fim que se almeja.”* Granado, 1991 (in Elias, 1991)

A partir desta nova forma de planejar e implementar ações nos bairros, tanto a administração pública internamente como em sua forma de se relacionar com a comunidade sofreram um processo de transformação profunda, tendo em vista, os procedimentos adotados até então. Internamente, a necessidade de realizar intervenções que integrassem a ação de diversos setores da prefeitura fez com que a estrutura verticalizada das secretarias fosse, ainda que parcialmente, substituída por uma estrutura mais horizontalizada em que alguns projetos eram coordenados por vários departamentos, buscando combinar esforços com o objetivo comum de intervir de forma global em cada bairro, *“a matricialidade”* (Elias, 1999).

Em sua relação com a comunidade estava o maior desafio: incentivar os moradores para que a partir das demandas imediatas (e outras, de médio e longo prazos mas, normalmente, de caráter pontual) levantadas nas discussões conjuntas, fosse possível pensar o conjunto do bairro, descobrindo suas qualidades e deficiências, *“construindo um espaço mais agradável para viver”* (Elias, 1999).

Uma meta, perseguida com empenho, era de que a percepção da cidade fosse a de um espaço urbano único dotado de diferentes identidades sociais mais, como a combinação de identidades distintas. Tais identidades poderiam, frequentemente, se expressar em pequenas áreas urbanas: um bairro, uma vila, um quarteirão ou mesmo uma única rua.

Também a partir desta correção de percurso, o projeto Viva Cidade passou, ainda em 1990, a privilegiar intervenções de pequeno e médio porte, como vimos. Uma forma de ação que naturalmente foi se somando às atividades do planejamento de bairros da cidade foi a intervenção em áreas públicas em regime de mutirão.

Os mutirões surgiram como forma alternativa de agilizar o atendimento às reivindicações mais imediatas da população e, desde logo, demonstrou todo o potencial na transformação das relações sociais locais e, principalmente, na transformação da relação do morador com o espaço público no entorno de sua residência, no interior de seu bairro. De início, foram realizados pavimentos de vielas e na sequência surgiram mutirões para implantação de áreas de lazer.

Já nesta ocasião (administração 1989 – 1992), houve a preocupação de estruturação de centros de bairros. Sem intervenções de grande impacto, buscou-se reforçar o caráter de centralidade destas áreas, investindo nas áreas comerciais, nos pontos de encontro e neles foram incentivadas manifestações culturais e de lazer. Entre os bairros que receberam estas ações, ainda que de forma pouco coordenada, estava Santa Terezinha que, mais tarde, viria a receber grandes investimentos como um dos projetos-piloto de um programa de revitalização de centros de bairros.

As experiências de planejamento de bairros, no âmbito do projeto viva cidade, se mostraram muito ricas, com avanços no trato da máquina administrativa quanto ao atendimento à cidade e, fundamentalmente, na política de participação popular da administração.

A transformação colocada para a máquina técnico-burocrática, grandemente conservadora, foi uma consequência das discussões em torno dos projetos a serem implantados na cidade. As experiências de discussão daquelas intervenções incorporaram a necessidade de levar, para a população, as propostas de ação na cidade e a necessidade de construção de espaços de negociação em relação a esses projetos.

Os projetos desenvolvidos pela gestão 1989-92, de modo geral, foram interrompidos com o início da nova gestão, provocando uma importante perda para organização comunitária da cidade de Santo André e demonstrando que apesar dos esforços, não foi possível estabelecer a criação de uma nova cultura de apropriação dos espaços públicos, praças e ruas como extensão das residências e dos espaços de participação popular na administração pública.

## CAPÍTULO IV – O PROGRAMA CENTROS DE BAIROS E A INTERVENÇÃO URBANA DESCENTRALIZADA

### 1. A ruptura – gestão 1993-1996.

A retomada do poder público local por forças conservadoras veio demonstrar a fragilidade interna das chamadas “*forças progressistas*” na cidade de Santo André que, não conseguindo coesão suficiente para a disputa eleitoral de 1992, foram derrotadas pelo grupo que havia governado a cidade no período imediatamente anterior ao mandato que se encerrava, além de outra oportunidade anterior.

Algumas conquistas foram mantidas por este novo governo. Principalmente, as transformações institucionais, com a criação de estruturas mais adaptadas às necessidades da cidade como a nova estrutura de planejamento e algumas empresas criadas para o aprimoramento de determinadas políticas públicas<sup>35</sup>. Mas, mesmo estas estruturas, de modo geral, foram esvaziadas em sua capacidade de atuação, redirecionadas para a realização de intervenções marcadamente segregacionistas em relação a parcelas excluídas da cidade ou ainda, para atuar como simulacro de políticas de participação já consagradas em nível nacional, como é o caso da política de saúde.

Simbólicos desta forma de intervir na cidade foram a atuação da prefeitura nas favelas, neste novo momento, que em vez de investir na integração deste pedaço da cidade ao seu entorno, ao bairro e à cidade, fazia do desconhecimento do problema uma marca e a atuação quando ocorria, era no sentido de aprofundar as diferenças<sup>36</sup> ou ainda, manutenção do Conselho de Saúde do Município mas, com características consultivas, indo de encontro até mesmo com a política de saúde do Governo Federal que, por este

---

<sup>35</sup> A Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP que, tratava da questão habitacional; a Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André – CRAISA, responsável pela política de abastecimento de gêneros alimentícios e a Empresa Pública de Transportes – EPT, responsável pela operação de parte do sistema de transporte coletivo da cidade, criadas na gestão 1989-1992 e mantidas na gestão seguinte.

<sup>36</sup> A favela Gamboa, por exemplo, que se instalara no entorno do Parque Central, teve como principal investimento público municipal, a construção de um grande muro de concreto armado para separá-la daquele parque.

motivo não garantia à cidade a gestão plena dos recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde<sup>37</sup>.

Também a precarização dos serviços públicos foi sentida pela cidade em diversos setores. O sistema de transportes, embora completamente renovado no período anterior, não manteve o nível de qualidade alcançado. Desta mesma forma, vários outros serviços cotidianos se deterioraram por uma política que parecia disposta a investir todos os recursos ao final da gestão com o intuito de criar na população a impressão de “operosidade” mas, que, na verdade, deteriorou ainda mais a qualidade de vida urbana. Além disso, vários equipamentos públicos se viram esvaziados de atividades, perdendo vitalidade.

## **2. As diretrizes da nova administração – a retomada do governo popular.**

Em 1997, foram retomadas as principais diretrizes da gestão 1989-1992, com a eleição do engenheiro Celso Daniel, novamente, para a prefeitura. A grande referência para a gestão pública municipal voltava a ser o projeto de construção de uma “*sociedade radicalmente democrática*”, que postulava o acesso de toda a população a serviços e equipamentos públicos mas, também, a melhores condições para a reprodução da força de trabalho no nível regional, vislumbrando a possibilidade de intervir de forma efetiva sobre o desenvolvimento econômico local e da região do ABC.

Desta forma propunha-se como “eixos centrais” da nova gestão eleita:

- *“desenvolvimento econômico municipal e regional capaz de gerar renda e emprego;*
- *participação popular, por intermédio de canais democráticos de relação entre a prefeitura e a comunidade;*
- *melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos, por meio da modernização administrativa da máquina da prefeitura;*
- *construção de uma cidade agradável para todos os moradores, com base na oferta de serviços públicos de qualidade;*

---

<sup>37</sup> Esta era uma das premissas básicas para a gestão plena dos recursos: o caráter deliberativo do Conselho Municipal da Saúde.

- *prioridade à educação, como direito fundamental para o exercício da cidadania e como condição indispensável para o acesso e a permanência no mercado de trabalho.*”<sup>38</sup>

Com base nestes eixos centrais, e cientes das limitações de ordem orçamentária interna e aquelas referentes à política econômica mais geral que tenderia a um aprofundamento das dificuldades financeiras municipais, a nova gestão elegia como prioridades a “*construção de uma cidade agradável para todos e a educação*”.

Na questão urbana, enfocada neste estudo através das intervenções descentralizadas, a novidade trazida à tona pelas novas diretrizes diziam respeito ao compromisso com a construção de um ambiente urbano equilibrado e com melhores condições de habitabilidade. Sob este eixo de atuação se desenvolveriam diversas ações referentes ao urbano em Santo André. Em princípio é preciso destacar que este conceito queria expressar, segundo seus autores, que a cidade deveria oferecer a todos os moradores, “uma boa qualidade de vida”.

Era preciso qualificar os espaços que tivessem maior significado quanto à percepção da população de sua importância. Por exemplo, as áreas centrais da cidade (a principal e outras secundárias) e os locais de encontro, onde a vivência urbana se realiza, deveriam ter cuidados especiais na sua manutenção e esforços no sentido de se promover sua revitalização, quando necessário. O resgate de uma identidade local positiva parecia essencial para que as pessoas recuperassem o “orgulho” e se sentissem bem em viver na cidade. É claro que todas as políticas públicas de impacto na sociedade contribuem para a construção de uma cidade mais agradável mas, segundo Celso, era necessário que se estabelecesse “*um conjunto de ações específicas voltadas exclusivamente a este propósito*”.

Dentro desta prioridade, ganhava destaque a valorização de centros de bairros, de corredores de circulação e do centro da cidade, como espaços privilegiados de encontro e interação da população onde seriam garantidos serviços de qualidade quanto à manutenção viária, limpeza urbana, jardinagem, iluminação pública e, ainda, renovação e manutenção de mobiliário urbano.

---

<sup>38</sup> Fonte: Programa de Governo – Celso Daniel prefeito, 1996.

Outros projetos urbanos ganharam importância no decorrer da gestão e de forma integrada passaram a formar um conjunto de iniciativas que buscava dotar o espaço urbano da cidade de qualidades que, além de tornar agradável o “viver na cidade”, também contribuísse para um desenvolvimento econômico capaz de garantir mais renda e empregos para a população local. Desta forma, a qualificação dos serviços de manutenção urbana (iluminação pública, limpeza urbana, manutenção viária e ajardinamento da cidade), o projeto Cidade-Futuro, o Eixo Tamanduateí e o Programa Integrado de Inclusão Social (de atuação integral em áreas faveladas), além do projeto Centro com Vida e do Programa Centros de Bairros, formariam a base concreta da construção de uma cidade agradável.

### **3. Política urbana – intervenção ampla e ação polêmica.**

Existiu grande diversidade de ações sobre o espaço urbano, propostas pela administração municipal. Apesar disto, parece-nos que havia uma consistente conjugação de iniciativas que, estabeleciam as condições concretas para a construção da chamada “cidade agradável”. Condições estas que, compreendidas como processo, não são capazes de definir horizontes objetivos em termos de prazos ou modelo físico a ser alcançado, como de resto deve ser compreendido o desenvolvimento da cidade.

Algumas destas iniciativas, principalmente a proposta de planejamento estratégico urbano do Eixo Tamanduateí, suscitaram grandes discussões envolvendo a própria administração pública municipal, grandes urbanistas internacionais e setores da universidade no Brasil, como veremos adiante.

Nos parece importante tratar aqui, ainda que rapidamente, de cada uma destas iniciativas, seus objetivos e a relação de complementaridade que existe entre as mesmas.

#### **– Santo André – Cidade Futuro.**

A administração andreense considera este um projeto em que as premissas do planejamento estratégico participativo se aplicam de forma específica, através da

integração de diferentes agentes sociais presentes na cidade para discutir e buscar construir um cenário da cidade para os próximos vinte anos. Assim, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, empresários e agentes políticos locais foram convidados a criar um grupo de coordenação que elaborou um documento-base, traçando as diretrizes para as discussões, que se desenvolveriam em diferentes grupos temáticos: “*desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, qualidade ambiental, inclusão social, identidade cultural, educação e reforma do estado*”<sup>39</sup>, questões que desde o início constavam do programa de governo eleito pela população.

