



MOBILIDADE URBANA E PROJETOS URBANÍSTICOS ESTRATÉGICOS EM CENTRALIDADES PERIFÉRICAS

A cidade de São Paulo no início do século XXI

Urban mobility and strategic urban design in peripheral centralities

The city of São Paulo at the beginning of the 21st century

Vinícius Luz de Lima

*PPG-FAUUSP, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo, Brasil*

viniciusluzdelima@usp.br

Regina Maria Prosperi Meyer

*PPG-FAUUSP, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo, Brasil*

reginameyer@uol.com

RESUMO

Esta pesquisa aborda as propostas da associação da estruturação urbana vinculada ao transporte público de massa numa área periférica da cidade de São Paulo concebidas como diretrizes estratégicas para o processo de planejamento urbano. São avaliadas as premissas e projetos indicados por planos estratégicos elaborados nas primeiras décadas do século XXI, cujas concepções adotam como princípio o desenvolvimento urbano orientado pelo transporte. A metodologia consiste em analisar e comparar as propostas de estruturação urbana associada à mobilidade dos planos e projetos estratégicos de São Paulo entre 2002 e 2014 relativos aos territórios de subprefeituras na Zona Leste da metrópole de São Paulo, tendo como objeto as propostas da estruturação e qualificação urbana de centralidades periféricas na metrópole contemporânea pós-industrial.

Palavras-chave: mobilidade urbana, projetos urbanísticos, áreas periféricas, São Paulo.

Bloco temático: 1. Cidade e Projeto. **Temas:** Planejamento, políticas e governança.

ABSTRACT

This research deals with proposals for the association of urban structuring linked to mass public transport in a peripheral area of the city of São Paulo, conceived as strategic guidelines for the urban planning process. The assumptions and projects of the strategic plans of the first decades of the 21st century, whose conceptions adopt transit oriented development as a principle, are evaluated. The methodology consists of analyzing and comparing the proposals for urban structuring associated with the mobility of strategic plans and projects in São Paulo between 2002 and 2014 related to the territories of subprefectures in the East Zone of the metropolis of São Paulo, having as object the proposals for structuring and qualification of peripheral centralities in the contemporary post-industrial metropolis.

Keywords: urban mobility, urban design, peripheral areas, São Paulo.

Thematic clusters: 1. City and project. **Topic:** Planning, policies and governance.

Introdução

Esta pesquisa aborda as propostas da associação da estruturação urbana vinculada ao transporte público de massa numa área periférica da cidade de São Paulo concebidas como diretrizes estratégicas para o processo de planejamento urbano.

Busca-se contribuir com a análise das concepções de desenvolvimento urbano em metrópoles latino-americanas adotadas no início do século XXI nas quais associam-se a mobilidade urbana através do transporte público e o planejamento urbano. A principal referência de mobilidade urbana adotada é o sistema TransMilenio da cidade de Bogotá, uma rede de corredores de ônibus articulados de alta velocidade em vias exclusivas localizadas nas vias estruturais com terminais de ônibus urbanos e intermunicipais localizados nas extremidades dos eixos viários implantado em Bogotá em 2000 (Alcaldía de Bogotá, 2010).

Aborda-se a importância da viabilidade dos projetos urbanísticos do planejamento urbano associados ao desenvolvimento urbano orientado pelo transporte, no sentido de promoverem a estruturação e organização urbana de “centralidades urbanas periféricas” (Ascher, 2001), em metrópoles latino-americanas e mundiais.

O recorte temporal abrange dois momentos do planejamento da estruturação urbana de uma região periférica da cidade de São Paulo, a partir das propostas de infraestruturas de corredores de ônibus em 2002 e 2014 vinculadas a projetos urbanísticos e ao desenvolvimento orientado pelo transporte, no contexto do planejamento urbano estratégico (Castells & Borja, 1996), avaliando-se a efetividade do desenvolvimento urbano que associa infraestruturas de transporte a projetos urbanísticos, tendo como referência os corredores de ônibus como articuladores territoriais de centralidades periféricas em cidades latino-americanas.

A hipótese é que no início do século XXI a estruturação urbana das áreas periféricas da região leste da cidade de São Paulo e sua articulação com a área central, segundo o desenvolvimento orientado de corredores de ônibus do planejamento municipal, seria garantida apenas através da viabilidade dos projetos urbanísticos associados às infraestruturas de mobilidade.

Indaga-se aqui acerca da efetividade da qualificação de centralidades periféricas com a adoção do desenvolvimento urbano orientado pelo transporte público de massa mediante a rede de corredores de ônibus planejados, em áreas periféricas estruturadas historicamente no período da cidade fordista (Ascher, 2001) com o rodoviarismo voltado ao automóvel (Meyer, Grostein & Biderman, 2013; Rolnik & Klintowitz, 2011).

Questiona-se também a viabilidade de projetos estratégicos de intervenção urbana vinculados a instrumentos urbanísticos no âmbito do planejamento urbano (Castells e Borja, 1996).

A metodologia adotada é descritiva, analítica e comparativa, tendo como material as propostas de estruturação urbana associada à mobilidade dos Planos Diretores Estratégicos para a cidade de São Paulo de 2002 e 2014 e dos Planos Regionais Estratégicos de subprefeituras do Município de São Paulo (2004).

Adotam-se como objeto da análise qualitativa as propostas da estruturação urbana para uma área periférica na região leste cidade de São Paulo, nos territórios das subprefeituras São Miguel, Itaquera e São Mateus.

