

Requalificação do Anhangabaú: a entrada do tema na agenda governamental

Julia Caetano¹ e Magaly Marques Pulhez²

1. Introdução

O Vale do Anhangabaú é um cartão postal localizado entre os viadutos do Chá e Santa Ifigênia no Centro Histórico de São Paulo e faz conexões com a Praça Ramos de Azevedo, Largo do São Bento e Praça da Bandeira. O espaço tem destaque por sua relação simbiótica com a cidade de São Paulo, demarcando um processo em que as mudanças ocorridas na sua estrutura não são definidas explicitamente entre causa e consequência, o desenvolvimento da cidade impacta o Vale enquanto este influencia processos em São Paulo. Sua mais recente transformação foi iniciada em junho de 2019 e alterou completamente sua aparência.

Apesar da surpresa de muitos com os tapumes na região de “uma hora para outra”, o tema já era discutido há anos por diferentes gestões municipais, com avanços e retrocessos no projeto. Neste sentido, e utilizando-se do modelo teórico de Múltiplos Fluxos de John Kingdon para análise de políticas públicas, a pergunta que esta pesquisa pretende responder é a seguinte: o que explicaria a dimensão e o momento desta intervenção?.

2. O Vale do Anhangabaú

Entre as suas transformações, o Vale foi de “plantações de chá e agrião, pântano insalubre e território de ‘rãs coaxantes’” para “um dos espaços públicos que mais se transformou, simbólica e espacialmente, na capital paulista ao longo do século XX” (Miller, 2017, p. 40-1). A remodelação do Vale do Anhangabaú para parque

¹ Graduada em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

² Docente do Instituto das Cidades / Unifesp, e pesquisadora associada do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

na década de 1910 foi uma obra de dimensão até então inédita para a cidade, com o aumento do fluxo de carros. Anos depois o parque foi destruído para construção da Avenida Anhangabaú (atual 23 de Maio), no fundo do Vale (Hereñú, 2007). Após ações pontuais, como a inauguração da estação de metrô São Bento (1975), foi apenas com o “Concurso Público Nacional para Elaboração do Plano de Reurbanização do Vale do Anhangabaú”, de 1981, que grandes mudanças foram propostas.

Como resultado do concurso, em 25 de janeiro de 1992 foi inaugurado o “novo Vale” com túnel e praça para eventos e manifestações, mas apesar das comemorações iniciais, o espaço tornou-se rápida e novamente alvo de críticas. Desde então, com maior ou menor intensidade, o Vale do Anhangabaú foi sempre tema de debate das gestões municipais.

Já em 1996, a Associação Viva o Centro propôs um novo projeto para o Vale e no mesmo ano a própria prefeitura organizou um concurso de ideias para transformação do centro que incluía o Anhangabaú. Em sequência, todas as gestões desde então discutiram projetos para a região, com maior ou menor atenção. Contudo, o que o modelo de Múltiplos Fluxos (Capella, 2006) aponta é que, para que um tema passe a compor a agenda governamental, não basta que ele seja tratado como um **problema**, mas é preciso que haja também uma **solução viável disponível e cenário político favorável**. Nesse sentido, é preciso entender, portanto, as condições políticas que permitiram as transformações vultosas encampadas no período mais recente.

3. A requalificação de 2019

É a partir de 2006 que as diretrizes da intervenção implementada em 2019 começam a ser desenhadas. Em meio ao projeto Quadra 27³, a A Institute for Transportation &

³ O objetivo deste projeto era a criação de um polo cultural na região central, mais especificamente no quadrilátero das ruas Conselheiro Crispiniano e da Formosa (Vale do Anhangabaú), da Avenida São João e da Praça Ramos de Azevedo.

Development Policy (ITDP)⁴ caracterizou o Vale do Anhangabaú como o local perfeito para desenvolver um forte coração simbólico e a cara de São Paulo” (p. 5). No mesmo ano o ITDP trouxe ao Brasil “palestrantes como Enrique Penalosa, ex-prefeito de Bogotá, Tim Tompkins, diretor executivo da Times Square Alliance de Nova York, e David Sim, associado do escritório Jan Gehl Architects de Copenhague”, além de promover encontros com servidores públicos, planejadores e arquitetos. Foram dois workshops de apresentação da metodologia de Jan Gehl⁵ aplicada à Quadra 27 e ao Vale⁶, o trabalho seguiu em 2007 e gerou um relatório sobre a região. Luis Eduardo Surian Brettas⁷ foi um dos participantes e declarou à Revista Projeto que “o objetivo era pensar, nos médio e longo prazos, pontos importantes para o futuro da cidade de São Paulo. Saiu dali a pauta da requalificação do Vale do Anhangabaú, com a constatação da escassa permanência das pessoas na área”⁸.

