

São Paulo: uma nova urbanidade para a metrópole?

Maria de Lourdes Pereira Fonseca, doutora em Urbanismo
Universidade Federal do ABC.

Resumo

Esse trabalho tem por objetivo a análise das propostas de alguns planos diretores elaborados para o município de São Paulo de estruturarem a área urbana por meio de uma rede de sub-centros e, dessa forma, conferir urbanidade à metrópole.

Por meio da comparação entre as áreas de centralidade existentes e as propostas nos planos, busca-se verificar em que medida eles correspondem à realidade. Além disso, discute-se a capacidade que alguns usos e atividades têm de gerar centralidades à sua volta.

O presente estudo se justifica pela importância que as centralidades assumem na estruturação das metrópoles contemporâneas, que, cada vez mais, apresentam uma estrutura policêntrica, onde o sistema de redes tende a substituir o antigo modelo centro-periferia.

Palavras-chave

Centralidade. Metrôpoles. Urbanidade.

Abstract

This paper aims to examine proposals for structuring the urban area of some master plans prepared for the municipality of São Paulo, through a network of sub-centers, and thus give urbanity to the metropolis. Through the comparison between the existing areas of centrality and the ones proposed in the master plans, we seek to establish to what extent they correspond to reality. In addition, we discuss the ability of some uses and activities to generate centralities around themselves.

The present study is justified by the importance that the centralities assumes in the structuring the contemporary metropolis which, more and more, have a polycentric structure, where the network system tends to replace the old center-periphery model.

Key-words

Centrality. Metropolis. Urbanity.

Introdução

A dispersão é uma das principais características das cidades brasileiras. Elas ocupam vastas superfícies entremeadas por vazios, fruto da especulação fundiária e imobiliária, que provoca altos custos de instalação e manutenção da infra-estrutura e constantes investimentos em sistema viário, torna o transporte coletivo caro e ineficiente, impõe grandes deslocamentos à população e avanços desnecessários sobre o meio ambiente. Nossas cidades, no entanto, se dispersam sem difundir urbanidade por suas diversas partes, o que gera um ambiente urbano com diferentes gradientes de qualidade ambiental entre as áreas ocupadas pelas elites e pela população de baixa renda.

Um grande desafio que se coloca, portanto, para a administração pública, é a promoção do equilíbrio e o aumento da qualidade do espaço urbano. Nesse sentido, a criação de áreas de centralidade apresenta-se como estratégica no estabelecimento de novas relações entre as partes do território.

Esse trabalho tem por objetivo analisar a proposta de alguns planos diretores elaborados para São Paulo de conferir urbanidade à metrópole, especialmente no que se refere à criação de uma rede de eixos e pólos de centralidade. Por meio da comparação entre as áreas propostas nos planos e as existentes, de fato, na cidade, pretende-se discutir os limites e as possibilidades dos mesmos e a interdependência de outros fatores como a renda da população e a capacidade que alguns tipos de estabelecimentos e atividades têm de gerar centralidade numa determinada área.

A primeira parte do artigo discute as dinâmicas espaciais da cidade contemporânea e a tendência de formação de novas centralidades. A segunda, trata das centralidades existentes no município de São Paulo. A terceira, analisa as propostas dos planos diretores elaborados para a cidade, em 1984 e em 2002, sob o viés da proposta de uma estrutura urbana baseada em sub-centros. Em seguida, a quarta parte apresenta a metodologia usada na pesquisa para a identificação das áreas de centralidade de São Paulo. A quinta, compara a situação existente com o proposto pelos planos. A sexta faz a análise dessas áreas segundo o tipo de atividades que abrigam. Por fim, as considerações finais discutem os limites dessas propostas.

1 O processo de formação de novas centralidades na cidade contemporânea

A urbanização dispersa tem ocupado, nos últimos anos, grande destaque nos debates sobre o urbanismo mundial. Observa-se, como tendência, que cada vez mais a cidade apresenta uma estrutura policêntrica, onde o sistema de redes tende a substituir o antigo modelo centro-periferia.

Até os anos 1970, quando os países ocidentais passaram por um grande desenvolvimento econômico baseado no modo de produção fordista, o padrão espacial da metrópoles podia ser descrito como formado por um *core* (*Central Business District* - CBD) rodeado por zonas concêntricas, cuja qualidade ambiental e os graus de infra-estrutura urbana variavam segundo os diferentes gradientes de renda da população.

No entanto, ao mesmo tempo em que o *core* mantinha a sua importância e concentrava as principais atividades financeiras e bancárias e as sedes de empresas públicas e privadas, observava-se um movimento seletivo de atividades em direção às periferias, que crescentemente passavam a atrair fábricas, residências (tanto operárias quanto das classes mais acomodadas), escritórios e empresas de comércio e serviços. Dessa forma, como destaca Soja (2000), o fordismo acentuava a centralidade, com a concentração financeira, governamental e sedes de empresas ao redor do centro, ao mesmo tempo que promovia o modo de vida suburbano por meio descentralização de residências, empregos e infra-estrutura de consumo de massa.

No Brasil e América Latina, esse modelo hierarquizado de cidade foi consolidado nesse período, caracterizado pelo crescimento e centralização da produção requeridos pelo consumo de massas, o que implicava numa crescente demanda por espaço urbano. Isto converteu as grandes cidades em metrópoles regionais que passaram a apresentar uma estrutura dual de um centro denso em oposição a uma periferia suburbana espalhada. O núcleo ou cidade central era onde as principais atividades econômicas, políticas e culturais estavam mais densamente condensadas, enquanto o mundo suburbano era marcado por uma homogeneidade cultural mais extensiva, administrativamente fragmentado e relativamente desarticulado, com crescente dependência do ônibus ou do carro privado para acessar os diversos espaços.

Todavia, nas décadas de 1970 e 1980, a recessão econômica expôs as fragilidades estruturais da economia mundial com a conseqüente perda do parque fabril e de empregos em países europeus e nos Estados Unidos, abrindo caminho

para o surgimento do modo flexível de produção (HARVEY, 1998). Esse modelo se caracteriza pela emergência de setores totalmente novos de produção, novas formas de proporcionar serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, altos níveis de inovação comercial, tecnológica e organizativa. Como consequência, acarretou transformações nos processos de trabalho, nos hábitos do consumidor, nas configurações geográficas e geopolíticas, nos poderes e nas práticas estatais, favorecendo o deslocamento do eixo da produção do setor industrial para o de serviços, o aumento do desemprego e da pobreza e a aparição de novas formas de fragmentação e diferenciação social e territorial (CASTELLS, 1995, ASCHER, 1998, SOJA, 2000).