1. O planejamento estratégico nas grandes cidades latino-americanas

O início do século XXI nas cidades latino-americanas é marcado por mudanças nas políticas urbanas. O cenário de transformações econômicas mundiais e políticas nos níveis nacional e local impõem novas condições às grandes cidades que se tornaram metrópoles mundiais no século XX. Em São Paulo tais transformações enfrentaram questões relativas aos padrões urbanos da cidade industrial cuja estruturação se apoiou desde de meados do século XX no rodoviarismo que induziu a rápida expansão urbana sem planejamento formando extensas e distantes áreas periféricas.

Essas áreas periféricas precárias vão se formar a partir da urbanização descontínua que Ascher (2001, p.63) afirma serem o resultado do “duplo processo de centralização e de explosão que marcou o crescimento das grandes aglomerações”, no interior das quais acabam se organizando centros comerciais de âmbito local.

Esses centros comerciais estão articulados à área central principal por infraestruturas de circulação e transporte que integram os territórios periféricos descontínuos da área metropolitana.

Entretanto, em diversas metrópoles latino-americanas esse processo de urbanização periférica desordenada conjuntamente com o rápido crescimento demográfico sem a devida infraestrutura urbana moderna vai resultar na precariedade social desses territórios periféricos.

Às grandes áreas urbanas formadas por territórios fragmentados e descontínuos, de variadas feições, mono ou policêntricas e cuja população varia de centenas a milhares de habitantes, Ascher (2001) atribui o termo 'metápoles'. Segundo o autor, esse cenário caracteriza a passagem da condição de 'cidade-centro' moderna para a 'cidade-região' que dá forma às cidades globais, onde a população de áreas periféricas cada vez mais distantes se desloca todos os dias para realizar as atividades cotidianas (Ascher, 2001).

Diante disso, a necessidade de reestruturação das grandes cidades tendo como objetivos a nova base econômica, a melhoria da infraestrutura urbana e da qualidade de vida da população bem como a integração social e governabilidade passam a ser pauta da política urbana no final do século XX, surgindo como alternativa política e urbana para os governos locais das cidades o planejamento para promover mudanças na infraestrutura e imagem da cidade, adequando-as às novas demandas da economia global e possibilitando a passagem da cidade do modelo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado (Castells e Borja, 1996).

Ascher (2001) explica que a centralidade única da cidade moderna do modelo da organização industrial foi aos poucos perdendo força com os processos de metropolização, levando às transformações dos sistemas urbanos e impulsionando o surgimento de centralidades múltiplas associadas ao desenvolvimento das telecomunicações, constituindo novas centralidades metapolitanas caracterizadas pelo adensamento e multifuncionalidade e que exigem boa acessibilidade e boa infraestrutura de transporte que realimentam o adensamento e a centralização.

Castells e Borja (1996) explicam que novas centralidades e espaços qualificados e a modernização da infraestrutura urbana (serviços públicos e comunicação), a articulação dos atores urbanos e a busca do desenvolvimento econômico e da melhora da qualidade de vida com respostas integradas e não setoriais (emprego, educação, cultura, moradia, transporte, sustentabilidade ambiental) devem ser contempladas num Projeto de Futuro ou Plano Estratégico enquanto demandas nas metrópoles latino-americanas.

Face às condições econômicas nacionais e internacionais herdadas da década de 1990 e inspirando-se nos conceitos e referenciais urbanísticos de desenvolvimento urbano associados à busca da função social da propriedade urbana, a cidade de São Paulo incorpora o planejamento estratégico no início dos anos 2000.

Na cidade de São Paulo o planejamento urbano vai ser marcado pela tentativa de implementação de princípios e soluções urbanísticos para adequar a cidade às novas necessidades urbanas e metropolitanas do cenário mundial mediante a adoção de soluções urbanísticas inspiradas no desenvolvimento urbano orientado pelo transporte associado às redes de centralidades e projetos urbanísticos expressos no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei 13.430/2002).

2. As centralidades periféricas associadas ao transporte de massa

No final do século XX novas condições econômicas locais, regionais e mundiais do capitalismo se apresentaram para as metrópoles conduzindo a mudanças na forma de se organizarem. Segundo Ascher (2001, p.63), as grandes metrópoles passaram a se organizar ao redor de centralidades plurifuncionais apoiadas na interconexão de redes de transporte que se caracterizam, em muitos casos, por uma dominante específica: negócios, comércio por atacado, comércio de luxo, comércio de massa, administração, em várias situações em áreas periféricas urbanizadas historicamente no período da metrópole industrial.

A partir de novos princípios urbanísticos buscou-se substituir a separação das funções urbanas pela dinamização de centralidades multifuncionais cujas potencialidades de desenvolvimento urbano estavam associadas ao adensamento e às infraestruturas de mobilidade como suporte das atividades metropolitanas da sociedade e de seus deslocamentos diários.

No sentido de se adequar às novas condições, os governos municipais no início do século XXI lançaram mão de instrumentos de planejamento urbano para adequar a cidade de São Paulo às condições contemporâneas, tendo como um de seus conceitos o desenvolvimento orientado pelo transporte coletivo de massa (*TOD - Transit-oriented development*).

2.1. A rede de corredores de ônibus e centralidades periféricas

O PDE 2002 define como propostas estratégicas as relativas à política urbana, economia, emprego, uso do solo e planos, programas e projetos de assuntos setoriais como habitação, saneamento e transporte etc.