O dinamarquês Jan Gehl carrega o discurso da cidade mais amigável e feita para pessoas. Gehl fundou a consultoria *Gehl Architects* em 2000 e desde então já atuou em projetos de

⁴O ITDP (Institute for Transportation & Development Policy) promove o transporte igualitário e o desenvolvimento sustentável em escala mundial. www.itdp.org O trabalho do ITDP no Brasil é financiado pela Fundação Hewlett.” Disponível em: https://itdpdotorg.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/ITDP_Gehl-Sao-Paulo-report-Final-Rev-2007.06.22.pdf

⁵“GEHL Architects desenvolveu métodos de trabalho que possibilitam um tipo de planejamento e desenho urbano no qual as pessoas e suas atividades são consideradas em primeiro lugar. A qualidade dos espaços é analisada com base nos critérios desenvolvidos sob a perspectiva das pessoas, e as soluções e recomendações para espaços, paisagens e edifícios são baseadas nestes critérios” (p.8). Disponível em: https://itdpdotorg.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/ITDP_Gehl-Sao-Paulo-report-Final-Rev-2007.06.22.pdf

⁶Disponível em: https://itdpdotorg.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/ITDP_Gehl-Sao-Paulo-report-Final-Rev-2007.06.22.pdf

⁷Luis Eduardo Surian Brettas é arquiteto e urbanista formado na Faculdade Farias Brito, mestrando em ciências, na Poli/USP. É superintendente do Desenho da Paisagem da São Paulo Urbanismo, desde 2005, coordenando equipes e desenvolvendo projetos de interesse da cidade.” (2014)

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/download/83551/86478/116219>

⁸Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/prefeitura-municipal-de-sao-paulo-jan-gehl-pjj-malucelli-mario-biselli-consorcio-central-requalificacao-e-reurbanizacao-do-vale-do-anhangabau-sao-paulo/>

renovação em Nova York (ruas fechadas e ciclovias), São Francisco, Melbourne, Sydney, Moscou e Rio de Janeiro.⁹ O relatório final da passagem de Gehl por São Paulo enfatizou a necessidade de uma cidade focada no pedestre e permanência nos espaços públicos, as diretrizes para uma mudança no Vale abarcariam a criação de espelhos d'água, melhoria em bancos, quiosques, mais espaços de recreação e eventos, entre outros.

Contudo, apesar da mobilização, o projeto não foi implementado pela gestão Gilberto Kassab do Democratas (DEM). Para Helena Orenstein de Almeida, diretora do ITDP Brasil, a causa gira em torno “[d]as mudanças administrativas e políticas entre um governo e outro, que geralmente causam descontinuidade”¹⁰. Alguns anos depois, o assunto foi reavivado pela gestão do petista Fernando Haddad (2013-2016), com a meta 72 de requalificação dos espaços públicos na região central, conforme o Programa de Metas do governo.

A metodologia participativa e colaborativa do arquiteto Jan Gehl foi então retomada através do projeto "Centro, Diálogo Aberto"¹¹ em 2013, a ideia agora não seria apenas discutir ou estabelecer diretrizes, mas avançar na aplicação de três projetos pilotos no centro. As intervenções focadas na permanência foram implementadas no Largo São Francisco, Largo do Paissandu e Avenida São João, Rua Galvão Bueno e Largo São Bento¹² entre 2013 e 2016¹³.