Nas metrópoles, essas mudanças resultaram em novos processos espaciais que se caracterizam principalmente pelo reforço dos distritos urbanos de tomada de decisões (os CBDs) e a suburbanização das atividades empresariais e de escritórios. Os CBDs, novos ou antigos, continuam a concentrar serviços prioritários, as atividades altamente qualificadas e estratégicas, tanto empresariais quanto financeiras, as funções comerciais e as de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Entretanto, as atividades de produção e administração, que necessitam de informações menos complexas, mais repetitivas e mais normalizadas, podem ser descentralizadas espacialmente e ocupar novos espaços no interior da metrópole ou até mesmo em outras cidades, reduzindo os custos de produção e despesas gerais. Desta maneira, paralelo ao fortalecimento dos CBDs, observa-se também um deslocamento seletivo de atividades para os subúrbios, especialmente aquelas que necessitam e podem se localizar próximo às áreas residenciais de seu público alvo.

Num processo de crescimento que não pode ser simplesmente descrito como extensão, o espaço metropolitano tem sido ao mesmo tempo estendido e colado para cobrir uma região muito maior do que antes e as metrópoles tendem para configurações cada vez mais expandidas, ou até mesmo difusas. Seu crescimento já não se realiza apenas por dilatação concêntricas, mas também pela integração, no seu funcionamento cotidiano, de territórios cada vez mais afastados, formado por cidades periféricas e novos aglomerados destinados à habitação ou emprego, o que aumenta a sua descontinuidade espacial.

O fortalecimento dos CBDs e expansão periférica, processos aparentemente contraditórios, tornaram as metrópoles, ao mesmo tempo, mais diluídas e mais compactas, mais integradas e mais descontínuas. Eles são

propiciados pelas novas tecnologias de comunicação, de informação e de transporte, e também pelo sistema viário metropolitano.

No entanto, essas novas tecnologias e infra-estrutura, ao permitirem a dissociação entre as diferentes funções da vida cotidiana - trabalho, compras, entretenimento, saúde, educação, serviços públicos, governo etc.-, tendem também a favorecer a concentração de fluxos e atividades em certos pontos do território, o que transformou as áreas metropolitanas em estruturas espaciais multinucleares e multifuncionais (ASCHER, 1998, CASTELLS, 1998). Assim sendo, uma das principais características dessa nova forma de crescimento é, sobretudo, a formação de subcentros em alguns pontos do território. Eles são geralmente de baixa densidade, ocupados por edifícios dispersos por uma grande área, onde os automóveis e estacionamentos dominam a cena.

Por outro lado, há que se destacar que esse processo de dispersão é resultado também dos desequilíbrios estruturais presentes na sociedade, que se traduz numa forte separação, no espaço urbano, dos espaços de residência, trabalho, consumo e lazer dos indivíduos que podem e os que não podem consumir (CASTELLS, 1995, ASCHER, 1998). Uma vez que as empresas e, especialmente os serviços, seguem a lógica dos mercados socialmente dispersos, segmentados e segregados, a cidade contemporânea se converte na expressão espacial das contradições sociais e as diversas centralidades existentes expressam essa dualidade, tanto em termos de seu padrão de distribuição no território metropolitano quanto de suas características internas.

Somam-se às esses processos recentes de transformações do espaço urbano contemporâneo, antigas dinâmicas já existentes nas cidades brasileiras, onde se observa, desde meados do século XX, um padrão de crescimento caracterizado pela grande dispersão geográfica de população e atividades, fruto dos processos especulativos de uso e ocupação do solo, apoiado pelas ações do poder público e pelos meios de transporte individual, o automóvel, e coletivo, o ônibus.

Numa sociedade marcada por grande desigualdade social, como a nossa, a distribuição de pessoas e atividades no espaço urbano é feita segundo a lógica de separação das populações segundo o seu status social, que se traduz em grandes diferenças de qualidade entre as áreas urbanas. Os bairros ocupados pelas elites e população de classe média, tanto os mais centrais como os localizados na periferia, normalmente apresentam os melhores indicadores de qualidade ambiental e as atividades de comércio e serviços de que necessitam, desfrutando de todos os

elementos de centralidade. Por outro lado, os bairros da periferia, destinados à população de baixa renda, são carentes de infra-estrutura e de serviços e comércio mais diversificado. Dessa forma, pode-se dizer que as cidades brasileiras se dispersam, mas sem difundir urbanidade por todas as suas partes.

2 As centralidades no Município de São Paulo

Se, como vimos anteriormente, a metrópole contemporânea cada vez mais apresenta estrutura multinuclear e multifuncional, em substituição à antiga polarização entre centro e periferia, é de se supor que no seu interior existam vários sub-centros. No entanto, consideramos que o surgimento de novas centralidades não é razão direta do padrão de urbanização dispersa, ainda que seja fortemente incentivado por ela, mas que está mais fortemente relacionado ao padrão de concentração das elites.

Para Villaça (2001), o sub-centro consiste numa réplica em tamanho menor do centro principal, com o qual concorre em parte, sem, no entanto, a ele se igualar. Além disso, ele atende apenas a uma parte da cidade e não a sua totalidade, como o centro principal.

Segundo o autor, a variedade equilibrada de comércio e serviços que um sub-centro apresenta, a complementaridade entre diferentes funções, é a sua principal característica e está diretamente ligado ao seu poder estruturador ou polarizador. Essa “variedade equilibrada”, alcançada “naturalmente” pelas forças de mercado, é responsável pela otimização dos deslocamentos dos consumidores, sendo que quanto maior a variedade de comércio e serviços existentes num centro, ou sub-centro, menor o número de viagens que um consumidor precisa para ter todas suas necessidades atendidas. Dessa forma, os sub-centros têm tudo o que os consumidores precisam, inclusive no tocante aos serviços, públicos e privados e nisso, se opõem aos centros especializados, que, mesmo atendendo à toda cidade, não podem, devido à sua pouca diversidade, serem considerados sub-centros, visto que esses exercem uma atração, ou polarização, mais constante sobre um número maior de pessoas.

A dicotomia social da capital paulista desde cedo se espelhou na própria estrutura da área central da cidade. No final do século XIX e início do século XX, na direção dos novos bairros de elite e contíguo a eles, consolidou-se um novo centro (o Centro Novo), com a instalação de atividades comerciais, culturais e de lazer de maior prestígio que aquelas instaladas no Centro Velho (VILLAÇA, 2001).