No mapa da rede estrutural de transporte público do PDE 2002 é possível identificar que a estrutura urbana da Zona Leste é formada principalmente pela rede de vias estruturais complementada pelo transporte sobre trilhos. Esse é escasso quando comparado com a área mais central da cidade, uma vez que a região era servida apenas pela Linha 3 – Vermelha do metrô e por duas linhas do sistema de trem metropolitano concentradas na porção norte, a Linha F (atual Linha 12 – Safira) e Linha E (atual Linha 11 – Coral) da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

A formação das áreas periféricas da região leste da cidade decorreu da expansão urbana de escala metropolitana entre 1940 e 1950 sem a devida infraestrutura, que se consolida com a implantação de grandes conjuntos habitacionais pelo poder público nas décadas de 1970 e 1980 (Meyer e Grostein, 2010).

No sentido de melhorar a mobilidade nos bairros da Zona Leste mais distantes do centro da cidade, mais a leste da estação Itaquera do metrô, o PDE 2002 previa a implantação de uma ampla rede de corredores de ônibus de média capacidade que seriam implantados em vias estruturais, articulados a terminais de ônibus municipais existentes e novos, alguns deles já integrados a estações de metrô ou trem existentes, a principal proposta de expansão da chamada “rede articulada”.

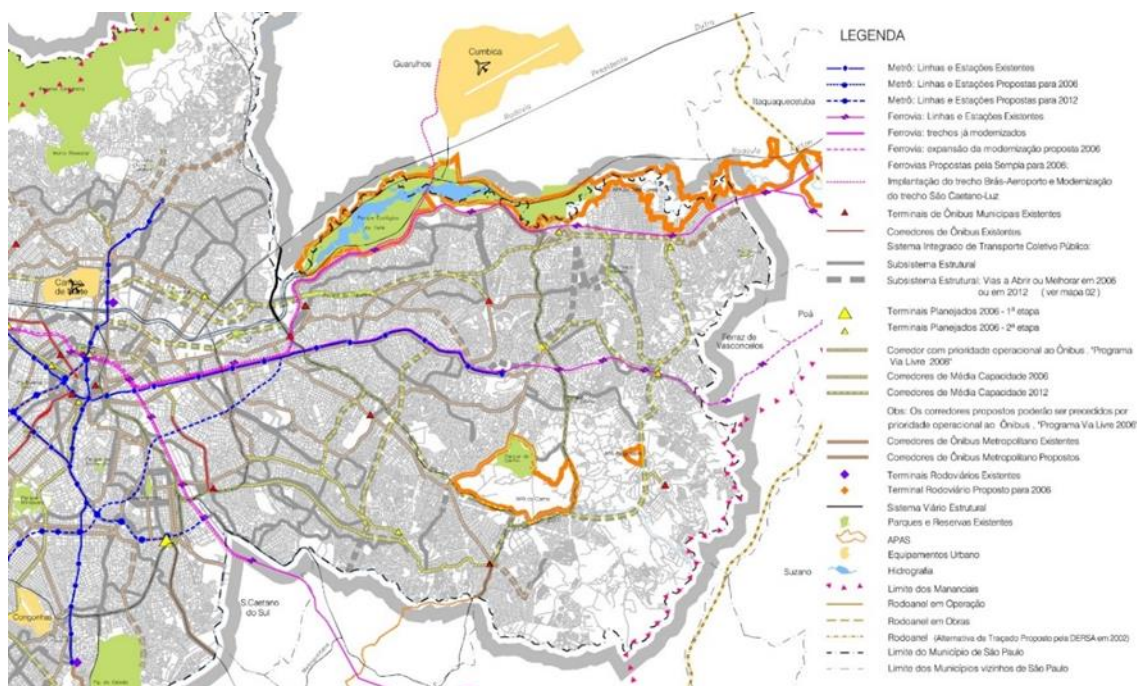


Fig. 1 - Rede Estrutural de Transporte Público do Plano Diretor Estratégico de 2002. Fonte: PDE 2002 (Lei 13.430/2002).

Dentre os elementos estruturadores da cidade previstos estão a Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo (Fig. 1), conectando as regiões da cidade e sendo constituída pelos sistemas de alta e média capacidade

(transporte de massa), o metrô, os trens urbanos e os corredores de ônibus além dos veículos leves sobre pneus (VLP) e veículos leves sobre trilhos (VLT).

No âmbito municipal a rede de corredores de ônibus do transporte público foi definida como o modal elencado para qualificar as centralidades mais afastadas da área central como periféricas formadas ao longo do ciclo econômico que deu origem à metrópole industrial, estruturadas pelas infraestruturas viárias implantadas com a difusão do automóvel e as políticas rodoviaristas.

Como diretriz de estruturação urbana o PDE 2002 previa o estímulo ao adensamento, intensificação e diversidade de uso do solo nos Eixos e Pólos de Centralidades (art. 121 da Lei 13.430/2002).

As centralidades seriam formadas e qualificadas a partir da implantação de serviços e equipamentos públicos diversificados e espaços públicos como elementos indutores do comércio e serviços privados (art. 126 da Lei 13.430/2002). Essa dinamização ocorreria nas centralidades lineares ao longo de importantes avenidas, eixos viários implantados durante a expansão urbana calcada no rodoviarismo decorrente do esquema radial-perimetral do Plano de Avenidas de 1930, e nas centralidades polares, áreas comerciais de âmbito local, de bairro, localizadas em áreas periféricas e historicamente formadas no entorno de estações de trem ou de terminais de ônibus para atender à população de baixa renda com baixa oferta de empregos.