Ainda em 2016 foi publicado o edital para contratação da empresa que executaria as mudanças no Vale, após diversas interposições de recursos pelas empresas interessadas, a saída de

⁹Disponível em: <https://www.vivadecora.com.br/pro/arquitetos/jan-gehl/>

¹⁰ Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/?sc=tl/2007-05>

¹¹Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/brochura_cda_7_10_13.pdf + críticas por participação

¹²Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-piloto-2/>

¹³Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/prefeitura-municipal-de-sao-paulo-jan-gehl-pjj-malucelli-mario-biselli-consorcio-central-requalificacao-e-reurbanizacao-do-vale-do-anhangabau-sao-paulo/>

Fernando Haddad (PT) e a entrada de João Doria (PSDB). Em novembro de 2017 publica-se no Diário Oficial o escolhido na licitação modalidade concorrência, o Consórcio Central. Somando os atrasos e o curto mandato de João Doria (que ficou como prefeito entre 1 de janeiro de 2017 e 6 de abril de 2018), foi com Bruno Covas (PSDB) que a obra de requalificação do Anhangabaú se iniciou.

Com o Vale já entendido como um problema, ao assumir o cargo de secretário de Desenvolvimento Urbano em 2018, Fernando Chucre se deparou com o recém assinado contrato com o Consórcio Central para execução da requalificação do Anhangabaú, contudo, não havia direcionamento para o seu início. Em conversa com Bruno Covas (PSDB) foi então apresentada a situação, a importância da implementação no grupo de ações para área central e a viabilidade econômica do projeto (por conta da alta arrecadação do Fundo Municipal de Urbanização - Fundurb¹⁴), e, neste cenário, o prefeito optou pela execução da obra. Uma solução já disponível acelerou o processo para a tomada de decisão.

4. Considerações finais

Independente da intensidade e “efetividade” das transformações no Vale, todas tiveram forte conexão com as redefinições da cidade de São Paulo: da capital do café à metrópole da era industrial. No caso atual, um dos argumentos para as mudanças no Vale foi (novamente) a retomada do centro, a procura por tornar a região central da cidade mais atrativa. Mas como esse discurso não é exclusivo de uma gestão e há anos o tema é debatido e obras e instrumentos urbanísticos são propostos, por que a mudança veio agora? Como estava o cenário dessa vez?

¹⁴ Criado em 2002, o Fundurb é “um instrumento contábil destinado à realização de investimentos em projetos urbanos que visem à realização dos objetivos do plano diretor em vigor”, sendo a Outorga Onerosa do Direito de Construir sua principal fonte de recurso (Paim, 2019). Apesar de todo valor arrecadado nas Operações Urbanas irem para o Fundurb, os valores são individuais e só podem ser utilizados dentro do perímetro definido por cada Operação.

Levando em consideração o modelo de Múltiplos Fluxos, para que um tema entre na agenda governamental é necessária a convergência de três fluxos independentes: problema, solução e política. Ou seja, por mais que nos vinte e sete anos que separam a entrega do Vale como praça de eventos e o início da sua reforma em 2019 importantes ações tenham ocorrido, foi apenas na gestão Bruno Covas que o Vale foi visto como um problema com uma solução viável em um cenário favorável politicamente.

O modelo de Múltiplos Fluxos propõe-se a analisar os processos de formação de agenda e de alternativas para formulação de políticas públicas. Desta forma, para um posterior desdobramento deste estudo, um caminho seria investigar a implementação e avaliar a requalificação do Vale do Anhangabaú, analisando os conflitos entre grupos de interesse e o cumprimento ou não dos objetivos propostos, isso a partir da literatura sobre políticas do urbano e avaliação de políticas públicas. Especialmente pelo fato de que, uma vez finalizada a requalificação do Vale, o local passou por uma concessão à iniciativa privada.

Referências bibliográficas

CAPELLA, A. C. N. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. BIB. REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, v. 61, p. 20-40, 2006.

HEREÑÚ, PABLO EMILIO ROBERT. SENTIDOS DO ANHANGABAÚ. 2007. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM PROJETO, ESPAÇO E CULTURA) - FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO, UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, SÃO PAULO, 2007. DOI:10.11606/D.16.2007.TDE-17052010-145047. ACESSO EM: 2021-07-24.

MILLER, CARLOS EDUARDO MURGEL. REURBANIZAÇÃO DO VALE DO ANHANGABAÚ: PROPOSTAS PARA A RECRIAÇÃO DE UMA PAISAGEM. 2017. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM PAISAGEM E AMBIENTE) - FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO, UNIVERSITY OF SÃO PAULO, SÃO PAULO,

2017. DOI:10.11606/D.16.2018.TDE-05072017-102653. ACESSO EM:
2021-07-03