Na década de 1960, a disseminação do uso do automóvel viabilizou a dispersão da população de maior poder aquisitivo e, conseqüentemente, a criação de novas centralidades. Isso provocou nova transformação na natureza e estrutura do centro de São Paulo. O centro das elites transferiu-se para a região da Rua Augusta-Avenida Paulista, incorporando, posteriormente a Avenida Faria Lima. Essas localidades, desvinculadas da área central, passaram então a concentrar os novos edifícios de escritórios e as sedes bancárias. Dessa forma, o atual Centro Novo foi também abandonado pelas camadas de alta renda, passando a orientar-se para as camadas populares, somando-se ao Centro Velho e formando um único centro “decadente” (VILLAÇA, 2001).

Na década de 1980, à região já consolidada da Avenida Paulista e da Faria Lima somou-se um novo pólo de escritórios da cidade: a Avenida Luiz Carlos Berrini. Nos anos 1990, ele se expandiu pela marginal do Rio Pinheiros. Ficaram assim abertas várias alternativas locais, distantes e relativamente desarticuladas do centro da cidade e mais capazes de atender às novas demandas da economia globalizada (SILVA, 2004, FRÚGOLI JR., 2000, VILLAÇA, 2001).

O chamado Centro Expandido ocupa uma enorme região mesclada, com residências, individuais ou em apartamentos, hotéis, escritórios de profissionais liberais, sedes das grandes empresas, restaurantes, butiques etc. Esse novo centro da elite apresentava características diversas do antigo, pois é mais disperso e abrange uma região muito maior da cidade.

Em 2001, apesar de uma profunda transformação da estrutura de empregos de São Paulo, a pesquisa desenvolvida por Moreira, Alves e Chakarian (s. d) revelou a persistência da relação centro-periferia que a cidade já apresentava, uma vez que quase 74% dos empregos da cidade estavam situados nos distritos censitários centrais e os demais empregos estavam dispersos pela periferia. Assim, o centro expandido era o território de maior concentração de empregos e reunia quase 43% do total, tendo por atividade predominante a prestação de serviços. O entorno do Centro Expandido era outra área de grande concentração de empregos, reunindo 33% do total, também com o predomínio das atividades de prestação de serviços. Por fim, a periferia reunia, naqueles anos, 24% dos empregos da cidade, com uma estrutura de empregos mais diversificada do que o centro expandido e seu entorno.

Um estudo mais recente de Moreira e outros (2006), sobre a espacialização das atividades de comércio varejista, revelou a existência de um centro expandido, de uma área centralidade apartada dele, na Zona Leste, abrangendo os distritos de

Tatuapé, Água Rasa, Carrão, Aricanduva e Cidade Líder, e a ocorrência isolada de estabelecimentos de médio e grande porte nas adjacências das mesmas.

Esses dados confirmam o estudo de Rolnik (2000) sobre Zona Leste de São Paulo, que indicava os locais de concentração do comércio nessa região: uma área de “continuação” do Centro em direção ao Brás, Pari, Belém, Mooca e Tatuapé e também “*pequenos focos que conformam os sub-centros dos bairros*” nos distritos da Penha, São Miguel Paulista, Itaquera, Tatuapé, Vila Formosa, Vila Prudente, Água Rasa etc. (ROLNIK, 2000, p. 44-45 apud MOREIRA et. alli 2006).

Embora o surgimento dessas centralidades seja decorrente do processo natural de crescimento da cidade e de suas dinâmicas internas próprias, o poder municipal, através dos planos diretores, buscou induzir e/ou fortalecer alguns subcentros na cidade, conforme veremos a seguir.

3 As propostas de criação de sub-centros no Município de São Paulo

O Plano Diretor do Município de São Paulo elaborado, em 1984, durante o governo do Prefeito Mário Covas, apresentava propostas para o período de 1985-2000. Tinha como ponto de partida os estudos de Villaça, de 1978¹ e definia que a estrutura urbana do município seria formada pelo centro principal, com suas funções reforçadas pelo adensamento residencial do seu entorno, e por sub-centros. Além disso, a estrutura urbana seria marcada por alguns equipamentos de grande porte: parques, novos aeroportos e estações rodoviárias.

O Plano previa dois tipos de intervenção: a) estímulo à formação e desenvolvimento de 28 sub-centros, através da implantação de Praças de Serviços. Esses sub-centros localizar-se-iam em áreas que eram deficientes de comércio e serviços. b) ordenação de 11 sub-centros, que deveriam receber o impacto de obras previstas em outros setores, notadamente o de transportes. Cinco desses sub-centros estavam incluídos entre os 28 anteriormente mencionados (figura 1).

A Praça de Serviços era concebida como um conglomerado de espaços livres e de edificações com o objetivo de oferecer à população os serviços públicos fundamentais e estimular o aparecimento ou a expansão de um sub-centro, atraindo comércio e serviços privados. Deveriam reunir: terminal de transportes,

1 A tese de livre-docência do autor, apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, trata, na verdade, da análise da estrutura intra-urbana das principais metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, que originou, anos depois, o livro **Espaço intra-urbano no Brasil**. Objetivou identificar e avaliar o porte dos diversos sub-centros e a distribuição territorial de suas respectivas redes.

administração regional, auditório, biblioteca, centro esportivo, correios, posto de saúde, creche, delegacia de polícia, escolas de segundo grau e lojas a serem alugadas para o setor privado.