Meyer e Grostein (2010) afirmam que na metrópole contemporânea a articulação nas escalas urbana e metropolitana dos pólos urbanos secundários periféricos decorrentes da descentralização urbana durante o crescimento metropolitano de São Paulo associado a grandes eixos viários, está vinculada especialmente às redes dos sistemas de mobilidade presentes em seus territórios.

Por isso, a rede estrutural de transporte público seria o grande elemento dinamizador das centralidades lineares associadas a Áreas de Intervenção Urbana ao longo das linhas de trem e de metrô e no entorno das estações, para as quais deveriam ser desenvolvidos projetos de intervenção, tendo como referência urbanística a rede de corredores de ônibus implantada no início dos anos 2000 na cidade de Bogotá no modelo de BRT – Bus Rapid Transit.

2.2. Centralidades periféricas em rede

Como afirma Ascher (2001), a constituição de novas centralidades plurifuncionais mediante a articulação pela interconexão de redes de transporte é uma das bases da nova organização das grandes metrópoles.

Dessa forma, a implantação da rede estrutural de transporte público coletivo seria feita preferencialmente ao longo dos eixos estruturais com o intuito de disciplinar o uso do solo compatibilizado com a oferta de serviços urbanos e qualificar centralidades existentes e estruturar novas centralidades em estações intermodais e/ou cruzamentos de dois ou mais eixos do transporte de massa, de vias estruturais ou da rede hídrica, o que expressava a adoção do DOT - desenvolvimento urbano orientado pelo transporte.

Seguindo a linha do desenvolvimento urbano orientado pelo transporte, o adensamento populacional e de usos diversificados do solo deveriam formar e consolidar centralidades lineares e polares definindo pólos terciários estruturados pelo sistema de mobilidade da rede de transporte, essa o suporte físico do Sistema Integrado de Transporte Coletivo (Lei Municipal nº 13.241/2001).

2.2.1 Intervenção urbana e transporte público coletivo

No Plano Diretor Estratégico de 2002 são previstas AIUs – Áreas de Intervenção Urbana associadas à rede de corredores de ônibus e do sistema sobre trilhos (metrô e trem), faixas de até 300 (trezentos) metros de cada lado dos eixos de centralidade linear, visando à inclusão social e à melhoria da qualidade dos centros atuais e futuros e as dos pólos de centralidade seriam definidas pelos Planos Regionais e viabilizadas com a participação da iniciativa privada.

Na região leste da cidade de São Paulo os corredores comerciais e de serviços ao longo de importantes avenidas e as áreas comerciais e de serviço mais antigos e consolidados junto a estações de trem ou metrô e

terminais de ônibus existentes no PDE 2002 constituem a a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades (Fig. 2) que deveriam ser dinamizadas ou qualificadas,.

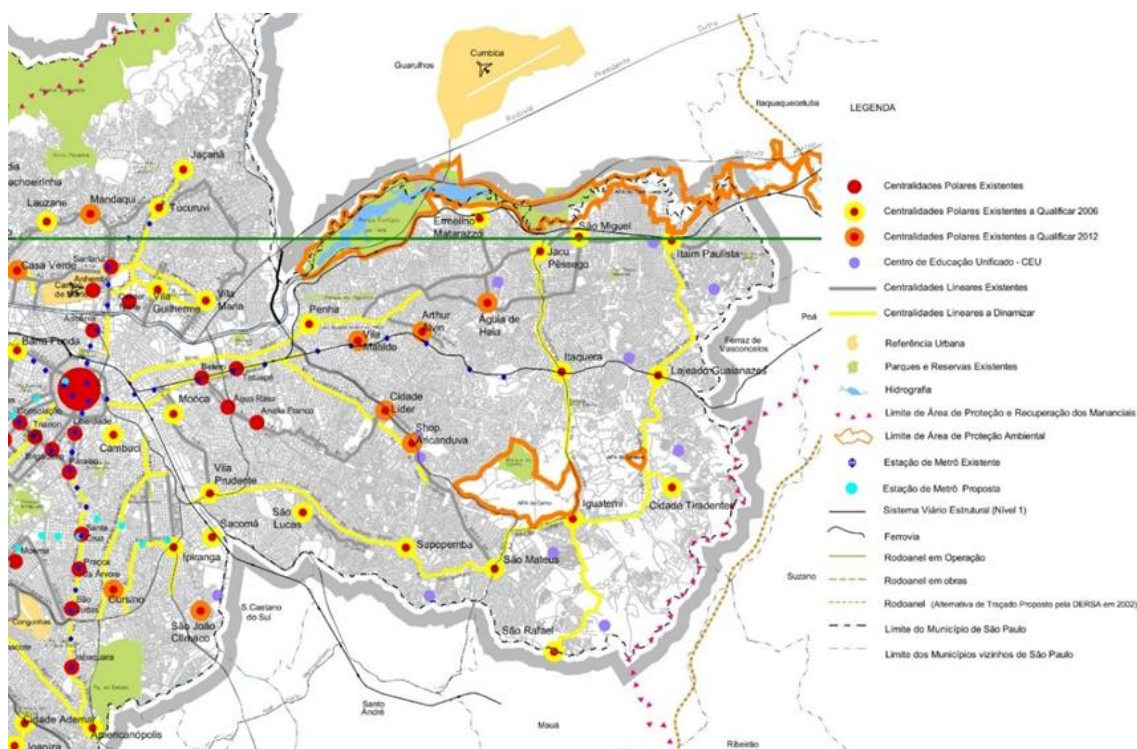


Fig. 2 - Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades do Plano Diretor Estratégico de 2002. Fonte: Lei 13.430/2002.