Através de alguns mecanismos de coleta de propostas da população e de setores organizados da comunidade<sup>40</sup> foram produzidos subsídios para a elaboração dos sete relatórios temáticos e do documento básico inicial que foi colocado em discussão plenária em pré-conferências, sistematizado por um grupo definido em conjunto – governo e comunidade, onde foram dirimidos conflitos e levantadas interfaces entre os documentos parciais para, enfim, definir um documento denominado “*cenário para um futuro desejado*”. Tal documento foi colocado em discussão em uma Conferência da Cidade, realizada em abril de 2000 em que se estabeleceram as próximas ações, como seguem:

*“divulgação ampla e facilitação do acesso público aos documentos e ao próprio processo; criação de novas formas de integração da comunidade; estabelecimento de ações de curto, médio e longo prazo; construção de indicadores; incorporação de propostas, no que for cabível, às ações da prefeitura; realização de eventos de formação/informação.”*<sup>41</sup>

### **– Projeto Eixo Tamanduateí – planejamento estratégico e polêmica.**

Este projeto foi pensado inicialmente, como revitalização urbana de um grande setor urbano (700 hectares) que apresenta grandes vazios causados pela desconcentração

<sup>39</sup> Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André, 1998.

<sup>40</sup> Foram distribuídos 100.000 questionários, juntamente com um pequeno quebra-cabeças com o mapa da cidade estilizado, com retorno de mais de 6.800, com um total de 31.205 propostas. Foram realizadas 99 reuniões com a comunidade nos bairros (com o auxílio de 67 monitores voluntários) que produziram quase 2.000 propostas e elegeram 260 delegados para compor os grupos temáticos, além das pré-conferências e da própria Conferência da Cidade. Fonte: Carta de Santo André, documento final da Conferência da Cidade - 2000.

<sup>41</sup> Fonte: Carta de Santo André, documento final da Conferência da Cidade - 2000.

industrial que no ABC e, em Santo André, deixou grandes áreas, construídas ou não, sem utilização e dotado de condições privilegiadas de acessibilidade. Ele envolve a região (figura 25) da Av. dos Estados, que liga a capital ao ABC e da via férrea, a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí. O Eixo Tamanduateí configurou-se, segundo a administração municipal como uma “aposta no futuro”, a gênese de uma nova centralidade metropolitana que buscava trazer para o ABC e, especificamente para Santo André, parte da vitalidade econômica e social da metrópole.



Figura 25 – Vista aérea da região objeto do projeto Eixo Tamanduateí. Fonte: Diário do Grande ABC.

---

Desta forma, grandes urbanistas nacionais e internacionais<sup>42</sup> foram contratados para pensar o Eixo segundo diversos parâmetros espaciais, espaços verdes (figura 26), acessibilidade, ocupação residencial e outras propostas urbanísticas que tiveram espaço para o seu desenvolvimento sem grandes limitações conceituais, senão aquelas dadas pelo sítio físico em que se localizava o projeto: a várzea do Rio Tamanduateí.



Figura 26 – Proposta de “corredor verde”, integrante do projeto Eixo Tamanduateí. Fonte: Diário do Grande ABC.

Neste contexto, diversos empreendimentos concretos foram implantados no perímetro do projeto, como podemos verificar no quadro 3, construindo através de operações urbanas, parcelas da revitalização pensada em seu todo pelo conjunto de profissionais envolvidos em sua conceituação.

*“Os empreendimentos na área do projeto Eixo Tamanduateí criaram, no período de setembro de 1998 a janeiro de 2002, 3.921 empregos diretos, 2.940 indiretos, e 10.910 vagas na construção civil, totalizando 17.771 postos de trabalho. Além dessa geração*

<sup>42</sup> Foram contratados para coordenar o processo de elaboração dos projetos os urbanistas Raquel Rolnik, de São Paulo e Jordi Borja, de Barcelona. Como responsáveis pelos diferentes projetos temos: Cândido Malta Campos Filho, de São Paulo, Christian de Portzamparc, de Paris, Eduardo Leira, de Madrid e Joan Busquets, de Barcelona. Também participaram, entre outros, os urbanistas brasileiros Bruno Padovano, José Paulo De Bem, Jorge Wilhelm e José Magalhães.

*de empregos, os investimentos privados contabilizaram, no mesmo período, R\$ 250 milhões. O perfil dos empreendimentos privados nessa área é predominantemente terciário (comércio, serviços e institucional). Já as operações urbanas e parcerias firmadas entre a Prefeitura e as empresas que se instalaram na área do Eixo Tamanduatehy somaram, nestes três anos, R\$ 31 milhões em obras de qualificação urbana, o que corresponde a cerca de 11% da arrecadação municipal.”<sup>43</sup>*

Quadro 3 – Algumas intervenções principais da iniciativa privada no âmbito do projeto Eixo Tamanduateí.

Empreendimentos	Características do empreendimentos
UniABC – Universidade do Grande ABC	Construção de campus para 45.000 alunos
Cidade Pirelli	Pólo de comércio, indústria, habitação e serviços
Shopping ABC – Plaza	Pólo de comércio
Hotéis Ibis e Mercure	Hospedagem
FGV	Pós-graduação
Auto Shopping Global Shopping	Pólo de comércio
Hipermercado Carrefour	Pólo de comércio
Hipermercado Pão de Açúcar	Pólo de comércio
Ampliação do parque industrial da Rhodia	Indústria
Extra	Pólo de comércio
Madeirense	Comércio de materiais de construção
Nova rodoviária	Rodoviária intermunicipal

Fonte: Nakano, Kazuo. Experiência "Projeto Eixo Tamanduatehy" - Município De Santo André - São Paulo. Instituto Pólis / Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

As principais intervenções do poder público no âmbito do projeto foram o projeto Habitar-Brasil, de habitação de interesse social, a duplicação de um trecho intermediário da Av. Industrial, a implantação do Terminal Rodoviário de Santo André e do Terminal

<sup>43</sup> Fonte: Gazeta Mercantil, 18/11/2002, citando a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santo André.

Urbano de Utinga, além da recuperação da Av. dos Estados e do projeto de revitalização do centro do bairro de Santa Terezinha.<sup>44</sup>

Um projeto com essa magnitude gerou intensas discussões, seja na grande imprensa nacional<sup>45</sup>, seja na universidade. Surgiram algumas posturas críticas nos meios especializados, principalmente da academia, que colocam como característica, alguns princípios do “urbanismo catalão”, que buscaria privilegiar a cidade como espaço destinado ao desenvolvimento e reprodução do grande capital<sup>46</sup>. Para esses autores:

*“A promoção de parcerias entre o Estado e o Capital na ‘revitalização’, ‘requalificação’, ‘renovação’ ou ‘reurbanização’ dessas áreas favorecem basicamente os interesses de agentes econômicos privados, os grandes investidores.”*

Desta forma, é posto como grande desafio do projeto, promover ações que, efetivamente, caracterizem o urbanismo includente em que, o desenvolvimento econômico e a qualidade urbana sejam discutidas de forma equilibrada com os desafios sociais da cidade, como a habitação e a infra-estrutura.

#### **– Programa Integrado de Inclusão Social.**

Além dos projetos de requalificação urbana e planejamento participativo integra o eixo de atuação da administração pública o Programa Integrado de Inclusão Social que, busca reverter o quadro da exclusão social de forma integral, em suas diversas dimensões: espacial, econômica e social.

Este projeto busca pensar o conjunto de situações de exclusão a que está submetida parte da população. No entanto, é recorrente entre urbanistas e especialistas em habitação popular que a ocupação do espaço urbano ilegal sintetiza um conjunto significativo de dimensões da exclusão social, uma vez que não obtendo legalidade quanto à sua

<sup>44</sup> Fonte: Nakano, Kazuo. Experiência "Projeto Eixo Tamanduatehy" - Município De Santo André - São Paulo. Instituto Pólis / Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>45</sup> Por ocasião do lançamento do projeto houve grande cobertura dos meio de comunicação de massa com alcance nacional, principalmente da mídia escrita como, os jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo.

<sup>46</sup> Estas críticas surgiram, principalmente, no livro A cidade do Pensamento Único - ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos.

propriedade, é dificultada a formalidade no mercado de trabalho, o acesso à educação e saúde, geralmente distantes destes bolsões<sup>47</sup>.

Esta constatação fez com que a prefeitura de Santo André buscasse a integração das diferentes ações que já ocorriam a partir de vários setores da administração naqueles espaços de segregação espacial mais aguda, as favelas, otimizando o uso dos recursos disponíveis para a superação deste quadro.

*“Os principais objetivos do Programa Integrado de Inclusão Social são:*

- a) integrar as ações das políticas sociais da gestão local nos territórios selecionados;*
- b) desenvolver níveis de inclusão social da população de favelas a partir de ações integradas e da participação da comunidade;*
- c) construir critérios e elementos de uma metodologia eficaz de combate à exclusão social.”<sup>48</sup>*

O programa integra diferentes ações de diversos setores: urbanização espacial, com execução de obras de saneamento básico, viário, construção de equipamentos sociais e unidades de negócio; Programa de Renda Mínima, que complementa renda de famílias com crianças menores de 14 anos, renda inferior a meio salário mínimo *per capita* e que pertençam a área de intervenção; Criança Cidadã (atividades de recreação, esporte, lazer e capacitação); Saúde da Família; Banco do Povo, fornecendo microcrédito para pequenos empreendedores, formais ou não; Incubadora de Cooperativas, que organiza e acompanha cooperativas formadas por moradores das áreas objeto do programa; MOVA/SEJA, com ações de capacitação profissional e alfabetização de jovens e adultos; Santo André Recicla, projeto de reciclagem de resíduos.

Além destas ações que impactam diretamente a população local, a prefeitura promove ainda a construção de indicadores de exclusão e inclusão social da cidade (Mapa da Exclusão/Inclusão Social), o diagnóstico participativo das áreas objeto do programa, que buscam captar as condições de vida da população a partir do seu imaginário e de um trabalho de preservação da memória do lugar juntamente com as comunidades envolvidas.

---

<sup>47</sup> Conforme Ermínia Maricato em “Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência”, São Paulo – 1996.

<sup>48</sup> Fonte: Realizações da Prefeitura de Santo André – gestão Celso Daniel 1997-2000, 2000.

O programa foi um dos dez premiados no ano de 2002 pelo *Best Practices and Local Leadership Programme*, promovido pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU/Habitat) e o único apresentado por uma prefeitura brasileira na conferência Istambul + 5, promovida pela ONU em junho de 2002, para discutir a qualidade de vida nos assentamentos humanos.<sup>49</sup>

#### – Revitalização do centro – Projeto Centro Com Vida.

Transformar o centro da cidade em uma área revitalizada economicamente, com intervenções no sentido de recuperar a atratividade de outros tempos e, reagir à concorrência do conforto de outros espaços da cidade, como os *shopping centers*, são objetivos do projeto centro com vida, segundo a Prefeitura de Santo André. Melhorar a segurança, dotar a área central de infra-estrutura adequada, com melhoria do trânsito, qualificação dos serviços públicos e a oferta de atividades culturais e de lazer de qualidade e constantes, complementam o conjunto de diretrizes definidas para nortear a ação da prefeitura no que se refere ao centro da cidade.

As diversas ações implementadas no centro da cidade tem o acompanhamento e a discussão do “Fórum do Centro”, articulação de entidades da sociedade civil, que garantem a transparência do processo e a possibilidade de interferência efetiva dos diversos atores sociais nos destinos do projeto. A prefeitura realizou, através deste projeto, diversas intervenções para atender suas diretrizes iniciais. No âmbito do projeto urbanístico, de autoria do arquiteto Décio Tozzi destacou-se a intervenção na Rua Coronel Oliveira Lima (figuras 27, 28 e 29), lá foi implantado no piso, um painel de 500 metros de extensão, projetado, especialmente, pelo artista plástico Luis Sacilotto, de Santo André e uma cobertura translúcida em vidro, sustentada por estrutura metálica, apoiada lateralmente sobre colunas de concreto. Também foi realizada a urbanização de áreas públicas degradadas em todo o perímetro da área central com a qualificação de praças existentes,

---

<sup>49</sup> Parte dos recursos alocados é proveniente dos governos estadual e federal e ainda dos seguintes organismos: Comissão Européia (Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas); Banco Interamericano de Desenvolvimento (Programa Habitar/BID); Programa Caixa Melhores Práticas (da Caixa Econômica Federal) e Programa de Gestão Urbana da ONU (Programa de Consulta Urbana).

implantação de mobiliário urbano diferenciado, sinalização viária adequada, melhoria do sistema de iluminação pública e ampliação de calçadas.



Figura 27 – Perspectiva artística do projeto de cobertura da Rua Oliveira Lima. Fonte: DDU/PMSA.

---



Figuras 28 e 29 – Imagens da cobertura já construída, em 2000. Fonte: DDU/PMSA.