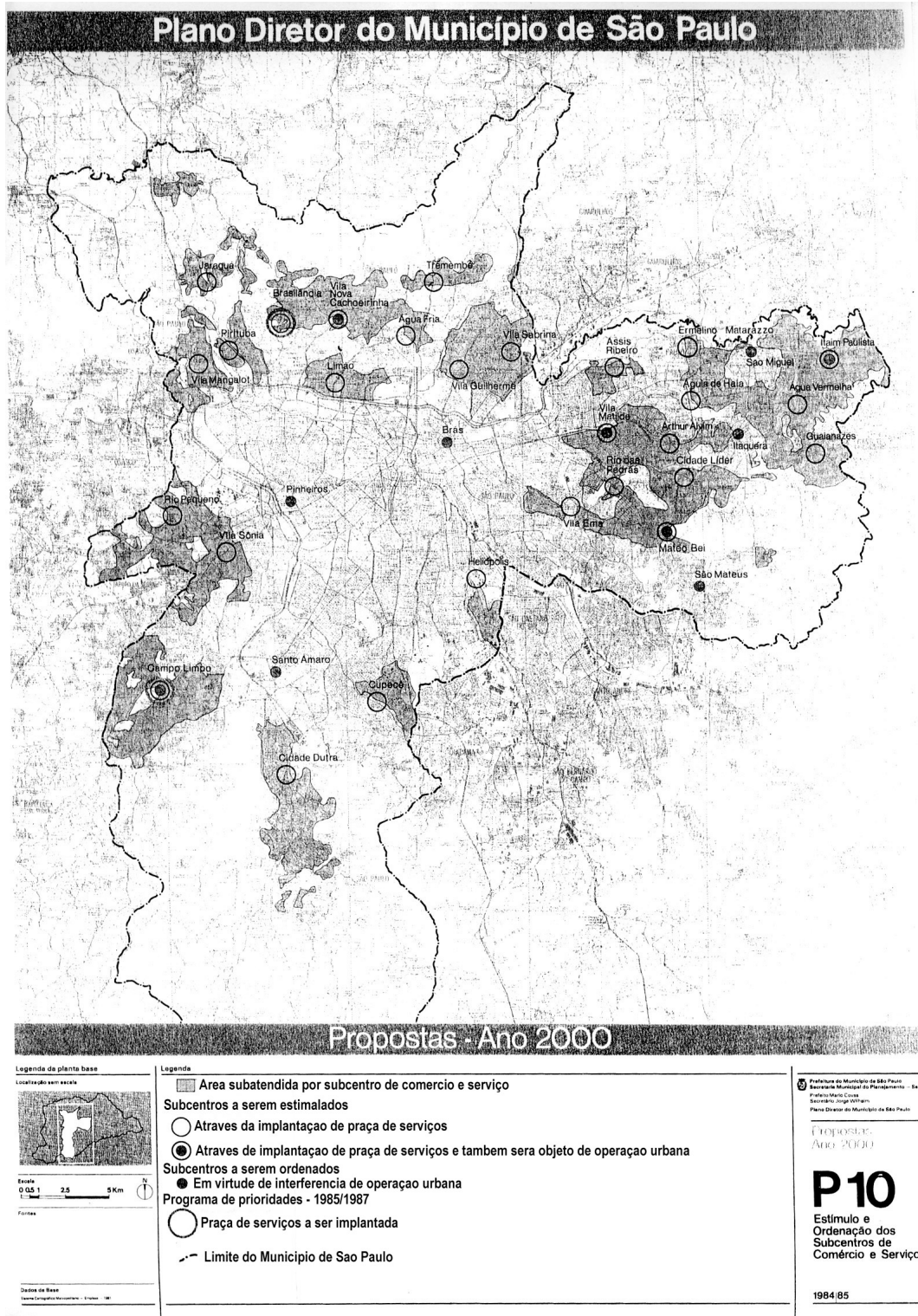


Figura 1 – Propostas – Ano 2000.

Fonte: Plano Diretor do Município de São Paulo – 1984/85. SEMPLA/ Prefeitura de São Paulo.

A maioria das ações não foram implementadas. Porém, parte dessas propostas, por sua vez, foi retomada, quase vinte anos depois, no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE, aprovado em setembro de 2002², que define as ações para o ordenamento do município até o ano de 2012.

A proposta do PDE é a estruturação da área urbana por meio de nove elementos: quatro estruturadores e cinco integradores:

I - Os **Elementos Estruturadores**: são definidos como os eixos que constituem o arcabouço permanente da cidade, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior aderência do tecido urbano ao sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos.

São compreendidos pela Rede Hídrica Estrutural; Rede Viária Estrutural; Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo e Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades.

II - **Elementos Integradores**: constituem o tecido urbano que permeia os eixos estruturadores e abriga as atividades dos cidadãos que deles se utilizam. São compreendidos pela Habitação; Equipamentos Sociais; Áreas Verdes; Espaços Públicos e Espaços de Comércio, Serviço e Indústria.

Segundo o plano, a relação entre os elementos estruturadores e os integradores deverá ser feita de modo a assegurar o equilíbrio entre necessidades e oferta de serviços urbanos.

No âmbito deste trabalho, nos interessa particularmente o tratamento dado à **Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades** e aos **Espaços de Comércio, Serviços e Indústria, de caráter local**.

A **Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades** é constituída pelo centro histórico principal e pelos centros e eixos de comércio e serviços consolidados ou em consolidação, e pelos grandes equipamentos urbanos, tais como parques, terminais de transporte, centros empresariais, aeroportos e por novas centralidades a serem criadas.

Pode-se dizer que o espírito da lei é o de promover uma distribuição de eixos e áreas de centralidade pelo território, de maneira a promover um equilíbrio na cidade. O artigo 126 determina que será estimulada a geração de novas centralidades e

² O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi transformado na Lei Municipal Nº 13.430, a partir do Projeto de Lei nº 290/02 da Prefeita Marta Suplicy.

dinamizadas as já existentes pela implantação contígua de agências e repartições da Prefeitura, escolas públicas, pontos de embarque, praças e equipamentos públicos, entendidos como elementos catalisadores do comércio e serviços privados. Além disso, de acordo com o artigo 105, será estimulada a implantação de novas centralidades nos locais onde dois ou mais eixos estruturadores diferentes correrem paralelos sobre uma mesma faixa do território ou cruzarem com outros eixos estruturadores.

Para alcançar esses objetivos, a Lei define como **Áreas de Intervenção Urbana** as faixas de largura de até 300 (trezentos) metros de cada lado dos eixos de centralidade, visando à inclusão social e à melhoria da qualidade dos centros atuais e futuros. No entanto, as Áreas de Intervenção Urbana para Implantação dos Pólos de Centralidade serão definidas nas leis dos Planos Regionais. Essas centralidades deverão ser integradas pelos eixos estruturais viários, de transporte coletivo ou ambiental e aeroportuários.

Por outro lado, os **Espaços de Comércio, Serviços e Indústria, de caráter local** constituem as instalações destinadas à produção e ao consumo de bens e serviços, compatíveis com o uso habitacional. Eles são considerados elementos integradores do tecido urbano desde que seu caráter local ou não incômodo possibilite a convivência harmoniosa com a habitação, garantindo o atendimento das necessidades de consumo da população moradora, bem como a maior oferta de empregos próximos ao local de moradia.

No mapa da Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidade do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo estão indicados os existentes na cidade e os que deverão ser objeto de intervenção até o ano de 2006 ou 2012 (figura 3).