O plano diretor estratégico previa o estímulo à qualificação e dinamização das centralidades existentes a partir das intervenções urbanas associadas aos sistemas de transporte de média e alta capacidade, a rede estrutural de transporte público coletivo, que nas áreas mais periféricas da Zona Leste tinham como principal modal a ser implantado os corredores de ônibus e a prioridade da circulação dos ônibus em vias estruturais.

Previam-se a associação dos corredores de ônibus às Áreas de Intervenção Urbana – AIUs nas centralidades lineares e polares cujas propostas de intervenção urbanística seriam detalhadas nos planos regionais das subprefeituras.

Na Zona Leste o PDE 2002 a rede de centralidades lineares e polares seriam qualificadas em função da ampliação da rede de transporte e de corredores de ônibus que seriam implantados até 2012 simultaneamente à implementação do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros (Lei Municipal nº 13.241/2001), que reorganizou institucional e operacionalmente a gestão dos transportes urbanos e regulamentou a concessão dos serviços ao setor privado e o papel do poder público na implantação da infraestrutura urbana.

A proposta de melhorar a estruturação urbana das áreas periféricas com a nova rede de transporte de massa previa qualificar o entorno das áreas de influência, as AIUs, com o incentivo da outorga onerosa do potencial construtivo adicional em faixas de 300 (trezentos) metros nas centralidades lineares de corredores de ônibus ou linhas de metrô e trem ou ao sistema viário estrutural e em círculos com raio de até 600 (seiscentos) metros a partir das estações de metrô, trem ou intermodais dos pólos de centralidade existentes e novos dos Planos Regionais.

3. Os projetos urbanísticos associados às centralidades periféricas

Os princípios do desenvolvimento urbano orientado pelo transporte que embasou a concepção das redes estruturais de transporte público coletivo e das centralidades polares e lineares do PDE 2002 de São Paulo se tornaram diretrizes para as intervenções urbanísticas e projetos urbanos, no sentido de qualificar e estruturar

as centralidades periféricas nas áreas mais afastadas da Zona Leste previstas nos planos regionais das subprefeituras e associadas à infraestrutura de mobilidade urbana.

Os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus, incorporaram como diretriz a Rede Estrutural de Transporte Coletivo do PDE 2002, associando a ela diversos PEIUs – Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana e AIUs - Áreas de Intervenção Urbanística.

As AIUs e os PEIUs das subprefeituras foram pouco delimitados conceitualmente pelos planos regionais sendo constituídos por propostas setoriais majoritariamente de escala intraurbana a partir das características das centralidades existentes em cada subprefeitura embora associados aos terminais intermodais, estações de transferência do metrô e trem e aos corredores de ônibus denominados Passa Rápido (Fig. 3).

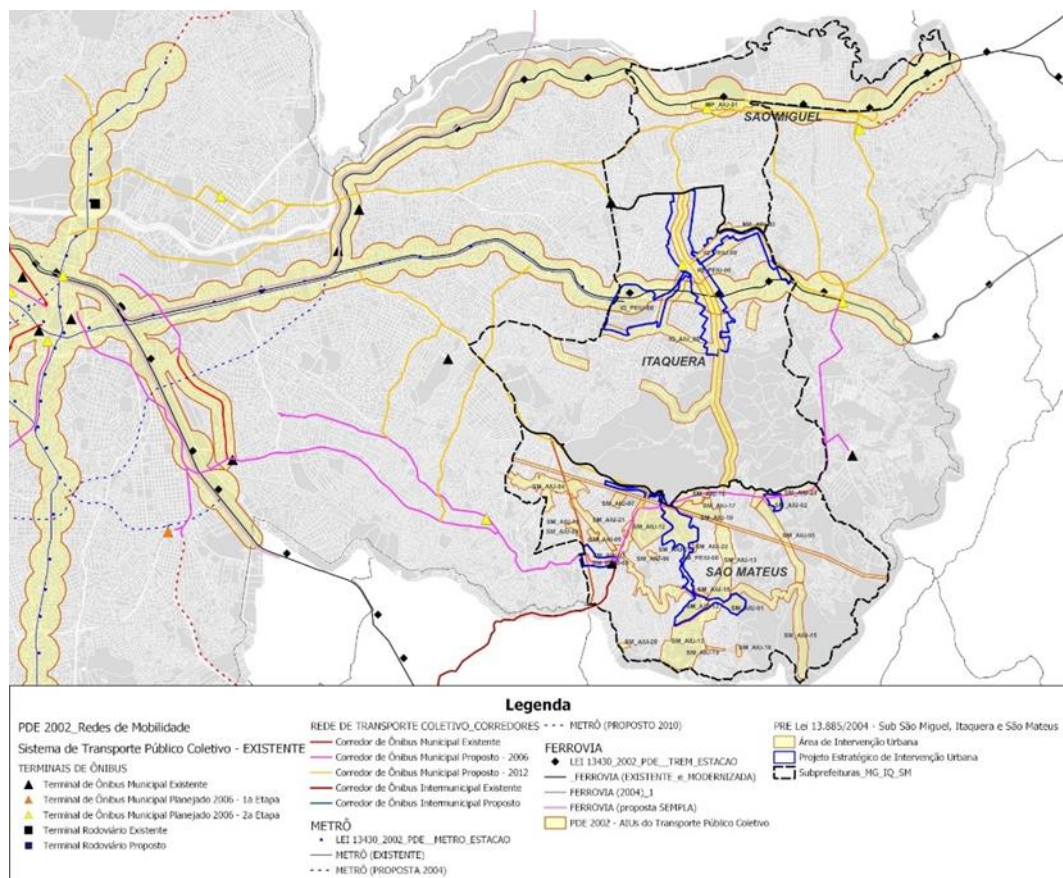


Fig. 3 - Áreas de Intervenção Urbana e Projetos Urbanísticos do PDE de 2002 (Lei 13.430/2002) e PEs das subprefeituras (2004).
Elaboração: Vinícius Lima (2023).