---

A questão cultural ganhou relevo com a reforma e revitalização de diversos equipamentos públicos como o Paço Municipal, o Teatro Carlos Gomes, a Casa do Olhar e a Casa da Palavra (estes últimos, centros culturais de características específicas). Vários destes equipamentos passaram a integrar a proposta de implantação de um “corredor cultural” que conjugasse o interesse de espaços significativos para a história local. O corredor cultural nasceu no âmbito do projeto centro com vida, integrou o processo de revitalização como um todo, através do Fórum do Centro e teve como objetivos principais:

- *“resgatar a memória e a história da ocupação urbana de Santo André;*
- *estimular a multiplicidade de grupos sociais que se utilizam da área e ampliar a circulação das pessoas para além do horário comercial;*
- *como resultado dos itens anteriores, incentivar o desenvolvimento econômico da área central.”*<sup>50</sup>

Este conjunto de propostas parece-nos bastante articulado entre si no sentido de dotar a cidade de Santo André de qualidades urbanas complementares. A intenção de promover uma nova centralidade metropolitana, passando pela qualificação dos diversos espaços urbanos, centrais ou não, demonstra o compromisso com a construção de uma cidade melhor.

Desta forma, a revitalização da principal centralidade da cidade e a revitalização ou reurbanização de setores da cidade, até então distantes da possibilidade de receber investimentos urbanos de porte e com qualidade como é o caso de núcleos favelados, através do Programa Integrado de Inclusão Social cumprem a função de integrar o espaço da cidade. Finalmente, os investimentos na consolidação de múltiplos centros intra-urbanos, dotando-as também de qualidades urbanísticas que proporcionem o seu pleno desenvolvimento econômico, além de contribuir para a desconcentração de investimentos na malha urbana da cidade, propiciou a construção de propostas que buscassem a implantação de espaços adequados para vivência cotidiana, nos centros de bairros, que estudamos nesta dissertação como parte fundamental do processo de planejamento descentralizado efetivado na cidade de Santo André nos últimos anos.

---

<sup>50</sup> Fonte: Realizações da Prefeitura de Santo André – gestão Celso Daniel 1997-2000, 2000.

#### **4. A continuidade do planejamento de bairros.**

A implementação do planejamento a partir dos bairros, permitindo que os diferentes agentes envolvidos na construção do espaço urbano passassem a contribuir, efetivamente na gestão daquele espaço, fortalecendo a identidade do bairro e deste com a cidade, buscando a criação de áreas mais adequadas à sociabilidade local e a constituição de novas dinâmicas econômicas na escala do bairro, foram diretrizes que embasaram a ação pública na cidade de Santo André, no que se refere à política urbana.

Entre as propostas desenvolvidas, no âmbito local, para responder a estes desafios, foi constituído pela Prefeitura de Santo André o Programa Centros de Bairros, tendo como proposta principal a requalificação espacial dos centros de bairros da cidade.

Entre os objetivos fundamentais deste programa estava, além da melhoria da qualidade dos espaços públicos de convivência existentes nos bairros e a adequação da infra-estrutura urbana local, a constituição de novas dinâmicas econômicas capazes de garantir o desenvolvimento das potencialidades presentes em cada região da cidade, sendo esta última o grande diferencial diante das propostas elaboradas e executadas durante a primeira gestão popular em Santo André.

Como objetivo de fundo, foram definidos o resgate da sociabilidade, da identidade urbana local, que deverá conferir continuidade e aprofundamento da experiência de uma efetiva revitalização do espaço urbano. A reconstituição da história dos bairros, partindo-se da memória oral de seus moradores e usuários, em conjunto com a participação dos atores locais na definição de propostas foram os instrumentos considerados necessários para atingir as metas propostas.

## **5. O programa centros de bairros, na cidade de Santo André – SP.**

### **– Conceito de Centros de Bairros.**

O centro de bairro, objeto de intervenção do programa, conforme sua conceituação, deveria apresentar como características a diversidade de usos, com maior ênfase para os usos comercial e de serviços e a função de pólo de atração do bairro ou até mesmo de uma pequena região. A atratividade do local foi determinada pela existência de espaços de encontro, eventos e/ou equipamentos culturais e religiosos, espaços públicos, praças, parques e largos. O reconhecimento e o uso por parte da população da área como centro do bairro também foi considerada como condição fundamental para a legitimidade de uma futura intervenção.<sup>51</sup>

### **– Objetivos.**

O Programa Centros de Bairros definiu como objetivos de suas intervenções, questões relativas ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural das comunidades objeto de seus projetos, assim temos:

- a adequação da infra-estrutura básica;
- a reestruturação viária;
- a produção de espaços públicos qualificados para a convivência social da comunidade promovendo a melhora da qualidade de vida;
- a redução dos deslocamentos na cidade;
- a ampliação da vivência comunitária;
- a difusão de atividades de lazer e cultura;

---

<sup>51</sup> Fonte: Termo de Referência do Programa Centros de Bairros, Prefeitura Municipal de Santo André, mimeo, 1998.

- resgate da história e valorização da cultura local;
- a identificação e consolidação da identidade local;
- a melhoria da imagem da cidade;
- desenvolvimento do potencial econômico do bairro.

#### **- A definição das áreas de intervenção.**

A definição das possíveis áreas de intervenção do Programa partiu de um levantamento realizado por meio de vistorias de campo aos diversos centros e contatos com as lideranças locais. Desta forma, e com base em diversas informações coletadas em fontes primárias e secundárias foram identificados 43 (quarenta e três) centros de bairros (mapa 9 e quadro 4), que em seguida foram analisados com base nos seguintes critérios<sup>52</sup>:

- Vitalidade econômica - determinada pelo número, porte e diversidade dos estabelecimentos de comércio e serviços.
- Uso para lazer e encontro - determinado pela maior ou menor presença de equipamentos destinados a esses fins e pelo volume de usuários dos mesmos.
- Raio de influência - determinado pelo alcance da influência do centro do bairro, podendo atingir uma pequena região.
- Potencial de desenvolvimento - determinado pelo tempo de formação do centro de bairro e pelas perspectivas de desenvolvimento de seu entorno (projetos previstos, possibilidades de implantação de novos estabelecimentos, equipamentos, existência de terrenos vagos e possibilidade de adensamento).
- Interesse histórico e/ou urbanístico - determinado pela existência de construções do início do século, por sua importância como

---

<sup>52</sup> Idem.

parte da memória local ou por um desenho urbano singular. Além da presença de monumentos ou marcos.

- Fluxo de tráfego - determinado pelo volume de veículos.
- Visibilidade - determinada pelo volume de passagem, de veículos e de pedestres.
- Vinculação com outros projetos - determinada pela articulação de outros projetos que influem direta ou indiretamente na área de intervenção.
- Relação custo-benefício da intervenção - análise das ações necessárias para sair da situação atual e chegar na situação desejada.

O resultado da análise foi uma hierarquização de centros de bairros que possibilitou elencar prioridades de atendimento no âmbito do programa, e identificar três categorias distintas de centralidades que, segundo as propostas da administração municipal, definiriam os níveis de tratamento à que estariam submetidos. Desde a execução de manutenção diferenciada, com procedimentos e periodicidade mais qualificados para os serviços urbanos cotidianos até a necessidade de intervenções de maior porte como adequação de espaços públicos ou mesmo a execução de obras de infra-estrutura de grande porte como redes de drenagem, abertura de avenidas ou implantação de sistemas de transporte coletivo que significariam um tratamento parcial ou integral quando da intervenção física. A cada categoria de centro de bairro corresponderia um nível de tratamento e uma escala de atuação para os projetos.

Mapa 9 – Distribuição de centros de bairros na malha urbana. Fonte: DDU/PMSA.

---

Quadro 4 – Relação geral de Centros de Bairros e seus respectivos níveis de tratamento segundo avaliação da equipe técnica da Prefeitura de Santo André.

<b>Ordem</b>	<b>Centro de Bairro</b>	<b>Nível de tratamento</b>
1.	Vila Metalúrgica	Tratamento Integral
2.	Vila Sá	Manutenção Diferenciada
3.	Camilópolis	Tratamento Parcial
4.	Santa Terezinha (*)	Tratamento Integral
5.	Casas Populares	Manutenção Diferenciada
6.	Jardim Utinga	Manutenção Diferenciada
7.	Vila Lucinda	Manutenção Diferenciada
8.	Jardim Santo Antônio	Manutenção Diferenciada
9.	Parque das Nações	Tratamento Integral
10.	Parque Oratório	Manutenção Diferenciada
11.	Parque Novo Oratório	Tratamento Parcial
12.	Jardim Ana Maria	Manutenção Diferenciada
13.	Parque Capuava	Manutenção Diferenciada
14.	Avenida Itamarati	Tratamento Parcial
15.	Parque João Ramalho	Manutenção Diferenciada
16.	Vila Palmares	Manutenção Diferenciada
17.	Campestre	Manutenção Diferenciada
18.	Vila Aquilino	Tratamento Parcial
19.	Vila Alpina	Manutenção Diferenciada
20.	Vila Príncipe de Gales	Tratamento Parcial
21.	Valparaíso	Tratamento Parcial
22.	Vila Floresta	Manutenção Diferenciada

23.	Vila Gilda	Tratamento Parcial
24.	Vila Scarpelli	Manutenção Diferenciada
25.	Vila Assunção	Manutenção Diferenciada
26.	Jardim Oriental	Manutenção Diferenciada
27.	Jardim Cristiane	Manutenção Diferenciada
28.	Jardim Alvorada	Manutenção Diferenciada
29.	Vila Linda	Tratamento Integral
30.	Vila Helena	Manutenção Diferenciada
31.	Vila Pires	Tratamento Parcial
32.	Jardim do Estádio I	Manutenção Diferenciada
33.	Jardim do Estádio II	Manutenção Diferenciada
34.	Jardim Santa Cristina	Manutenção Diferenciada
35.	Jardim Guarará	Manutenção Diferenciada
36.	Vila Rica	Manutenção Diferenciada
37.	Vila Suíça	Manutenção Diferenciada
38.	Vila Luzita (*)	Tratamento Integral
39.	Avenida Queiróz Filho	Manutenção Diferenciada
40.	Avenida Valentim Magalhães	Tratamento Parcial
41.	Vila Guaraciaba	Manutenção Diferenciada
42.	Cidade São Jorge	Tratamento Parcial
43.	Parque Miami	Manutenção Diferenciada

Fonte: Departamento de Desenvolvimento Urbano / Prefeitura Municipal de Santo André.  
 (\*) Projetos-Piloto.

### **- As propostas de intervenção.**

Os projetos-piloto do Programa Centros de Bairros foram desenvolvidos por equipes técnicas formadas por profissionais de reconhecida experiência em projetos urbanísticos. Porém, para viabilizar a renovação urbana de acordo com os objetivos do Programa foi considerado fundamental que as propostas tivessem como referência parâmetros sociais, econômicos, culturais e apresentassem características sistêmicas, com atuação em diferentes áreas da cidade sempre tendo em vista o conjunto harmônico.

A Prefeitura Municipal de Santo André considerou fundamental que o projeto implantado não conduzisse a um processo de valorização imobiliária da área que implicasse a expulsão da população residente. Uma das virtudes do Programa foi a proposta de estender melhorias pela cidade, tornando o espaço urbano de boa qualidade acessível para uma parcela maior da população. Por isso, a análise das áreas identificou os principais conflitos existentes, os agentes e atores sociais, considerando o potencial de crescimento do bairro e as características da comunidade, e apontou possíveis situações que mostrassem indícios ou tendências ao estabelecimento de um processo de substituição da população a fim de indicar medidas ou instrumentos que pudessem evitá-lo ou amenizar seus impactos, assegurando que as benfeitorias advindas com o projeto atendassem à população do local.

Cientes de que o desenvolvimento econômico de um bairro ou região dificilmente resolve-se dentro de seus próprios limites considerou-se que a renovação urbana poderia ser um fator indutor de novos investimentos na área. Portanto, a identificação de uma atividade econômica com potencial de desenvolvimento foi valorizada no projeto, assim como a proposta de criação de condições favoráveis para que outras sejam implementadas. O projeto deveria também incorporar traços da cultura local que se manifestassem ou apresentassem potencial para sua manifestação. As festas, os eventos, as atividades ou até mesmo algumas características que pudessem ser transformadas em atividades deveriam ser contempladas enquanto objeto da proposta.