Dessa forma, pode-se concluir que os planos diretores elaborados para São Paulo, nas últimas décadas, enfatizaram a necessidade da constituição e o fortalecimento dos sub-centros como elementos fundamentais na estruturação urbana. Isso decorreu da constatação de que muitas áreas do município apresentavam carências de certos tipos de serviços, o que poderia ser sanado pela criação ou fortalecimento de uma rede de sub-centros, concebidos como Praça de Serviços, do Plano Diretor de 1984, ou na forma Eixos e Pólos de Centralidade, do Plano Diretor Estratégico de 2002.

4 Metodologia de pesquisa

O objetivo de nossa pesquisa, realizada em 2009, foi identificar e analisar a composição dos sub-centros existentes e a sua distribuição na estrutura urbana do Município de São Paulo.

O ponto de partida foi a localização das áreas onde há a concentração das atividades de comércio e serviços. Foram georreferenciadas as empresas do município constantes no Cadastro de Empresas (Sempla/Cebrap) 2008, desenvolvida pela Sempla e Cebrap a partir do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores do Ministério do Trabalho e Emprego - CEE/MTE e da RAIS Identificada de 2006. Como o nosso foco eram as áreas de centralidade ligadas às atividades de comércio e serviços, utilizaram-se apenas dados desse tipo de empresas. Foram desconsideradas as microempresas³, uma vez que essas se encontram dispersas por todo o município e, portanto, não servem como indicador dos principais focos de centralidade da cidade.

No intuito de melhor determinar a localização das áreas e definir a constituição das mesmas, o passo seguinte foi o georreferenciamento de estabelecimentos de diversos tipos: bancos, shopping centers, igrejas, hospitais, teatros, cinemas, estações de metrô, terminais ou corredores de ônibus, Clubes da Comunidade – CDCs, Centros Educacionais Unificados – CEUs, Clubes Escola, escolas, faculdades e mercados, por serem consideradas atividades de abrangência que extrapolam a escala estritamente local⁴.

Dessa forma, foi possível determinar a composição de cada área, levando-se em conta o número e a diversidade de tipos de estabelecimentos, assim como o número total de empregados nas empresas de comércio e serviços.

O passo seguinte foi a definição das áreas de centralidade. A partir da identificação dos lugares que apresentavam uma concentração de empresas foram determinadas as áreas, considerando o menor perímetro possível das mesmas. Para isso foi levado em consideração o sistema viário e os elementos ou barreiras que pudessem impor interrupções entre elas.

A grande dificuldade foi determinar quando terminava uma área e iniciava outra. Definiu-se como critério que elas deveriam ser as menores possíveis, para possibilitar uma maior equidade na comparação das mesmas. No entanto, haviam

3 A classificação das empresas foi feita segundo a faixa de pessoal ocupado, utilizando-se o mesmo critério do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, que considera micro-empresas os estabelecimentos de comércio e serviços que possuem até 09 funcionários.

4 O georreferenciamento dos estabelecimentos foi feita a partir da listagem encontradas nos sites das empresas ou instituições.

alguns locais que apresentavam uma grande densidade de estabelecimentos, distribuídos ao longo de várias vias, ficando impossível separar uma área da outra. Nesses casos, foi considerada como uma única área de centralidade.

Isso gerou dois padrões de áreas: as lineares – formadas ao longo de uma ou mais vias – e as nucleares – que abrangem parte de uma região, agregando vários estabelecimentos ao longo de diversas vias. No entanto, em muitos casos, a simbiose entre as áreas é muito grande. Muitas centralidades nucleares estão conectadas à outras por trechos de vias, ou até mesmo, estão conectadas à centralidades lineares, como se fossem a expansão dessas em alguns trechos. Nesses casos, optou-se por definir uma centralidade ao longo da via, separada da área nuclear ao seu redor.

Como o objetivo da pesquisa era o estudo das centralidades existentes fora do Centro Expandido da cidade, o mesmo foi designado como uma única área, não se discriminando, portanto, as diversas centralidades existentes em seu interior.

Uma vez determinadas as áreas, passou-se à segunda parte da análise, dividindo-as em grupos homogêneos por meio da análise fatorial e do método de Clusters, considerando a posição de cada uma em relação à média de toda a cidade, ou seja, a partir do número de estabelecimentos que determinada área apresentava para cada segmento⁵.

Para análise das 221 áreas de centralidade identificadas na pesquisa, segundo o método proposto, foram definidos, *a priori*, três grupos: o Centro Expandido, as áreas de centralidade à escala metropolitana e as áreas que continham apenas estabelecimentos de comércio e serviços. A partir de então, a análise fatorial definiu 4 grupos para as 171 áreas restantes (figura 2).

Após a definição dos grupos, a análise foi feita levando-se em conta os tipos e localização das áreas de centralidade em relação à renda da população, às zonas da Pesquisa OD - 2007 do Metrô de São Paulo, às propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e aos tipos de estabelecimentos que compõem cada área.

Foram identificadas 27 áreas do tipo nucleares, que correspondem 12,2% do total. A maioria delas está localizada ao redor do centro expandido, nas diversas

⁵ Devido ao grande número de variáveis envolvidas na análise, que dificultava a discriminação dos resultados, os estabelecimentos foram agrupados por segmentos: comércio e serviços, bancos, esportivos, cultural, educacional, igrejas, transporte, compras e saúde.

regiões da cidade. Há, portanto, um predomínio das áreas do tipo linear, num total de 195 áreas que estão distribuídas por todo o Município de São Paulo.

O fato da maioria das áreas de centralidades nucleares estarem localizadas ao redor do Centro Expandido denota que muitas delas funcionam como expansão deste, em direção aos diversos setores da cidade e que também são as áreas que abrigam população de maior renda.