Para dinamizar as centralidades polares de comércio e serviços no território de São Miguel foram previstas AIUs nas centralidades polares existentes do entorno da estação de trem São Miguel e junto à Av. José Pinheiro Borges (implantada em antigo leito ferroviário), sobrepostas às AIUs das faixas da rede estrutural de transporte público coletivo do PDE 2002.

No território de Itaquera estavam previstos o PEIU – PRODEL para a implantação de um terminal de cargas logístico na Av. Jacu-Pêssego (AIU prevista no PDE 2002), o PEIU de centralidades polares existentes ao longo da Av. Jacu Pêssego aos quais se sobrepunham duas grandes AIUs formadas por duas faixas de 150m ao longo das vias estruturais norte-sul e leste-oeste.

No território de São Mateus, o relevo movimentado e a ocupação irregular predominantes conduziram a AIUs e três PEIUs com projetos urbanístico-ambientais de enfoque setorial: para melhorar a qualidade ambiental o PEIU 1 - Parque Central, formado por quatro trechos, o PEIU 2 - Centro de Distribuição Exposição e Eventos Agrícolas com foco no desenvolvimento econômico da região e o PEIU 3 – VLP, projeto urbanístico associado

ao VLP – Veículo Leve sobre Pneus previsto ao longo da Av. Sapopemba até seu trecho na subprefeitura São Mateus.

As intervenções urbanísticas setoriais das AIUs em São Mateus voltavam-se para as vias estruturais (a extensão da Av. Jacu-Pêssego), melhoramentos viários (duplicação e novas conexões viárias e asfaltamento) (AIUs 4 a 9), faixas de linhas de transmissão (AIUs 10 e 11) e centralidades comerciais (Av. Mateo Bei) e áreas industriais (AIUs 021 e 12). Porém, o plano não previa as prioridades e os recursos que as viabilizariam, indicando a necessidade de regulamentação específica que dependeria de decisões políticas.

Apesar das diversas propostas urbanísticas, a ausência do encaminhamento da implementação das Áreas de Intervenção Urbana por legislação específica e dos Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana setoriais e de variadas escalas de intervenção inviabilizou as propostas estratégicas em linhas de atuação.

Entre 2001 e 2005 inicia-se a implementação do subsistema estrutural do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, inspirado na rede de corredores de ônibus de alta velocidade TransMilenio de Bogotá, sendo realizadas diversas intervenções urbanísticas: a construção de cinco novos corredores de ônibus, a reforma de três corredores, construídos dez novos terminais de ônibus, renovada a frota e implantada a integração da passagem entre ônibus municipais e a rede de metrô e trem com o Bilhete Único.

Após 2005, interromperam-se os investimentos nos transportes públicos (Rolnik e Klintowitz, 2011) o que impediu a execução dos corredores de ônibus articulados às estações intermodais do metrô ou trem do PDE 2002, impedindo a melhora da mobilidade urbana e metropolitana das centralidades periféricas na Zona Leste.

Concomitantemente aos planos regionais foi elaborada a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu – Lei 13.872/2004 (Fig. 4), prevista no PDE 2002, para requalificar as áreas de comércio e serviços de bairro e áreas industriais do entorno da Av. Jacu-Pêssego e qualificar ambientalmente a região com a implantação de parques lineares e Áreas de Projetos Especiais.

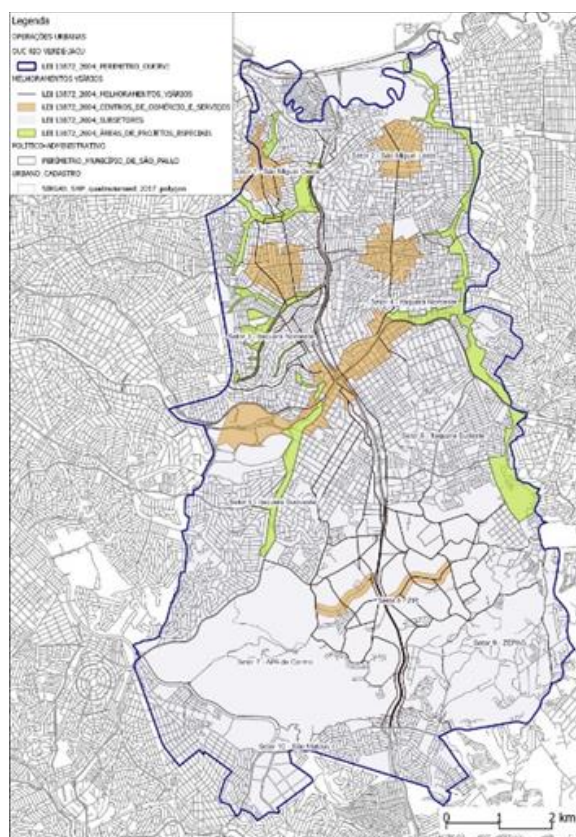


Fig. 4 – Plano urbanístico da Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu (2004) (elaborado por Vinícius Lima (2021).