Nas áreas de intervenção dos centros de bairros foram definidos limites claros, porém a abordagem do projeto deveria ser sistêmica, ou seja, deveria tratar seu objeto

como parte de um sistema, a cidade. A análise do fragmento isolado pode conduzir a soluções parciais (incompletas), o que exige que mesmo as questões de âmbito municipal ou regional, mas que repercutem no local, sejam consideradas na proposta. A própria prefeitura, ou instâncias de atuação mais ampla, podem ter respostas ou diretrizes para as questões levantadas ou, ainda, conduzir discussões para que a área seja tratada na sua integridade.

O caráter sistêmico do programa Centros de Bairros fez com que um conjunto diversificado de intervenções fossem disponibilizados para concretizar o processo de revitalização sócio-econômico e cultural.

- A integração de todos os projetos que se relacionassem direta ou indiretamente com o centro de bairro efetivaram o caráter matricial do programa. Os diversos setores da administração municipal se responsabilizaram setorialmente pelas intervenções elaborando, em muitos casos, propostas e projetos específicos que são integrados ao projeto do Centro de Bairro. As propostas de requalificação urbanística seriam realizadas através de algumas ações:
  - *“reformulação do espaço urbano considerando os objetivos do Programa;*
  - *integração das áreas de circulação de pedestres ;*
  - *definição das áreas de acesso de veículos;*
  - *projeto das praças, largos;*
  - *paisagismo do centro do bairro;*
  - *definição do sistema de iluminação pública;*
  - *tratamento de calçadas (tipo de pavimento, definição diferenciada para principais esquinas localizadas no perímetro do projeto);*
  - *disposição de mobiliário urbano em vias, calçadas, praças;*
  - *definição de locais para o comércio ambulante;*
  - *disposição de vagas de estacionamento;*
  - *valorização de elementos físicos referenciais;*
  - *programação visual;*
  - *implantação de mobiliário urbano.”*<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Fonte: Termo de Referência do Programa Centros de Bairros, Prefeitura Municipal de Santo André, mimeo, 1998.

Seria desenvolvido, segundo as diretrizes iniciais do programa, um projeto de reconstituição da história oral, realizado a partir de relatos de moradores e fotos, abordando o processo de formação do bairro, identificando os locais, residências e elementos de referência da população.

Também uma proposta de interlocução com a comunidade se mostrava de fundamental importância para os gestores do programa, destacando a importância da participação nas diferentes etapas do projeto: concepção, elaboração, desenvolvimento, implantação e utilização. Ao longo do trabalho foram formadas comissões para o acompanhamento do projeto, da implantação das obras e das atividades previstas. Preconiza-se que a integração da comunidade durante o processo pode estimular a criação de uma associação comunitária que trabalhe para a manutenção dos espaços renovados, promoção de atividades culturais e de lazer e implementação de projetos de ação social.

A adequação de equipamentos públicos, avaliadas por demandas nas diferentes áreas e embasadas em informações levantadas pelo projeto, além de propostas de reestruturação viária, que interferissem positivamente sobre os conflitos existentes entre o tráfego de pedestres e de veículos. O sistema viário que, na maioria das vezes, é projetado para garantir maior fluidez do tráfego de veículos sem garantias de conforto para a circulação de pedestres, deveria priorizar o trânsito de pessoas com áreas de passagem e estar qualificadas para recebê-las. Essas situações exigem que o projeto apresente medidas de controle ou modificação do sistema viário, além de proposições que busquem garantir a acessibilidade no local.

Também projetos de ação social, onde se propunha a convivência social cotidiana vinculada com atividades ou funções regulares e freqüentes, buscando o envolvimento destas com a implantação dos diversos programas e projetos. As atividades ligadas à educação, formação profissional deveriam fazer parte de uma nova dinâmica instaurada no bairro. Programas culturais, buscando integrar as agendas dos diferentes promotores, institucionais ou não, com a utilização intensiva dos equipamentos e espaços públicos a fim de promover a vitalidade cultural em toda a cidade. Propôs-se, além da promoção de espetáculos e eventos, atividades ligadas a cursos de formação.

Infra-estrutura básica, objetivando adequar os sistemas de drenagem, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, rede elétrica e telefônica às novas

demandas geradas nas áreas de intervenção, além de adequação do sistema de transporte coletivo, buscando a facilidade de acesso aos centros de bairros, bem como à integração entre os mesmos, eram propostas que seriam desenvolvidas em centros de bairros com maior importância relativa na malha urbana da cidade.

Considerou-se que a melhoria das condições gerais da cidade com a devida manutenção das áreas, dos seus equipamentos públicos, a garantia de um sistema de iluminação adequada e limpeza de áreas vazias, assim como a articulação entre as diversas intuições responsáveis pela segurança pública, poderiam reduzir os fatores que propiciam a violência urbana, construindo um ambiente em que as pessoas desenvolvessem uma maior sensação de segurança.

No conjunto, estas propostas buscariam construir um ambiente urbano de qualidade e com mais equilíbrio entre as diversas regiões da cidade. Acreditava-se que o resgate do orgulho de pertencer à cidade de Santo André, passava pelo reconhecimento de que as partes se mostravam coerentes com o conjunto, um lugar agradável, acessível e com qualidades para todos.

## **6. Projetos-Piloto.**

Este trabalho, propõe-se a analisar a efetividade dos objetivos propostos no âmbito do programa Centros de Bairros, verificando os resultados alcançados pelo processo e avaliando o quanto a dinâmica interna dos bairros foi atingida por ele. Desta forma, também busca-se avaliar como os conceitos de planejamento descentralizado podem impactar comunidades daqueles bairros. Para tal procuramos avaliar os projetos-piloto do programa: os bairros de Santa Terezinha e Vila Luzita. É importante destacar que estes bairros apresentam características bastante distintas, tanto nos aspectos físico-territoriais quanto nos sócio-econômicos, como poderemos observar a seguir.

Mapa 10 – Localização dos projetos-piloto.

---

## – Santa Terezinha.

Santa Terezinha é um dos bairros urbanos mais antigos de Santo André. Sua formação data de meados da década de 1920. O loteamento sofreu uma revisão após a Lei de Parcelamento de 1929, em que foi ampliado o número de lotes, através do reparcelamento, diminuindo-se a área média dos terrenos ali existentes, sem que os mesmos ainda tivessem sido ocupados.

O bairro permite perceber várias realidades de Santo André. Migração interna (no estado de São Paulo) é uma delas: a formação étnica de Santa Terezinha envolve a chegada de paulistas de várias regiões, que trocaram o campo em crise pelo atrativo da industrialização que se desenvolvia ao longo da estrada de ferro e nos arredores de São Paulo.



Mapa11 - LOCALIZAÇÃO - SANTA TEREZINHA  
 fonte: sobre base da prefeitura municipal de Santo André  
**sem escala**

Esse contingente humano que procura os grandes centros nos anos 1930, 40 e 50 acaba criando uma nova identidade em Santo André. Ela se organiza em comunidade, descobre a fábrica e a sua importância no trabalho.

Geograficamente, Santa Terezinha se implantou num ponto estratégico, ocupando o centro da região que, mais tarde, viria a ser o 2º Subdistrito de Santo André. Aí se inauguraram os primeiros melhoramentos urbanos e de serviços de uma importante região da cidade. O bairro também tornou-se referência de movimentos sociais que tratavam das lutas do cotidiano: contra a falta d'água, por transportes de qualidade, contra mato e lixo nas ruas e, principalmente, contra as enchentes, marcando a história de um bairro operário que se formou e cresceu no bojo da industrialização do ABC paulista.

Em Santo André, ainda se considera Santa Terezinha como o segundo centro da cidade apesar que, ao longo do tempo, se estruturaram outras centralidades comerciais importantes, como o Parque das Nações. Isso se deve pela importância histórica do bairro e pela concentração de equipamentos implantados pelo poder público, como a Chácara Pignatari, o parque urbano com programação freqüente e o Teatro Conchita de Moraes, localizado na Praça Rui Barbosa, único fora do centro da cidade, fazem com que as características de centralidade o coloquem numa posição acima de seus qualificativos econômicos.

A incorporação de Santa Terezinha como área de intervenção do Programa Centros de Bairros foi definida pelo Conselho Municipal de Orçamento, considerada uma prioridade da administração, após sua caracterização pelos critérios do programa

O projeto contempla obras de infra-estrutura de drenagem, reestruturação viária, reforma e instalação de equipamentos públicos, projeto de reconstituição da memória oral, programas culturais, projeto urbanístico e paisagístico.

O bairro de implantação antiga não tinha tradição de participação ativa da população no entanto, seus moradores costumavam mobilizar-se para conseguir as melhorias que consideravam necessárias para o bairro. O fato de ser considerado o segundo centro da cidade, em quantidade e diversidade de atividades comerciais e de serviços, pela administração e por parte significativa da população, da imprensa regional e por entidades da sociedade civil fez com que fosse proposto aí a implementação de um dos projetos-piloto do programa.

O bairro normalmente não se fazia presente nas discussões institucionalizadas pela administração pública local. O processo do orçamento participativo não tinha a adesão de parcela significativa da comunidade local (bem menor que diversos outros bairros), provavelmente porque os problemas relacionados com o cotidiano e demandando pequenas melhorias já não eram questões colocadas para o conjunto dos moradores, por causa de um certo distanciamento de atividades consideradas de massa. À exceção de algumas as lideranças que tinham uma preocupação maior com investimentos de mais longo prazo ou que eram afetadas mais diretamente pelo esvaziamento causado pelo surgimento de outras centralidades potentes no entorno do bairro<sup>54</sup>, como os comerciantes, a população não parecia mesmo disposta a encampar um processo aprofundado de discussão e a administração tinha consciência disso e não considerava fácil a tarefa de colocar em discussão o conjunto das propostas do projeto.

No entanto, mesmo não constituindo um processo de discussão de massas, o projeto de revitalização de Santa Terezinha foi bastante debatido por um conjunto pequeno mas, representativo de cidadãos do bairro, representantes do comércio local, da Sociedade Amigos de Bairro, da comunidade religiosa (católica, vinculada a capela de Santa Terezinha), de parlamentares da região e, principalmente, de moradores antigos do bairro que se dispuseram a contribuir decisivamente durante o projeto de recuperação da memória oral em que, segundo a prefeitura, foram construídas e redefinidas algumas diretrizes do projeto como um todo.

Um exemplo se deu quando da discussão da reformulação do sistema viário do bairro. A administração propunha a criação de um binário viário com a implantação de mão única de direção na principal via do bairro, que sofria com constantes congestionamentos. No entanto, a partir de sucessivas reivindicações dos representantes dos comerciantes locais junto à comissão que acompanhava o andamento do projeto, houve, por parte da administração, o entendimento de que se poderia manter a mão dupla de direção e, com pequenas adaptações da via, diminuir o problema dos congestionamentos, mantendo a acessibilidade do espaço que, segundo aqueles pequenos empresários garantia a vitalidade econômica do bairro.

---

<sup>54</sup> O centro do Parque das Nações já detinha no ano de 1998 um número maior de agências bancárias que o centro de Santa Terezinha, apesar deste último ainda ser considerado a principal centralidade do 2º Subdistrito da cidade.

Outras propostas, como a implantação de estacionamento rotativo com cobrança, nas vagas dispostas no eixo principal do bairro foram mantidas no projeto, após intensas discussões em que houve o convencimento dos comerciantes, pela prefeitura, da importância daquela iniciativa para a ampliação do conforto dos usuários das atividades comerciais e de serviços de centro do bairro mesmo que, em detrimento de algum conforto que pudesse proporcionar a funcionários e proprietários dos estabelecimentos.

Qualificar espaços destinados ao fluxo de pedestres no bairro constituía-se numa questão prioritária no âmbito das diretrizes do projeto urbanístico, desde o acesso a partir da estação ferroviária e do terminal rodoviário interurbano, criando um corredor com condições de segurança diferenciados com calçadas alargadas, iluminação adequada e travessias de ruas que seriam, preferencialmente, utilizadas por eles. Mesmo no entorno da praça Rui Barbosa, totalmente reestruturada, esta parece ter sido uma preocupação importante, visto que o piso de asfalto da pista de rolamento da Alameda Vieira de Carvalho na passagem em que tangencia a praça foi substituído por paralelepípedos, com o declarado objetivo dos projetistas de melhorar as condições de segurança dos pedestres ao diminuir significativamente a velocidade dos veículos que por ali passam.

### **Eixo Principal.**

A Praça Rui Barbosa é o principal ponto de intervenção do projeto, sendo tratada como um pólo irradiador de transformação no bairro enquanto a Alameda Vieira de Carvalho (figura 30), centro comercial do bairro, deveria tornar-se um *boulevard* revitalizado .