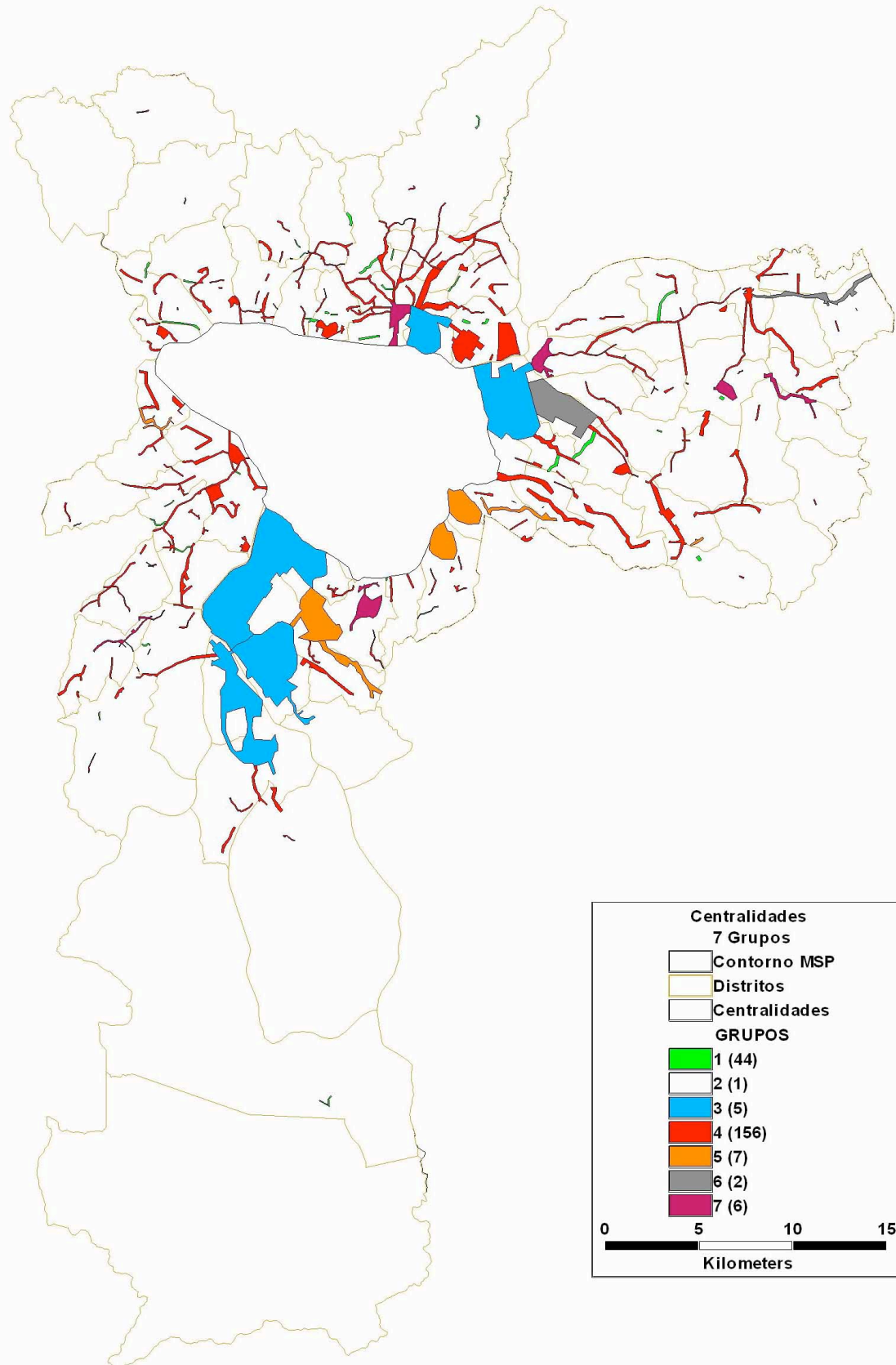


Figura 2 – Classificação das áreas de centralidade por grupos.

Pode-se dizer, então, que a rede de centralidades apresentada pelo Município de São Paulo é baseada principalmente em centralidades do tipo linear, sendo que as de tipo nuclear estão localizadas ao redor do Centro Expandido, com irradiação dessa área em direção aos diversos setores da cidade. Quanto mais se afasta do Centro Expandido, essa rede se configura como uma grande teia que segue as vias mais importantes da cidade.

5 Comparação com as áreas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Um dos objetivos da pesquisa foi comparar as áreas de centralidade identificadas com as indicadas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de modo a aferir em que medida o disposto na Lei corresponde à realidade.

Conforme exposto anteriormente, o Plano propõe a estruturação do município por meio de várias redes, entre as quais a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidade. A partir da identificação das centralidades existentes, o PDE as divide em: Centralidades Polares Existentes, Centralidades Polares Existentes a Qualificar em 2006, Centralidades Polares Existentes a Qualificar em 2012, Centralidades Lineares Existentes e Centralidades Lineares a Dinamizar, definindo, portanto, as que devem ser objeto de ações a serem implementadas até os anos de 2006 ou 2012.

A superposição das áreas polares propostas pelo Plano Diretor com as áreas de centralidade identificadas nesta pesquisa mostra a coincidência de apenas algumas delas áreas, conforme pode ser observado na figura 3. Nos distritos de Parelheiros, Grajaú, Jaraguá e Anhanguera, onde estão indicadas algumas centralidades polares, não foi identificada nenhuma área de centralidade. Além disso, nos distritos de Pedreira, Rio Pequeno, São Rafael, Cidade Tiradentes e Penha os locais indicados para as centralidades polares não coincidem com as áreas de centralidade identificadas nesta pesquisa. Deve-se destacar também que a maioria das centralidades polares constantes no PDE na verdade se configuram

como centralidades lineares. Além disso, poucos eixos indicadas no PDE como Centralidades Lineares a Dinamizar coincidem com os resultados de nossa pesquisa.