Apesar da proposta ousada de adequação da estrutura urbana dos projetos urbanos estratégicos para essa região da Zona Leste, a ausência da aprovação do estudo de impacto ambiental impediu que fossem gerados os recursos privados incentivados pela flexibilização dos parâmetros de uso e ocupação do solo, o que inviabilizou os projetos e sua articulação à rede de corredores e terminais de ônibus previstos no PDE 2002 para a região.

Na região foi implantado e viabilizado apenas o projeto do Pólo Institucional de Itaquera (Fig. 5) impulsionado em 2011 pelas obras do estádio privado de futebol ao lado da estação Itaquera do metrô para sediar a abertura da Copa do Mundo de 2014, juntamente as grandes obras de intervenção de cunho rodoviário para a região na parceria da prefeitura com o governo estadual.

A proposta do Pólo Institucional de Itaquera formava com o Pólo Econômico o projeto urbanístico do Parque Tecnológico de São Paulo – Leste no âmbito de um conjunto de projetos urbanos desenvolvidos pela SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano a partir de 2010 durante a revisão da Lei 13.872/2004 da OUCRVJ, e voltava-se para desenvolver a economia da região com investimentos privados incentivados por ações urbanísticas do setor público.



Fig. 5 – Projeto urbano do Pólo Institucional de Itaquera de 2011 (SMDU, 2012).

Com isso, os outros Projetos Estratégicos de Intervenção Urbana e as Áreas de Intervenção Urbana previstos no PDE 2002 e nos planos regionais das subprefeituras de 2004 dependentes de lei específica não foram efetivados pelo poder público e a dimensão urbana e metropolitana das centralidades dessa região da Zona Leste permaneceu dependente da infraestrutura de mobilidade existente voltada para o atendimento da escala local dos bairros do entorno. Esse contexto caracteriza a não conversão das propostas estratégicas em linhas de ação da política urbana, o que Castells e Borja (1996) apontam como o destino das propostas estratégicas não consideradas importantes pelo setor público.

3.1. A revisão da concepção da estruturação das centralidades da Zona Leste

Entre 2013 e 2014, com a revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade, foram propostas novas estratégias de desenvolvimento urbano associadas ao transporte de massa, resultando na concepção dos “Eixos de Estruturação da Transformação Urbana”, trechos do tecido urbano consolidado em que a presença da infraestrutura de transporte público induziria as potencialidades do desenvolvimento urbano orientado pelo transporte.

Sob a condição colocada pela infraestrutura de mobilidade, as áreas no entorno de estações de metrô, trem e de VLP – Veículo Leve sobre Pneus e ao longo de corredores de ônibus foram definidas como “áreas de influência” (Fig. 5), nas quais seriam estimulado o adensamento construtivo e populacional associado à diversificação de usos, inspirados no conceito de cidade compacta com o intuito desestimular o uso do automóvel (PMSP, 2014).



Fig. 6 - Áreas de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do Plano Diretor Estratégico de 2014. Fonte: PMSP (2014).

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana das áreas de influências foram definidos pelas redes de mobilidade dos sistemas de transporte coletivo de alta e média capacidade – como o metrô, trem e corredores de ônibus – existentes e planejados (Fig. 6) buscando induzir a qualidade urbanística das áreas abrangidas pelos efeitos qualificadores gerados pela infraestrutura de mobilidade associados a instrumentos urbanísticos como aumento do potencial construtivo para adensamento residencial, fachada ativa com usos de comércio e serviços no térreo e espaços de fruição pública como continuação das calçadas largas.