Diversos dos objetivos propostos foram alcançados, inicialmente, na área que recebeu os principais investimentos da prefeitura. Basicamente, o entorno imediato da praça Rui Barbosa foi a única área que sofreu as intervenções propostas nas discussões com a comunidade e no projeto urbanístico contratado para a revitalização. A praça foi reformulada com um projeto arquitetônico ousado que mesclava diferentes elementos de marcação e equipamentos em sua composição.





Figuras 31 e 32 – Perspectivas artísticas do projeto da Praça Rui Barbosa (Jorge Bonfim e Francisco Prado). Fonte: DDU/PMSA.

---



Figuras 33 e 34 – Praça Rui Barbosa – imagens do projeto implantado, 2002.

---

No entanto, a descontinuidade na implantação do projeto, que se limitou a intervenções do entorno da praça causaram grandes prejuízos à harmonia proposta ao conjunto representado pela praça Rui Barbosa mas, principalmente, pelo eixo comercial da Alameda Vieira de Carvalho e Rua Martins Fontes, ligação entre a Av. dos Estados e a Chácara Pignatari e os demais bairros daquela região. A proposta para o novo boulevard previa a ampliação das calçadas, substituição do piso, arborização, mudança do tipo de iluminação pública, sinalização e despolição visual das fachadas, no entanto, até final de 2002 esta parcela do projeto urbanístico não fora executada pela prefeitura de Santo André.

O Teatro Conchita de Moraes, localizado na praça Rui Barbosa é um dos três teatros públicos da cidade e o único fora do centro da cidade. Como parte do projeto de revitalização do centro do bairro este teatro foi totalmente reformado e recuperado para as atividades culturais em que, a reativação da Escola Livre de Teatro é considerada o ponto alto. Também o aquecimento da programação cultural e de lazer da Chácara Pignatari foi uma ação de resgate da sociabilidade local.

Ainda como parte do projeto foi instalado no eixo principal do bairro um posto de atendimento da prefeitura, oriundo do programa de modernização administrativa que buscou descentralizar os serviços públicos prestados. O posto do SIM – Sistema Integrado Municipal- levou um grande conjunto de serviços da prefeitura para o bairro, também servindo como suporte para as atividades de discussão com a comunidade local.

Além da descontinuidade dos investimentos para a implantação do projeto, que causou prejuízos à consecução de parte dos objetivos propostos pela administração, também um padrão de manutenção ineficiente do espaço público requalificado que foi entregue a população – a Praça Rui Barbosa, tem causado danos ao aspecto mais visível do programa, a requalificação urbanística. O mobiliário urbano foi depredado (figura 35), embora em menor escala que em outras regiões da cidade, áreas de pedestres ocupadas por carros estacionados, além de falta de segurança<sup>55</sup> aos usuários são problemas cotidianos desta área. O investimento público parece ter se mostrado capaz de propiciar também investimentos privados, com a qualificação de alguns empreendimentos, principalmente aqueles localizados no entorno imediato da área de intervenção. Algumas atividades foram

---

<sup>55</sup> A instalação de posto da guarda municipal da praça Rui Barbosa, que foi proposto inicialmente mas não efetivada, é apontada por alguns moradores como alternativa para a contínua depredação que o espaço sofre.

totalmente requalificadas arquitetonicamente mas, isso não parece suficiente para garantir a sobrevivência do processo.



Figura 35 – Praça Rui Barbosa – Mobiliário urbano depredado, 2002.

---

#### – Vila Luzita.

A cidade de Santo André tem 51% do seu território com restrições ao uso e à ocupação, a Área de Proteção aos Mananciais – APM que engloba a Represa Billings e seu entorno e o bairro de Vila Luzita está localizado no caminho entre o centro urbanizado e o Parque do Pedroso, localizado no limite com a APM, na zona sul da cidade. A origem do bairro data de 1938, sendo um dos primeiros a constituir-se longe da mancha urbana

existente. Essa situação propiciou relativa independência do centro do bairro em relação ao centro principal, onde atividades de comércio e serviços pouco diversificadas se estabeleceram, reduzindo o número de deslocamentos para o centro da cidade.

A principal via de acesso ao bairro, Av. Capitão Mário Toledo de Camargo, faz a ligação com a Área de Proteção de Mananciais e a conexão com um acesso alternativo para São Bernardo do Campo. O tráfego nesta via é muito intenso criando uma situação pouco confortável para a circulação de pedestres.

A origem do bairro data de 1938, sendo um dos primeiros a constituir-se longe da mancha urbana existente, o que propiciou relativa independência do centro do bairro em relação ao centro principal, apesar de apenas na década de 1950 ter consolidado-se como núcleo urbano com maior potencial. Atividades de comércio e serviços importantes no cotidiano, embora pouco diversificadas, estabeleceram-se ali, reduzindo o número de deslocamentos para o centro em função da distância.

Apesar da Lei de parcelamento de 1929, que exigia a doação de áreas para a implantação, pela municipalidade, de equipamentos públicos de serviços e de lazer, o bairro não dispôs de áreas públicas de encontro, parecendo factível que o projeto de parcelamento deste pedaço da cidade tenha sido apresentado à municipalidade antes da vigência da nova legislação.

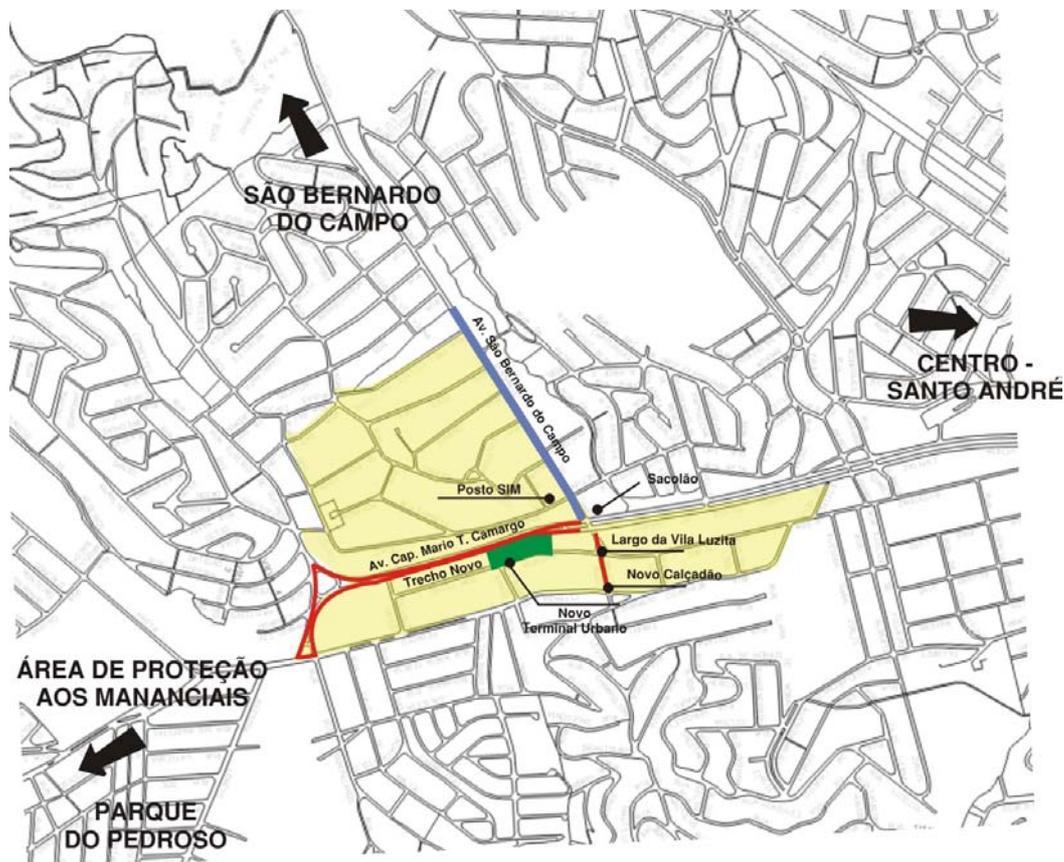
A principal via de acesso ao bairro, Av. Capitão Mário Toledo de Camargo, faz a ligação com a Área de Proteção de Mananciais e a conexão com um acesso alternativo para São Bernardo do Campo e Mauá. O tráfego nesta via é muito intenso criando uma situação pouco confortável para a circulação de pedestres.

Nos últimos anos foram implantados diversos conjuntos residenciais de característica popular no entorno do bairro, criando a expectativa de grande expansão da população residente naquele pedaço da cidade, já concretizada em alguns casos. A tipologia destas moradias é simples, geralmente edifícios de quatro pavimentos (que dispensam, legalmente, a necessidade de instalação de elevadores), implantados seguindo a declividade dos terrenos numa sucessão constante.

Mapa 12 – Município de Santo André e Área de Proteção aos Mananciais.

---

Quase 50% da população residente em Vila Luzita ganha até 5 salários mínimos.e a ocupação de favelas no entorno é elevada. As associações de bairro são ativas, muitas por influência da Igreja.



### Mapa 13 - LOCALIZAÇÃO - VILA LUZITA

fonte: sobre base da prefeitura municipal de Santo André  
**sem escala**

A definição de Vila Luzita como objeto de projeto passou pela classificação dentro dos critérios do programa e pela indicação da população no processo do Orçamento Participativo, onde a comunidade de Vila Luzita aprovou uma proposta de requalificação urbanística do centro do bairro. Em seguida, foi realizada uma pesquisa pelos moradores para indentificar os problemas mais importantes da região, sendo que os mais apontados

naquele momento estavam relacionados com trânsito e segurança, seguidos de perto pela questão da saúde que retratava uma angústia de toda a cidade.

O projeto para Vila Luzita contemplou obras de infra-estrutura de drenagem, reestruturação viária, implementação do sistema de transporte coletivo, projeto de reconstituição da memória oral, instalação e reforma de equipamentos de serviço público e projeto urbanístico, estabelecendo diálogo permanente com a comunidade do bairro.

A maior intervenção no âmbito do programa, na Vila Luzita foi realizada no sistema viário com a extensão da Av. Capitão Mário Toledo de Camargo (figura 36) até a Estrada do Pedroso, sobre o leito do Córrego Guarará. O córrego Guarará foi canalizado também com o objetivo de amenizar os problemas causados pelas chuvas no bairro, as enchentes e as erosões. Está prevista a construção de um coletor tronco de esgotos em parceria com o governo do Estado por meio da Sabesp. O projeto de canalização foi desenvolvido pelo SEMASA – Serviço de Saneamento Ambiental, autarquia da Prefeitura de Santo André, e faz parte do Plano Diretor Municipal de Drenagem do Município.



Figura 36 – Perspectiva artística do projeto urbanístico para o sistema viário projetado (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA.

---

Além da resolução da questão da drenagem, que criava grandes problemas para a população lindeira ao Córrego Guarará, próxima do centro do bairro, a intervenção viária visou resolver um dos principais problemas existentes na região, o trânsito. O constante congestionamento do centro do bairro tornava o retorno para casa, ao fim do dia, um grande transtorno e a tendência era de que a situação piorasse cada vez mais, uma vez que, uma grande quantidade de conjuntos habitacionais para população de menor renda, públicos e privados, já estavam sendo implantados na região Sul do Município. Esta tendência intensificou-se nos últimos anos, o que aumentava significativamente o tráfego naquela região que apresentava um afunilamento viário na travessia do largo da Vila Luzita, no centro do bairro.

A rede viária foi adequada para garantir a fluidez do tráfego e maior acessibilidade à região. Para melhorar a ligação intermunicipal com São Bernardo do Campo foi implantado um sistema binário, com as Avenidas São Bernardo e Adriático, o que, no médio prazo, e em conjunto com algumas intervenções da prefeitura de São Bernardo do Campo, transformou a região em ligação alternativa de grande importância entre as duas cidades.

A diretriz de fechamento do Largo e sua transformação em calçadão para pedestres, ao mesmo tempo em que buscava disponibilizar para a região um espaço público de convivência qualificado e bem localizado (situação rara em toda região Sul de Santo André), tentava descongestionar o interior da área central do bairro (figura 37). Esta diretriz é discutida e criticada até hoje, basicamente, pelos comerciantes lindeiros ao calçadão que acreditam numa diminuição da frequência de clientes a suas atividades comerciais. Além de não haver dados concretos que embasem esta tese, temos que levar em conta o fato de não haver nenhuma atividade que tenha fechado as portas no período em que a intervenção foi realizada. Ao contrário, houve empresários que investiram e reformaram as lojas, principalmente aquelas ali localizadas.