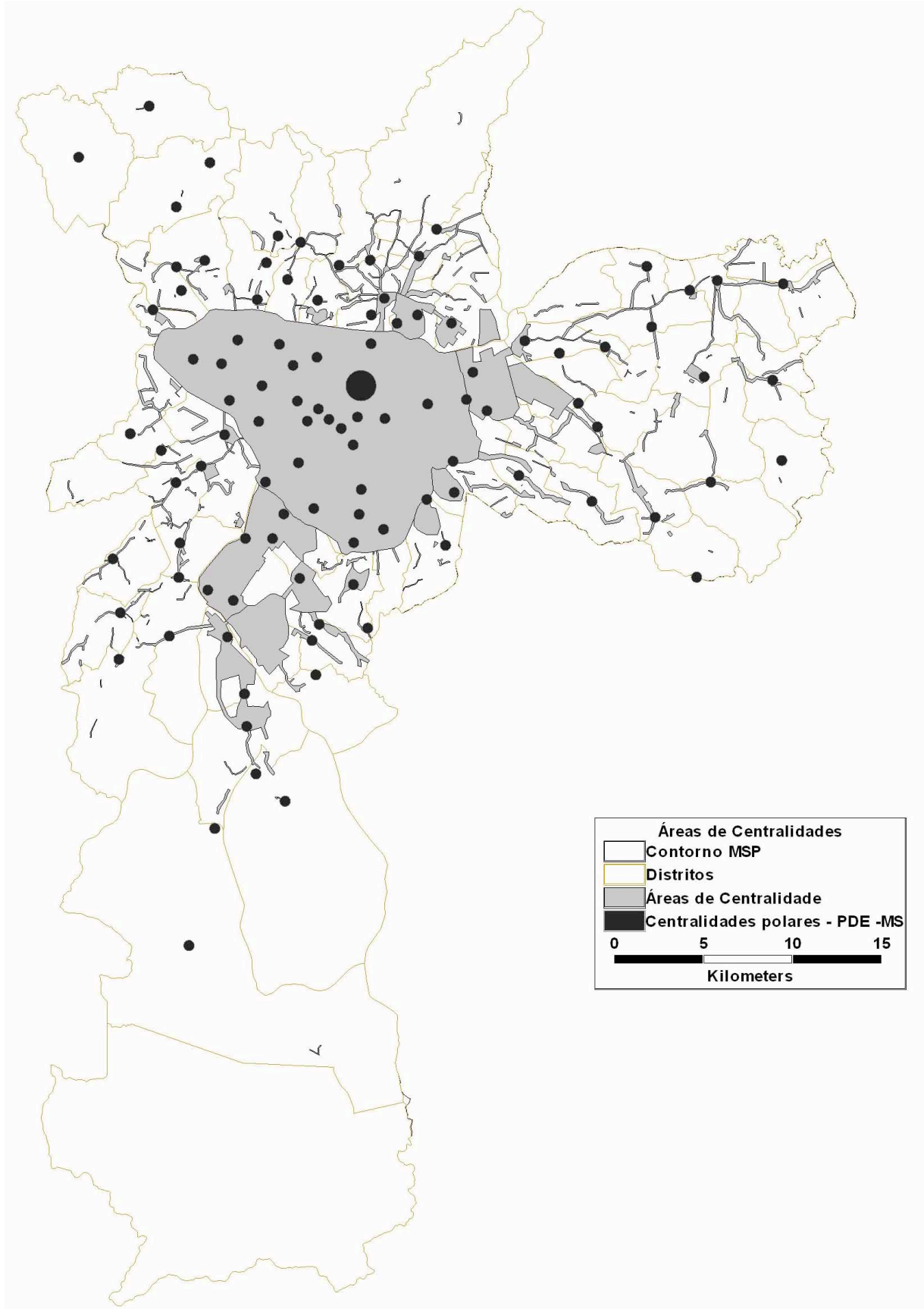


Figura 3 – Pólos de Centralidade indicados no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, sobrepostos às áreas de centralidade.

Dessa forma, pode-se concluir que o que consta no Plano Diretor Estratégico é, em certa medida, uma proposição teórica, confirmando a informação de que as centralidades nele indicadas não foram definidas a partir de pesquisas⁶.

6 A análise das áreas de centralidade segundo o tipo de estabelecimentos

Nos planos diretores analisados, é clara a intenção de qualificar o espaço urbano por meio da criação ou do reforço de sub-centros nos diversos pontos da cidade. A expectativa é que a concentração de alguns serviços públicos funcionasse como elemento catalizador do comércio e serviços privados e, por conseguinte, o estímulo para o surgimento e ou a expansão de um sub-centro. Eles apostam, portanto, no poder que alguns tipos de atividades tem de atrair as demais, ou seja, de constituir ou induzir a formação de sub-centros.

Se analisamos a composição das áreas de centralidade detectadas por nossa pesquisa, verificamos que quase 20% das mesmas são formadas apenas por estabelecimentos de comércio e serviços, o que denota uma falta de diversidade de atividades. Além disso, nenhuma delas, exceto o Centro Expandido, contam com a presença de todos os tipos de estabelecimentos.

Quando se analisa a distribuição dos diversos estabelecimentos, percebe-se que quase a totalidade (97,2%) dos bancos estão localizados em áreas de centralidade. Sem embargo, quase a metade desses estabelecimentos (47,6%) estão localizados no Centro Expandido e ausentes em praticamente a metade das áreas (48%). Mesmo assim, de todos os estabelecimentos estudados, eles são os mais presentes, o que mostra a sua importância na formação das mesmas. Chama atenção também o fato de que em apenas 38 áreas aparece apenas um tipo de banco, denotando que há uma tendência na aglomeração desse tipo de estabelecimento.

Além dos bancos, os estabelecimentos educacionais e as igrejas foram os que mais estiveram presente nas áreas de centralidade (em 46,6% e 47,1%, respectivamente). Ao contrário, a presença de estabelecimentos esportivos foi muito pequena (13,1%). No entanto, diferentemente dos outros tipos de estabelecimentos analisados, eles são pouco recorrentes no Centro Expandido (com 10,2%, 23,8% e 13,6% respectivamente para os esportivos, educacionais e igrejas).

⁶ A informação de que não foram realizadas pesquisas para a determinação da localização da Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades foi dada, durante uma entrevista, por Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina De Ambrosio.

Os estabelecimentos culturais, de compra e de saúde estão bastante concentrados no Centro Expandido, sendo que apenas 7,7% das demais áreas têm estabelecimentos de cultura, 12,7% de compras e 14,5% de saúde. O mesmo ocorre com os de transporte, cuja maioria está no Centro Expandido, sendo que apenas 12,7% das áreas possuem esse tipo de estabelecimento.

Esses números nos levam a concluir que há uma grande concentração de atividades no Centro Expandido, que abriga 47,6% dos bancos, 75,9% dos culturais, 49% de saúde, 42,3% de compras e 44,2% de comércio e serviços. O Centro não é um lugar relevante apenas para os estabelecimentos esportivos, igrejas, e educacional.

Em resumo, pode-se dizer que a análise da composição das áreas, por tipo de estabelecimentos, mostrou uma tendência de aglomeração dos bancos e que esses foram os tipos mais presentes nas áreas de centralidade, embora estejam concentrados principalmente no Centro Expandido e no Itaim-Bibi/Santo Amaro. Em alguns casos os shoppings centers e estações de metrô, embora localizados em grandes eixos viários, não mostraram uma grande relação com as demais atividades do entorno, se configurando mais como elementos de barreira do que dinamizadores do espaço urbano. Esse padrão de localização é reforçado pela legislação urbana, que impõe restrição à localização dos pólos geradores de tráfego nesse tipo de vias.