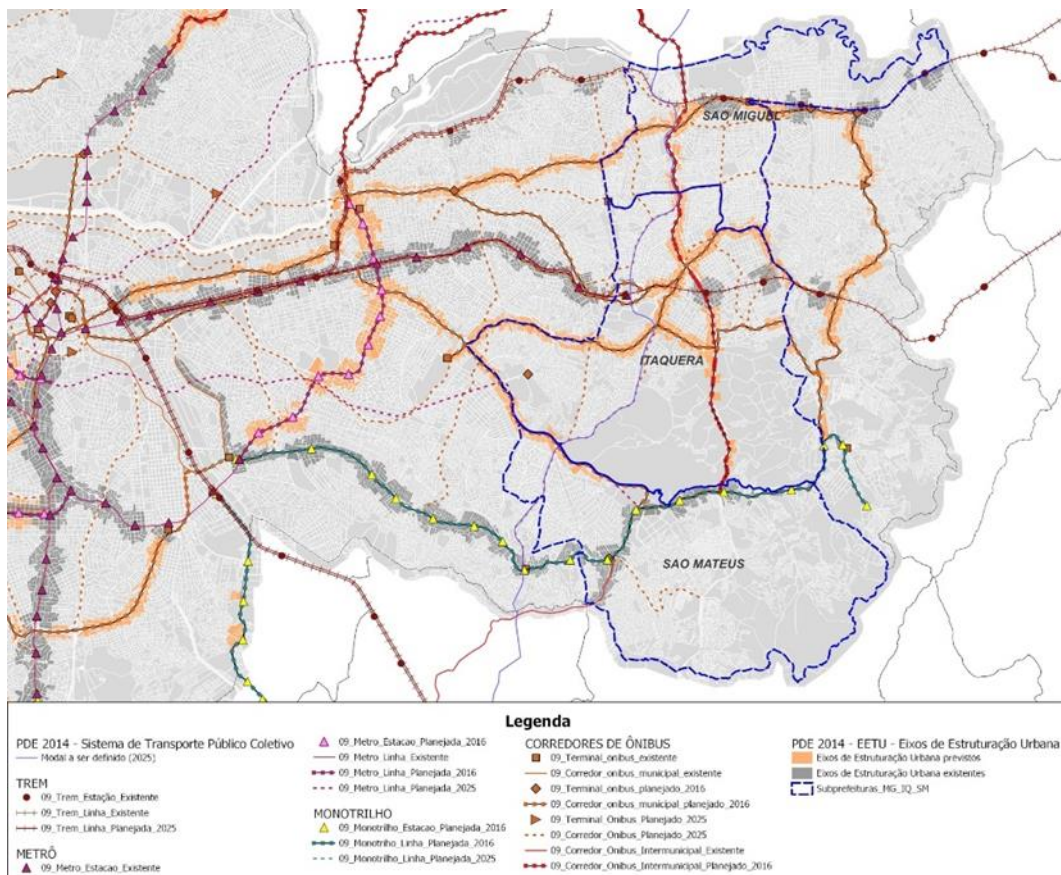


Fig. 7 - Eixos de Estruturação da Transformação Urbana do Plano Diretor Estratégico de 2014. Elaboração: Vinícius Lima (2023).

No PDE 2014 se manteve a premissa dos eixos de estruturação para qualificar e estimular novas centralidades em toda a cidade, incluindo as regiões periféricas de São Miguel Paulista, Itaquera e São Mateus na Zona

Leste. Porém, face à inexistência da rede corredores de ônibus (prevista desde 2002) e à reduzida cobertura da rede de transporte sobre trilhos (metrô e trem) com estações intermodais nas áreas comerciais dos bairros, a proposta de qualificação e criação de centralidades no contexto da cidade contemporânea ficou comprometida, apesar da previsão dos vários corredores de ônibus e linhas de VLP – Veículos Leves sobre Pneus e metrô (Fig. 7).

Assim, o projeto urbano perde força e impulso uma vez que as diretrizes de desenvolvimento urbano vinculadas a projetos estratégicos de intervenção urbana e áreas de intervenção urbana são substituídas por instrumentos urbanísticos qualificadores do espaço urbano na escala local simultaneamente à “diluição” potencialidades urbanas e metropolitanas das centralidades plurifuncionais na cidade, enfraquecendo o próprio princípio do projeto urbano estruturador voltado para a qualificação das centralidades urbanas de dimensão metropolitana.

4. Considerações finais

A difusão do modelo de desenvolvimento urbano orientado pelo transporte (TOD – Transit Oriented Development) difundido no mundo no início do século XXI é incorporado por diversos governos municipais em metrópoles latino-americanas, como a cidade de São Paulo, inspirando-se na referência colombiana do Transmilênio de Bogotá.

Apesar do planejamento e implantação de alguns corredores de ônibus na cidade de São Paulo entre 2002 e 2014 nenhum foi implantado na Zona Leste, restando à região o transporte de alta capacidade das linhas do trem e metrô como modais articulados a alguns terminais de ônibus municipais. Essa condição prejudicou a efetividade dos projetos urbanísticos de qualificação e criação de novas centralidades nas áreas periféricas dos territórios das subprefeituras São Miguel, Itaquera e São Mateus na Zona Leste de São Paulo.

Esse cenário se configurou devido à pouca importância atribuída aos projetos urbanísticos como instrumentos urbanísticos transformadores e qualificadores das centralidades periféricas associados à mobilidade urbana. Outro fator é a quantidade e diversidade de assuntos setoriais e escalas das propostas estratégicas, o que fez com que as intervenções urbanísticas perdessem força e não se convertessem em linhas de ação de longo prazo pelo poder público, o que Castells e Borja (1996) apontam ser uma importante medida para a viabilidade dos projetos estratégicos.

Avaliando-se a realização e viabilidade das propostas de estruturação urbana por corredores de ônibus nas centralidades periféricas e precárias mais afastadas do centro da metrópole de São Paulo entre 2002 e 2014, observa-se que os resultados efetivos do planejamento estratégico foram anulados, permanecendo as estruturas urbanas remanescentes da metrópole industrial, ainda insuficientes para inserir e integrar as periferias e suas centralidades urbanas no contexto contemporâneo em que está inserida a metrópole de São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

ASCHER, F. (2001). Metropolização e transformação dos centros das cidades. In: MEYER, R. M. P. (coord.). Os centros das metrópoles. Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Terceiro Nome, 2001.

ALCADÍA DE BOGOTÁ. (2010). Plan Marco 2010 - Sistema TransMilenio.

CASTELLS, M., e BORJA, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 152-166.

Decreto da Regulamentação da Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004 da Operação Urbana Consorciada Rio Verde - Jacu pelo Decreto nº 45.082 de 8 de agosto de 2004.

Lei do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo aprovado pela Lei n. 13.241/2001 de 12 de dezembro de 2001. (2001).

Lei do Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo aprovado pela Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002. (2002).

Lei dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo - normas complementares ao Plano Diretor Estratégico aprovados pela Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004. (2004).

Lei da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo aprovada pela Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. (2014).

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D. (2010). A leste do centro: territórios do urbanismo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C. (2013). São Paulo Metrópole. 1ª ed. 1ª reimpr. São Paulo: EDUSP, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

ROLNIK, R. e KLINTOWITZ, D. (2011). (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. Estudos Avançados, 71, 89-108.

SMDU - SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (2012). Pólo Institucional Itaquera - Diretrizes de projeto urbanístico.

PMSP - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2014). Plano Diretor Estratégico de São Paulo - Lei 16.050 de 31 de julho de 2014 - Estratégias ilustradas.