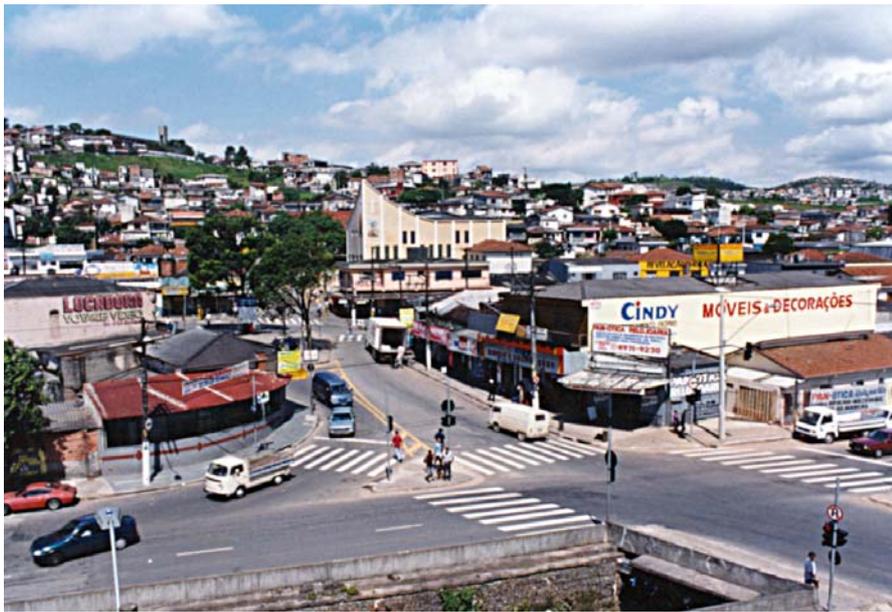


Figura 37 – Vista do Largo da Vila Luzita antes da implantação do projeto urbanístico, 1997. Fonte: DDU/PMSA.

---

Em relação ao transporte coletivo, foi implantado um sistema denominado tronco-alimentador em que, através de um corredor de ônibus instalado na Av. Capitão Mário Toledo de Camargo que corta o centro da cidade em direção ao terminal urbano, localizado junto à estação ferroviária, foi criada uma conexão expressa e direta com este Terminal Oeste, no Centro. Este sistema, inédito na cidade, serve como piloto para outras intervenções similares em todas as regiões de Santo André

Além disso, um terminal urbano foi implantado na Vila Luzita (figura 38) para que se proceda a transferência de usuários da linha tronco para as linhas radiais que ligam o centro do bairro a diversos bairros da região e, segundo estudos da EPT – Empresa Pública de Transportes de Santo André – gera um fluxo diário da ordem de 80.000 passageiros. Esta implantação ampliou significativamente o fluxo de pedestres e a potencialidade econômica do centro do bairro, principalmente no Largo de Vila Luzita, ponto focal da intervenção urbanística, embora o sistema de transbordo, com pagamento de uma única passagem, em que o usuário não pode sair do terminal, limite este potencial.



Figura 38 – Terminal urbano implantado junto ao Largo de Vila Luzita, 2002.

---

Se no tocante ao problema do trânsito e a acessibilidade, um grande número de iniciativas, com grandes investimentos, garantiu uma melhoria significativa na situação pré-existente, o mesmo não ocorreu na questão da segurança pública. Em que pese o fato de que esta política não está sob a responsabilidade do poder público municipal, a Prefeitura de Santo André incluiu no projeto, propostas no sentido de minorar este problema, por exemplo, implantando postos avançados da guarda civil municipal. Ampliar a “sensação” de segurança da população usuária do centro do bairro com a presença de guardas fardados era um dos objetivos desta proposta que se materializava através de um Posto da Guarda projetado pela mesma equipe responsável pelo projeto urbanístico, coordenada pelo arquiteto Siegbert Zanettini. A não implantação deste equipamento deixou sobre a comunidade local a preocupação contínua com a segurança das pessoas, impedindo a plena utilização destes novos espaços públicos qualificados e colocados à disposição daquela região.

Outra proposta que integrou o plano inicial da revitalização do centro do bairro: a transferência de uma Delegacia de Polícia, localizada num bairro próximo para o perímetro do centro de Vila Luzita, da mesma forma, não foi viabilizada pela administração, deixando, assim, descobertas praticamente todas as propostas que se referiam à questão da

segurança pública. A exceção foi o projeto de otimização da iluminação pública que foi implantado em toda a cidade.

Também aqui o processo de descentralização de serviços prestados pela prefeitura através da modernização administrativa foi concretizado com a inauguração do posto do SIM – Vila Luzita próximo ao eixo de pedestres proposto no projeto urbanístico apesar de não ter sido construído o novo edifício também projetado pela mesma equipe mas ter sido feita uma adaptação em edifício público existente no perímetro da intervenção. Em Vila Luzita, de maneira diferente de diversos outros bairros da cidade, o primeiro posto bancário foi implantado em conjunto com o posto de serviços da prefeitura, visto que, anteriormente não existia nenhuma instituição financeira no bairro.

Diferentemente do bairro de Santa Terezinha, a Vila Luzita tinha tradição de mobilização da comunidade para participar de espaços institucionais de definição e discussão de políticas públicas, como o orçamento participativo. Talvez por conter muito maiores necessidades urbanas que aquele bairro, a Vila Luzita contava com lideranças representativas e grande capacidade de mobilização. O fato da revitalização do centro do bairro ter sido uma prioridade “eleita” pela comunidade numa assembléia do OP, em 1998 demonstra o quanto a capacidade de articulação e mobilização dessas lideranças foi capaz de construir uma demanda como prioridade de toda uma região.

No entanto, a grande mobilização demonstrada na conquista da “melhoria” para o bairro e a região, no caso, a revitalização do centro do bairro, não se reproduziu no momento em que se chamou a população para discutir os rumos do projeto. Neste momento, os dois bairros, apesar de contarem histórias bastante distintas acerca de sua formação social e tradição de participação, mostraram-se bastante similares na dificuldade em acompanhar e definir as intervenções que deveriam estar presentes no projeto. Igualmente, a participação foi pontual, com algumas lideranças de pequenos empresários locais e alguns representantes dos moradores organizados, além da comunidade católica.

Outra similaridade, a grande participação de moradores antigos no processo de resgate da memória oral realizado no âmbito do projeto que, identificou os personagens do bairro e da região, bem como a formação social e cultural da comunidade além de, segundo a administração, “*resgatar, efetivamente, os moradores como protagonistas da história*” do desenvolvimento urbano da cidade.

Como a região não dispõe de nenhum equipamento público de cultura, a opção da administração foi tentar dinamizar a utilização de alguns centros comunitários existentes nas imediações do bairro e, principalmente, programar grandes eventos e “shows” com artistas famosos. Mesmo tais eventos têm dificuldade de ser viabilizados pela falta de espaços adequados na região para recebê-los, sendo adaptado, sempre que necessário, o espaço do estacionamento de um empreendimento particular de venda de verduras (sacolão), equipamento de abastecimento da prefeitura localizado em posição estratégica no centro do bairro.

Também aqui parece confirmar-se a hipótese de que a aplicação de recursos públicos, direcionados para a qualificação do espaço urbano, traz consigo o investimento privado, utilizado na qualificação da atividade privada, contribuindo com o processo de revitalização, embora nem sempre isso signifique a melhoria do espaço urbano. No centro de Vila Luzita alguns investimentos privados de porte foram realizados no período da intervenção urbanística: a empresa COOPERRHODIA, rede de varejo atuante, principalmente, na região do ABC, com uma loja instalada no sacolão do bairro ampliou sua área comercial e, em contrapartida, promoveu uma ampla reforma do equipamento público que passou a integrar o conjunto requalificado do centro do bairro. Este fato é um indicador de que a atratividade econômica, um dos objetivos iniciais do projeto se ampliou, exercendo influência na localização de novos investimentos privados.

Outro exemplo parece ter sido a implantação de unidade de uma rede de academias também da região do ABC, com vultosos investimentos, inclusive na aquisição de imóvel, o que pressupõe grande confiança nas potencialidades apresentadas pela região. Neste caso, o empreendedor buscou confirmar, através de pesquisas próprias, dados relativos à população regional que foram tornados públicos pela prefeitura durante o processo de discussão do projeto.

### **O espaço do pedestre.**

A equipe contratada para a elaboração do projeto urbanístico, de renome nacional e coordenada pelo arquiteto Siegbert Zanettini, propôs um espaço público central com

características adequadas para a circulação e o convívio de pedestres. Uma vez que não existiam áreas adequadas para a implantação deste espaço, foi seguida a diretriz de projeto que previa o fechamento de uma rua e do Largo de Vila Luzita aos veículos (figuras 39, 40).



Figuras 39 e 40 – Perspectivas artísticas do projeto urbanístico, Largo e calçadão (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA.

---



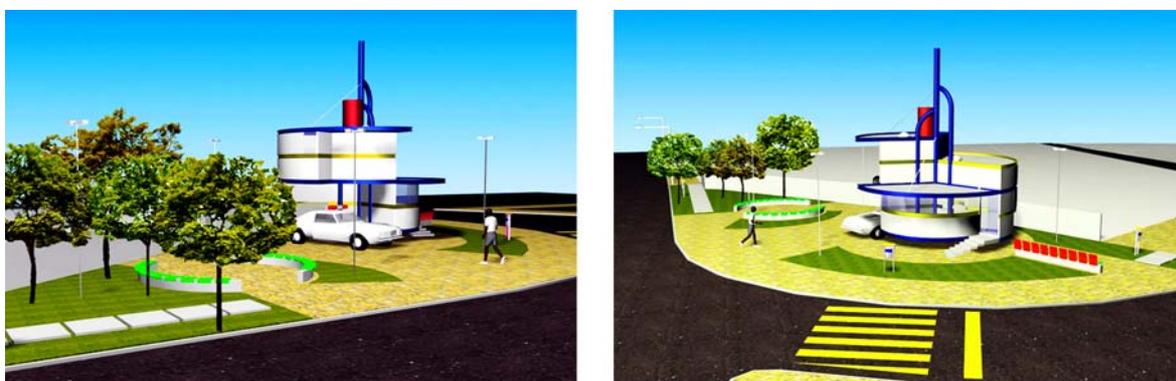
Figuras 41 e 42 – Largo e calçadão – imagens do projeto implantado, 2002.

---

Considerando a presença da Igreja de Vila Luzita e do sacolão como elementos de atração de grande importância para o bairro, o novo espaço criou uma ligação mais fluída entre estes, através do calçadão que liga desde a avenida Capitão Mário Toledo de

Camargo até a rua Bernardo Guimarães, conformando um verdadeiro eixo de pedestres (figuras 41 e 42).

No entorno deste eixo foram instalados ou reformados equipamentos públicos que passaram a compor o conjunto urbano qualificado pela intervenção. Também aí deveriam ter sido implantados os equipamentos de segurança pública (como o posto da guarda civil municipal, conforme figuras 43 e 44) e atividades culturais no sentido de ampliar a vivência das pessoas dotando os novos espaços públicos de encontro de vitalidade, o que não se confirmou ao final do processo.



Figuras 43 e 44 – Perspectiva artística de posto da guarda municipal, não implantado (Zanettini). Fonte: DDU/PMSA.

---

Também aqui a questão da dificuldade de o poder público garantir um padrão de manutenção adequado dos novos espaços públicos vem colocar em risco investimentos que, de fato, qualificaram um espaço antes deteriorado. Mobiliário urbano depredado (figura 45), equipamentos “adaptados” a um padrão de manutenção que não comporta propostas como espelhos d’água ou chafarizes vêm demonstrar o descompasso entre estas propostas e a capacidade operacional do poder público.



Figura 45 – Largo da Vila Luzita e calçada – mobiliário urbano depredado, 2002.