Além disso, a composição das áreas, segundo os tipos de estabelecimentos, mostrou-se bastante heterogênea. Não se observa o que, em teoria, seria o esperado: que os estabelecimentos considerados como de maior centralidade, objeto desta pesquisa, estariam localizados próximos uns aos outros, criando uma sinergia e aproveitando o chamado efeito de aglomeração. Isso traz, como conseqüência, uma baixa capacidade de atendimento às necessidades da população e pode-se concluir que é muito pequena a diversidade de atividades ofertadas, fora das grandes áreas.

Considerações finais

Os Planos Diretores, tanto o elaborado em 1984 quanto o de 2002, apostaram na estruturação da rede urbana por meio de, entre outros elementos, uma rede hierarquizada de sub-centros. Nesse sentido, pode-se dizer que eles têm em comum a matriz conceitual do VIII CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna -, ocorrido em 1951 em Hoddesdon, Inglaterra.

Segundo uma concepção funcionalista e hierarquizada de cidade, a idéia defendida no CIAM é de uma estrutura urbana comandada por um centro principal, ao qual estaria subordinada uma rede de sub-centros conectados e articulados entre si. O centro principal deveria ser tratado como o coração da cidade, um setor urbano privilegiado de coordenação dos demais, concentrador dos órgãos de tomada de decisões (seja em nível público ou privado), e também um lugar de congregação de massas, o centro da vida coletiva. Por outro lado, cada região da cidade deveria ser dotada de seu próprio centro ou núcleo, que atuaria como elemento catalisador e onde se agruparia a vida da comunidade. O sistema, em seu conjunto, resultaria numa rede ou constelação de centros, conectados e articulados entre si (ROGERS; SERT; TYRWHITT, 1955).

Do ponto de vista teórico, a estruturação da área urbana em centralidades é bastante conveniente, pois seria uma forma de garantir a oferta de serviços essenciais à população próximo ao seu local de moradia, além de permitir a disseminação dos empregos por toda a cidade, diminuindo os deslocamentos pendulares casa-trabalho, com impactos positivos sobre os sistemas viário e de transportes.

Além disso, as centralidades nucleares seriam mais desejáveis como pólos dinamizadores da vida cotidiana dos bairros do que as centralidades lineares, pois conseguiriam prover comércio e serviços numa proximidade maior dos moradores, encurtando distâncias, dispondo-os na escala do pedestre. Ao contrário, as centralidades lineares tenderiam a aumentar as distâncias e a favorecer o deslocamento motorizado (automóveis ou ônibus), uma vez que distribui os estabelecimentos em vias que podem alcançar grandes dimensões, como é o caso de algumas áreas identificadas nesta pesquisa.

Por outro lado, entendemos que a definição dessa rede, no Plano Diretor Estratégico, sem uma correspondência com a realidade do município, pode tornar a sua proposta inexecutável na medida em que parte de uma situação idealizada e, que, portanto, não contempla as ações necessárias para corrigir as distorções que a cidade apresenta. Ou seja, sem um conhecimento da realidade, é difícil precisar as medidas que são de fato necessárias para corrigir os processos em curso.

Além disso, a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidade, tal qual está indicada e proposta no Plano Diretor Estratégico, parte do princípio que essa seria predominantemente constituída por centralidades polares, conectadas por algumas centralidades lineares. No entanto, os resultados de nossa pesquisa

apontaram exatamente o contrário: há a predominância de centralidades lineares, especialmente quando se distancia das regiões mais centrais. Isso indica que a conversão das centralidades lineares em nucleares, ou o aumento significativos dessas, em diferentes pontos da cidade, exigirá a adoção de políticas públicas indutoras de tais mudanças, congruentes com o espírito da proposta do Plano.

No entanto, pode-se supor que, se mantidas os padrões atuais de crescimento da cidade, será muito pouco provável que isso venha a acontecer pois as centralidades nucleares parecem estar diretamente ligado ao padrão de renda da população, ou seja, é a existência de um mercado consumidor potente que leva à atração de estabelecimentos de comércio e serviços mais significativos. Nas áreas em que predomina uma população de menor renda, essas áreas tendem apenas a acompanhar os principais eixos viários e, dessa forma, não permeiam ou penetram no tecido residencial.

Dessa forma, a reversão desse padrão de crescimento somente poderá ser feita com forte intervenção do poder público, num esforço de aglutinar os serviços considerados essenciais à população, para que esses possam atrair outras atividades. No entanto, deve-se destacar que muitas das centralidades lineares estão localizadas em tecidos já consolidados, o que demandará mais investimentos por parte do poder público na compra ou desapropriação de grandes áreas para a construção desses equipamentos, mesmo que não seja na forma das Praças de Serviços propostas no Plano Diretor de 1984.

Sem embargo, quando analisamos a composição das áreas, percebe-se que nenhum tipo de estabelecimento foi forte o suficiente para a definição das centralidade, haja visto que nenhum tipo de estabelecimento analisado nessa pesquisa foi recorrentemente encontrado em todas elas. Não se confirmou, portanto, o que era esperado: que determinados tipos de estabelecimentos, por sua importância e características, seriam elementos de atração de outras atividades e, por conseguinte, gerariam uma área de centralidade ao seu redor.

Com base nestas constatações, pode-se deduzir que somente uma ação incisiva do poder público será capaz de corrigir as distorções existentes e gerar novas centralidades ou dinamizar as existentes. Para isso, terá que se pautar por um estudo detalhado da realidade do município.

Referências

ASCHER, François. **Metápolis**: acerca do futuro da cidade. Oeiras: Celta Editora, 1998. 240 p.

CASTELLS, Manuel. **La ciudad informacional**. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza, 1995.

_____. **La era de la información**: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 1998. v. 1.

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor. **Centralidade em São Paulo**: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez: Universidade de São Paulo, 2000.

HARVEY, David. **La condición de la posmodernidad**. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Talleres Gráficos Color Efe, 1998.

MOREIRA, Antônio Cláudio et. alli. **Territorialidades do comércio varejista em São Paulo**. In: NUTAU, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: FAUUSP, 2006.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L., ALVES, Estela Macedo, CHAKARIAN, Luciana. **Territorialidades da indústria de transformação em São Paulo**. Mimeo, s.d.

ROGERS, Ernesto Nathan; SERT, José Luis. TYRWHITT, Jacqueline. **El corazón de la ciudad**: por una vida más humana de la comunidad. Barcelona: Hoepli, 1955. 183 p.

SILVA, Luís Octávio da. **Uma história do Centro de São Paulo e de sua reabilitação**. Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil. [S.l.: s.n.], 2006. 1 CD-ROM.

SOJA, Edward W. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

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