---

## **7. Conclusões acerca dos objetivos propostos pelo programa centros de bairros.**

Ainda que, de forma não planejada nos parece bastante pertinente colocar o caráter de complementaridade que, acreditamos, existe entre os dois programas desenvolvidos em momentos distintos pela administração municipal de Santo André. O projeto Viva Cidade e o programa Centros de Bairros buscaram de maneiras distintas, mas adequadas ao momento em que se desenvolviam, construir canais diretos de discussão e análise do desenvolvimento urbano de forma descentralizada, a partir dos bairros da cidade. Inicialmente, com o Viva Cidade, que buscava atender demandas pontuais que afligiam o cotidiano da população e parece ter formado, juntamente com o projeto do orçamento participativo, uma novidade naquele momento a cultura da discussão nos bairros sobre suas necessidades e as maneiras de superá-las. Posteriormente, o programa Centros de Bairros que parecia propor um passo adiante, trazendo a discussão das necessidades dos moradores mas, de forma abrangente, fê-la vinculada ao conjunto dos projetos urbanos colocados em pauta pela administração municipal com vistas a embasar um desenvolvimento econômico descentralizado que atingisse e atendesse ao conjunto da cidade.

Ao final da gestão 1997-2000, na administração municipal haviam sido implantados parcialmente os dois projetos-piloto, Santa Terezinha e Vila Luzita. Estiveram presentes as características sistêmicas que norteavam o programa Centros de Bairros embora, a abrangência e o nível de investimento tenha sido diverso entre os dois bairros.

Em Vila Luzita, apesar de não ter sido implantado todo o conjunto de intervenções propostas e discutidas com a comunidade, como já vimos, foi efetivado um investimento de grande porte em diferentes iniciativas que, efetivamente, cumpriram o objetivo de transformar o espaço público, dotando-o de qualidades como fluidez de trânsito, acessibilidade ao centro da cidade e a um conjunto grande de bairros em seu entorno, implantação de serviços (públicos municipais e bancários) que, tornaram desnecessários os deslocamentos constantes até o centro da cidade e espaços de vivência coletiva adequados, bem projetados e implantados, com mobiliário de qualidade e paisagismo exuberante como o conjunto da cidade.

Enquanto isso, no bairro de Santa Terezinha, os maiores investimentos se concentraram na adequação do sistema de drenagem (maior demanda de infra-estrutura do bairro) e na revitalização da praça Rui Barbosa, bem como na reforma e implantação de equipamentos públicos (Teatro Conchita de Moraes e o Posto do SIM). Estes investimentos foram importantes para dotar o centro do bairro de novas qualidades mas, não foram capazes de transformar a sua dinâmica urbana como ocorreu no primeiro caso.

Também do ponto de vista do desenvolvimento das potencialidades econômicas, parece correto considerar que o conjunto de intervenções ao propiciar um ambiente urbano qualificado, possibilitou e mesmo incentivou investimentos privados em empreendimentos locais, tanto no que se refere à reforma e à ampliação de atividades existentes como a sua implantação. Desde comércio estritamente local, como padarias, até a principal loja de varejo do bairro, transformada em grande loja de departamentos, a partir das intervenções do projeto, vários foram os exemplos de investimento em atividades existentes que se qualificaram para melhor integrar o novo centro do bairro.

Apesar de ter recebido uma intervenção de menor porte, também Santa Terezinha parece ter ampliado sua atratividade econômica em relação à situação anterior. Ainda que se perceba, principalmente, no entorno imediato da praça requalificada é significativo perceber que algumas atividades receberam investimentos que dotaram suas edificações de

novas qualidades, mais adequadas ao conjunto que começava a se conformar no centro do bairro.

No que se refere à participação da comunidade nas discussões do projeto, apesar de haver sinais de que esta foi semelhante nos dois bairros, foi observado que tanto a prefeitura quanto as lideranças locais esperavam um processo de participação mais amplo, com um número muito maior de pessoas envolvidas nas discussões da Vila Luzita que, detinha maior tradição de mobilização e reivindicação junto aos poderes públicos, inclusive, por causa das carências que mobilizam a população, maiores ali. No entanto, o número de participantes nos dois casos foi semelhante: basicamente uma comissão de moradores e comerciantes participou do processo, discutindo as etapas da intervenção. Mesmo assim, em Santa Terezinha parece ter se mostrado mais presente, revertendo algumas propostas que foram encaminhadas pela administração, algo que não ocorreu na discussão de Vila Luzita.

Os objetivos relativos à política cultural nos bairros parecem ter-se desenvolvido de forma distinta nos dois projetos-piloto. Em Santa Terezinha, que dispunha de equipamentos mais adequados às atividades culturais e de lazer (Teatro Conchita de Moraes e Chácara Pignatari), desenvolvia-se uma política diversificada de atividades culturais e de lazer. Em Vila Luzita, que não dispõe de equipamento público de cultura e lazer na área mais próxima ao centro comercial, as atividades foram desenvolvidas, principalmente em centros comunitários localizados no entorno do bairro. Também foram programados eventos de maior porte, ora no Parque da Juventude, distante cerca de três quilômetros do centro do bairro, ora (com maior frequência) no estacionamento do sacolão (equipamento público municipal de abastecimento), este localizado no perímetro mais central do bairro.

Em termos de contribuição para o resgate da identidade local e do restabelecimento da vivência coletiva, nos parece que a grande intervenção foi realizada pelo projeto de recuperação da memória oral, a partir de moradores antigos do bairro. Esta pesquisa foi realizada por uma pequena equipe: basicamente dois historiadores alocados na equipe do programa<sup>56</sup>, resultando em relatórios onde se descrevem entrevistas e debates em forma de

---

<sup>56</sup> Armindo Boll e Ademir Médici foram os historiadores responsáveis por estes levantamentos.

mesas redondas em que as pessoas reviviam antigas histórias enquanto descreviam marcos importantes do desenvolvimento urbano do bairro e da cidade.

Alguns desafios parecem colocados para a administração municipal de Santo André para que este processo possa ter continuidade. O primeiro deles refere-se a forma de financiamento das intervenções, que foram implantadas com recursos provenientes, em grande parte, do orçamento municipal que, por ser limitado, gerou descontinuidade de investimento ainda nos projetos-piloto, não propiciando a sua reprodução, de forma integral<sup>57</sup>, por outras centralidades intra-urbanas identificadas inicialmente para receber o conjunto de ações propostas pelo programa. Embora seja compreensível que, em intervenções realizadas em bairros de menor dinâmica econômica, no contexto municipal, não se consiga estabelecer uma relação de parceria com a iniciativa privada, de pequeno porte neste caso, para os investimentos urbanos.

O segundo desafio trata da gestão destes novos espaços, uma vez que manter programação cultural, de lazer ou mesmo rotinas de manutenção de equipamentos e limpeza não parecem ser algo simples para uma máquina administrativa que trata o conjunto como homogêneo, muitas vezes sem distinguir as especificidades de cada comunidade e de cada espaço. O programa parece-nos cada vez mais, carecer de um processo de gestão engajada da população, para além das conquistas imediatas de qualidade e conforto no meio urbano, mas garantindo-lhe sobrevivência e, principalmente, vitalidade social, cultural e, como consequência, econômica.

---

<sup>57</sup> Outros centros de bairros receberam investimentos pontuais em infra-estrutura, implantação de equipamentos públicos, paisagismo diferenciado mas, sem o caráter matricial do programa em que, as ações deveriam ser potencializadas por serem implantadas no seu conjunto, limitando a possibilidade de se atingir os objetivos inicialmente propostos. Foi o caso de bairros como Vila Linda, Vila Camilópolis, Parque das Nações, Parque Miami, entre outros

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A desconcentração da qualidade urbana, do ponto de vista físico, normalmente presente apenas nas áreas centrais de algumas cidades e, principalmente, a construção das áreas de vizinhança como espaços de vivência social que faz emergir a identidade local como constituinte de uma identidade urbana própria de cada cidade, são dois elementos significativos presentes nos objetivos de diversas iniciativas de melhoria das condições de vida urbana a partir do bairro.

Afim de analisar os impactos de intervenções que se propõem mudar a forma de produção e, principalmente, de apropriação do espaço urbano de uso coletivo: a rua, a praça, o centro comercial, etc, foi considerado importante reconhecer de que maneira o espaço pré-existente foi formado, não só o urbano contemporâneo mas, também, as origens da produção do espaço excludente socialmente. Para isso buscamos resgatar parte do histórico do desenvolvimento das cidades pós Revolução Industrial que criou grandes fluxos de migração campo-cidade, sendo responsável por um crescimento sem precedentes das aglomerações urbanas, inicialmente na Europa e num segundo momento nos Estados Unidos e em diversos outros países. Também aí iniciaram-se as discussões sobre as qualidades que uma cidade deveria deter para acolher adequadamente sua população.

Em que pese as grandes diferenças existentes entre o processo de urbanização do período entre o final do século XIX e o início do século XX, naqueles países, para o processo de crescimento acelerado das cidades brasileiras, que se inicia em meados do século XX e intensifica-se na seqüência, parece correto que se trace um paralelo entre os dois momentos dado que várias situações se reproduziriam, ainda que de forma menos perversa em alguns casos, na cidade industrial brasileira, como foi o caso de Santo André. Grandes fluxos migratórios gerando uma cidade que cresce rapidamente, sem preocupações com a qualidade e conformando um conjunto de carências, principalmente nos bairros ocupados pelo operariado, que se consolida ao longo da história. Apresentando, hoje, espaços desqualificados tanto urbanisticamente como infra-estruturalmente e que, com grandes dificuldades de intervenção para sua melhoria, demandam investimentos cada vez maiores para o saneamento de suas diversas necessidades.

Os desafios impostos pela existência daquelas áreas de exclusão social e econômica na malha urbana vêm sendo enfrentados desde a origem da cidade industrial por profissionais que propõem alternativas para a superação de uma situação de baixo nível de perspectivas.

Desta forma, fomos buscar na história propostas de intervenção no urbano com o objetivo de dotar as cidades de condições de vida adequadas. Analisar idéias e intervenções que buscassem a construção de melhores condições de vida para a população, nos levou aos diversos conceitos de cidades que proliferaram no início do século XX. Assim, proposições distintas como as “*Company Towns*” e as “Cidades-jardins”, passando pela cidade linear de Soria y Mata e modelos de Tony Garnier e Camilo Sitte foram, sinteticamente, apresentadas como “respostas” oferecidas por diferentes escolas de pensamento aos desafios colocados pela cidade que excluía parcelas significativas de sua população.

Destacamos ainda proposições que tinham entre suas premissas básicas o fortalecimento de laços de convivência, a construção de uma identidade urbana a partir dos bairros e vilas da cidade onde, efetivamente, formam-se as relações de cidadania como forma de dotar o espaço urbano de qualidades que deveriam ir além do aspecto físico-territorial mas, que possibilitassem uma maior harmonia para seus moradores. De modo geral, estas idéias, que surgem numa linhagem de conceitos que tem em sua origem a cidade jardim de Ebenezer Howard, foram analisadas para contribuir com a compreensão do processo de construção das propostas de descentralização das iniciativas de planejamento urbano, o planejamento de bairros.

Aí a discussão dos conceitos e a partir deles as intervenções propostas com base nas unidades de vizinhança de Perry, foi aqui considerada importante por revelar compromissos com aquelas diretrizes de desenvolvimento que nortearam nossa análise do objeto empírico. Também são apresentadas iniciativas que, mesmo sem demonstrar a totalidade destes compromissos ou atuando em outras dimensões, foram colocadas em prática no Brasil por administrações locais. Por exemplo, como quando se constróem parâmetros de investimento descentralizado a partir dos bairros, como o ocorrido em Belo Horizonte, lançam-se as bases para a construção de uma dinâmica nova, com novo instrumental para a tomada de decisões na cidade.

Apresentar o projeto político que embasa as propostas de planejamento e ação descentralizada, na cidade de Santo André foi importante para que este estudo demonstrasse que diretrizes como a “inversão de prioridades e a democratização das relações na cidade”, são plenamente compatíveis com as premissas colocadas por aquela linhagem de conceitos que buscam qualificar o ambiente de moradia e vivência da população. Aí colocam-se as possibilidades de se construir espaços urbanos apropriados para a convivência social, com relativa independência de atividades cotidianas e serviços públicos, diminuindo a necessidade de grandes deslocamentos na malha viária.

Assim, as primeiras iniciativas deste projeto político são apresentadas como a gênese de um processo, que se demonstrou contínuo, de ação planejada de forma descentralizada a partir dos bairros. Entre suas diretrizes básicas sempre esteve a inclusão da população da cidade e, no caso, dos bairros e vilas, nas discussões sobre o desenvolvimento do seu espaço urbano, apropriando-se dele e se colocando como responsável pela sua construção e manutenção como espaço de qualidade que pertence ao conjunto da comunidade.

O projeto Viva Cidade parece ter lançado as bases deste processo, levando para a população a possibilidade de discutir ações de impacto pontual e serviços cotidianos. A seqüência foi dada numa discussão de caráter mais global em que se colocavam as reais necessidades de diferentes intervenções e, quando a necessidade se mostrava maior que os recursos disponíveis para sua consecução, chegou a promover parcerias intensas para a construção direta, em mutirão, daquele espaço com mais qualidade que era buscado pelas pessoas e pelo processo como um todo.

Todo este conjunto de discussões nos pareceu importantes para compreender e melhor embasar a análise do processo de planejamento levado a termo pela prefeitura na cidade de Santo André. Na verdade um projeto estratégico de desenvolvimento local parece nortear o conjunto de iniciativas na área urbana que vimos neste estudo e, desta forma, fortalecer centralidades no interior da malha urbana cumpre a função, dentro deste projeto, de consolidar a diretriz da distribuição da qualidade urbana na cidade. Sem deixar de pensar e agir sobre o conjunto, quando atua no centro da cidade ou no eixo regional do Rio Tamandateí, ainda que de forma discutível do ponto de vista conceitual.

Esta estratégia parece-nos, primordialmente, econômica quando tenciona ampliar a competitividade da cidade, frente à metrópole mas, demonstra profundos compromissos com a difusão da melhoria da qualidade de vida de seus moradores quando promove a democratização de decisões, em diversos níveis e a qualificação dos espaços públicos com grande prioridade para a sua utilização pelas pessoas. Este parece ser o caso de projetos como o programa integrado de inclusão social, de intervenção em favelas e do programa centros de bairros que, além de agir sobre o urbano, age de forma coordenada, potencializando suas iniciativas e buscando interagir com a população, ainda que por vezes este processo demonstre falhas, inclusive na construção dos próprios espaços de interação.

Também emergem questões relativas à fragilidade da ação estratégica do setor privado localizado nestes centros de bairros, de forma corrente formado por pequenos empreendedores<sup>58</sup> que apresentam grande dificuldade em estabelecer parâmetros de ação conjunta, dependendo em grande parte da ação do poder público que necessitou construir os motores de transformação em cada um dos projetos implantados e aqui analisados. Mas mesmo a ação pública demonstra grande fragilidade, em sua pretensão de agir de forma matricial, com diferentes iniciativas de diversos setores da administração acontecendo num mesmo espaço físico.

Finalmente, a análise e avaliação dos impactos das ações do programa centros de bairros, a partir de seus próprios objetivos, na intervenção piloto de dois bairros importantes na cidade de Santo André nos dá pistas para formar a convicção de que estas iniciativas transformam efetivamente o espaço social. Ao transformar o físico, o projeto parece construir, no íntimo das pessoas, o orgulho de pertencer àquele espaço e com este sentimento cria as condições necessárias para a apropriação da cidade a partir do seu bairro.

Também no aspecto econômico isto se evidencia, criando no empreendedor local a disposição de investir e atrair para si parcelas de um desenvolvimento que parecia destinado ao grande empreendedor e ao detentor da propriedade urbana. É preciso destacar o fato de que, em sua maioria, não apenas as atividades não se deslocaram das centralidades requalificadas pelo programa mas os pequenos empreendedores se mantêm

---

<sup>58</sup> Diferentemente da regra geral, encontramos alguns poucos estabelecimentos de maior porte em alguns centros de bairros: uma loja de departamentos em Vila Luzita, agências bancárias no bairro de Santa Terezinha são casos pontuais que merecem destaque.

naquele espaço buscando a sobrevivência num ambiente em que lhe são oferecidas melhores condições de competitividade no espaço urbano.

São reconhecidos os efeitos positivos destes projetos de revitalização urbana para a economia dos próprios centros de bairros, mas as possíveis conseqüências de maior amplitude que advêm destes programas sobre a economia da cidade ainda não são conhecidos completamente, necessitando pesquisas específicas que levem a discussões mais conclusivas nesse sentido.

Desta forma, é importante ressaltar a necessidade de aprofundamento de algumas questões aqui discutidas para se determinar com maior precisão os impactos econômicos localizados no perímetro das intervenções, bem como a sua real contribuição para o projeto de desenvolvimento do conjunto da cidade.

A própria administração municipal de Santo André parece disposta a responder a estas indagações. Reconhecendo os impactos econômicos advindos do programa de intervenção nos bairros, a prefeitura deslocou no ano 2001 a estrutura institucional do programa que, antes situava-se na área de desenvolvimento urbano para a pasta do desenvolvimento econômico, priorizando os aspectos de fomento micro-econômico e com isto, parece-nos, consolidar o projeto de desenvolvimento local.

Importante registrar que o projeto de Santo André, objeto desta análise, é um exemplo, dentre outros, de atuação pública local no período considerado aqui, e que portanto, se encontravam sob o mesmo contexto. Considero importante a realização de outras análises sobre experiências equivalentes que se desenvolveram em cidades de diferentes regiões do país para que venham a compor um painel de discussão mais amplo a respeito das experiências de planejamento produzidas.

Santo André e seu projeto de desenvolvimento, refletido sobre o urbano parece-nos ser um exemplo concreto da possibilidade de construir-se alternativas, na perspectiva de uma cidade com condições de vida mais adequadas. Buscamos resgatar e registrar aqui um complexo processo de intervenção pública sobre o espaço urbano, de forma descentralizada, como uma contribuição à disseminação de práticas urbanas que visam muito mais que, apenas melhorar as qualidades físicas de nossas cidades, construir territórios de cidadania, através de um processo conjunto da sociedade.

**BIBLIOGRAFIA**

- ABREU, Maurício de Almeida. O crescimento das periferias urbanas nos países do terceiro mundo: uma apresentação do tema. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, SANTOS, Milton (orgs). A construção do espaço. São Paulo: NOBEL, 1986.
- ANHAIA MELLO, Luis I. Relatório do Plano Diretor do Município de Santo André – Fase preliminar. ANEXO à Lei 1501, de 27/10/1959. Santo André, 1959.
- ARANTES, Otilia. O lugar da arquitetura depois dos modernos. São Paulo: EDUSP / NOBEL, 1993.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Editora Vozes, Coleção “Zero à esquerda”, Petrópolis, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis A. G.. Habitação e Poder: da fundação da casa própria ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BARRIOS, Sônia. A produção do espaço. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, SANTOS, Milton (orgs). A construção do espaço. São Paulo: NOBEL, 1986.
- BARCELLOS, Vicente. A clientela escolar no conceito de unidade de vizinhança: a experiência do Plano Piloto de Brasília. Dissertação, Mestrado, FAU-UnB, Brasília, 1993.
- BENEVOLO, L. História da cidade. São Paulo: Perspectiva, 1993.
- \_\_\_\_\_. Origens da urbanística moderna, Lisboa: Editorial Presença, 1987.
- BLAY, Eva A. Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.
- CAMPOS FILHO, Cândido M. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. São Paulo: Nobel/EDUSP, 1992.
- CARTA DE SANTO ANDRÉ. Documento final da Conferência da Cidade. Mimeo. Santo André, 2000.
- CASTELLS, Manuel. Problemas de investigação em sociologia urbana. Lisboa: Editorial presença.

- \_\_\_\_\_. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CAVALCANTE, Eunádia S. e LIMA, Verônica M. F. Construindo o seu lugar: uma experiência no bairro de Felipe Camarão, Natal/RN. Natal: UFRN Editora Universitária, 1995.
- CELSO DANIEL. Publicação do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores. Santo André, 2002.
- CHOAY, Françoise. O Urbanismo: utopias e realidades – uma antologia. São Paulo, Editora Perspectiva, 1979.
- COCOZZA, Glauco P. Sustentabilidade ambiental: sistematização crítica das novas proposições urbanísticas, 2002. Dissertação (Mestrado). Engenharia Urbana, UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Orientador: Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva.
- DANIEL, Celso A. Poder local no Brasil urbano. In: Espaço e Debates, Ano VIII - no. 24, p. 26-39. São Paulo: NERU, 1988.
- \_\_\_\_\_. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In, RIBEIRO, Luiz C. Q. e SANTOS JR., Orlando A. (orgs). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes que embasam o programa de governo da prefeitura do Município de Santo André. Mimeo. Santo André, 1989.
- \_\_\_\_\_. Concepção geral da administração 89/92. Mimeo. Santo André, 1989.
- DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO E PROJETO VIVA CIDADE. Planejamento de bairro, Mimeo. s.d.
- DIAGNÓSTICO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Mimeo. Santo André, 1998
- ELIAS, Maria A. A dimensão educativa da participação cidadã: a experiência de mutirões no projeto viva cidade da prefeitura municipal de Santo André, 1989-1992. Dissertação, Mestrado, São Paulo, 1999.
- GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. EDUSP. São Paulo, 1997.

- HALL, Peter. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. Social Justice and the city. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1973.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Unidade de Vizinhança. In. Notícias Municipais. Rio de Janeiro, julho, ano III, 1956.
- LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- LYNCH, Kevin. A imagem da cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- \_\_\_\_\_. Planificación del sitio. Gustavo Gili, 1980.
- MARICATO, Ermínia. Proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso de São Bernardo do Campo na região da grande São Paulo. Dissertação, Mestrado, São Paulo, 1977.
- \_\_\_\_\_. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- \_\_\_\_\_. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. HUCITEC. São Paulo, 1996.
- MARTINS, José de Souza. Subúrbio: vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim da república velha. São Caetano do Sul, Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul: Hucitec, 1992.
- MEYER, Regina P. MetrÓpole e urbanismo: São Paulo anos 50. Tese, Doutorado, São Paulo, 1991.
- MUNFORD, Lewis. A cidade na história – suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1982.
- NAKANO, Kazuo. Experiência "Projeto Eixo Tamanduatehy" - Município de Santo André. Instituto Pólis / Fundação Friedrich Ebert Stiftung. Artigo. São Paulo, 2001.
- NEWTON, Norman. Design on the land: the development of landscape architecture. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

- PARK, Robert. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano. In O fenômeno urbano. VELHO, Otávio G. (org.). Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.
- PASSARELLI, Silvia H. O diálogo entre o trem e a cidade: o caso de Santo André. Dissertação (Mestrado). FAU-USP. 1994
- PERCENTAGEM DE AUTOCONSTRUÇÃO NA GRANDE SÃO PAULO. EMPLASA, 1975.
- PERRY, Clarence Arthur. Neighborhood and community planning. In Regional Plan of New York and its Environs, Regional Survey, volume VII, New York, 1929.
- PINHEIRO, Otilie e RIBEIRO, Maria H.. Planejamento de bairro: transformando a relação da população com a cidade. In Trajeto, 1991.
- PROGRAMA DE GOVERNO – CELSO DANIEL PREFEITO. Partido dos Trabalhadores. Santo André, 1996.
- PROGRAMA DE GOVERNO – SANTO ANDRÉ 2001-2004. Partido dos Trabalhadores. Santo André, 2000.
- REALIZAÇÕES DA PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ – gestão Celso Daniel 1997-2000. Santo André, 2000.
- RELATÓRIO DO PDDUA. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mimeo. Porto Alegre, 1995.
- RELATÓRIOS DO PROJETO DE RECONSTITUIÇÃO DA MEMÓRIA ORAL EM SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Santo André, mimeo, 1998.
- SAGMACS – SOCIEDADE PARA ANÁLISE MECANOGRÁFICA E GRÁFICA DOS COMPLEXOS SOCIAIS. Estrutura urbana da aglomeração paulista; estruturas atuais e estruturas racionais. São Paulo: PMSP, 1957.
- SANTO ANDRÉ, QUATRO ANOS DE DIREITO À CIDADE: democracia, cidadania e inversão de prioridades. Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1992.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. A cidade como um jogo de cartas. São Paulo: Projeto Editores, 1988.
- SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1996.

- SUMÁRIO DE DADOS DE SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal de Santo André. Mimeo. Santo André, 2002.
- SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.
- SOUZA, Cláudia V. C. Centro: Mutações no centro urbano de Santo André. UNIABC – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Santo André, 2000.
- STEIN, Clarence. Toward new towns for America. New York, Reinhold Publ. Co. 1956.
- TERMO DE REFERÊNCIA DO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DE CENTROS DE BAIRROS. Prefeitura Municipal de Santo André. Santo André, mimeo, 1999.
- VILLAÇA, Flávio. A estrutura territorial da Metrópole Sul-Brasileira. Tese apresentada a FFLCHUSP, 1978.
- VIVA CIDADE. Planejamento de bairro. Mimeo. Santo André, 1992.