



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



As centralidades periféricas como contraponto à “cidade investimento”

The peripheral centralities as a counterpoint to
the "investment city"

*Paula Custódio de Oliveira¹, Mestranda FAUUSP,
paula.oliveira@usp.br*

¹ Arquiteta Urbanista pela Universidade de São Paulo (2012). É pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - LABHAB FAUUSP. É mestranda da FAUUSP desde 2015 e bolsista CAPES.

RESUMO

Vivemos um paradoxo que, se de um lado contamos com uma estrutura legal, que contempla conquistas sociais das últimas décadas, da Constituição, ao Estatuto da Cidade e a normativa deles decorrente, como planos urbanos e habitacionais generosos, o que se observa na realidade é a ampliação da mercantilização dos espaços urbanos. Consolida-se uma cidade segmentada e excludente.

Parece-nos que é o momento de voltar a discutir ações concretas do Estado, intervenções de menor porte e distribuídas em rede, que articulem recursos próprios constitucionalmente preconizados como educação e saúde na formatação de Projetos Urbanos de Interesse Social, como contraponto a um contexto que vem tornando a cidade um investimento e ampliando as desigualdades territoriais.

Nessa perspectiva, a política de fomentar a presença do Estado como marco visível na criação de centralidades e polos estruturadores desse tecido desarticulado periférico é um resgate que deve ser feito, destacando-se aqui a implantação dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), como forte elemento de reflexão.

Palavras Chave: Plano urbanístico; Centralidades; Presença do Estado; CEU; Integração.

ABSTRACT

We live in a paradox that, if on one hand we have a legal structure, which contemplates social achievements of the last decades, the Constitution, the City Statute and the normative of them, such as generous urban and housing plans, what is actually observed is the expansion of the commodification of urban spaces. A segmented and exclusive city is consolidated.

It seems to us that it is time to re-discuss concrete actions of the State, smaller interventions and distributed in networks, that articulate own constitutional resources defended as education and health in the format of Urban Projects of Social Interest, as a counterpoint to a context that has been making the city an investment and widening the territorial inequalities.

In this perspective, the policy of fostering the presence of the State as a visible landmark in the creation of centralities and structuring poles of this peripheral disarticulated fabric is a rescue that must be done, highlighting the implantation of the Unified Educational Centers (CEUs), as a strong element of reflection.

Keywords: Urban plan; Centralities; Presence of the State; CEU; Integration.

INTRODUÇÃO

Vivemos um paradoxo que, se de um lado contamos com uma estrutura legal, que contempla conquistas sociais das últimas décadas, da Constituição, ao Estatuto da Cidade e a normativa deles decorrente, como planos urbanos e habitacionais generosos, o que se observa na realidade é a ampliação da mercantilização dos espaços urbanos. Consolida-se uma cidade segmentada e excludente.

É nesse contexto, em que o Planejamento incorpora instrumentos contratuais e de articulação com o mercado, com resultados que acabam por gerar custos indiretos ao poder público ou ganhos cujas disfunções não compensam, no conjunto da cidade, os ganhos obtidos.

Parece-nos que é o momento de voltar a discutir ações concretas do Estado, intervenções de menor porte e distribuídas em rede, que articulem recursos próprios constitucionalmente preconizados como educação e saúde na formatação de Projetos Urbanos de Interesse Social, como contraponto a um contexto que vem tornando a cidade um investimento e ampliando as desigualdades territoriais. É assim que ações localizadas, constituindo núcleos e centralidades no tecido urbano periférico e desarticulado permite vislumbrar possibilidades de uma cidade mais incluyente.

Resgata-se nesse sentido a ideia de cidade polinucleada, a partir do fomento de centralidades que não o centro histórico. Esse é um tema que vem sendo desenvolvido nos planos urbanísticos de São Paulo desde o final dos anos 50, quando foi proposto um estudo para a cidade de São Paulo, pela SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) que de modo pioneiro introduziu a questão na pauta do planejamento urbano.

RESGATE DO PAPEL DA CENTRALIDADE NOS PLANOS URBANÍSTICOS EM SÃO PAULO

Em um contexto no qual o planejamento paulistano, influenciado diretamente nas experiências americanas, se focava no zoneamento do uso do solo urbano e no desenvolvimento da infraestrutura viária (Plano de Avenidas, 1930), o SAGMACS, coordenado por Louis-Joseph Lebrat, inovou ao

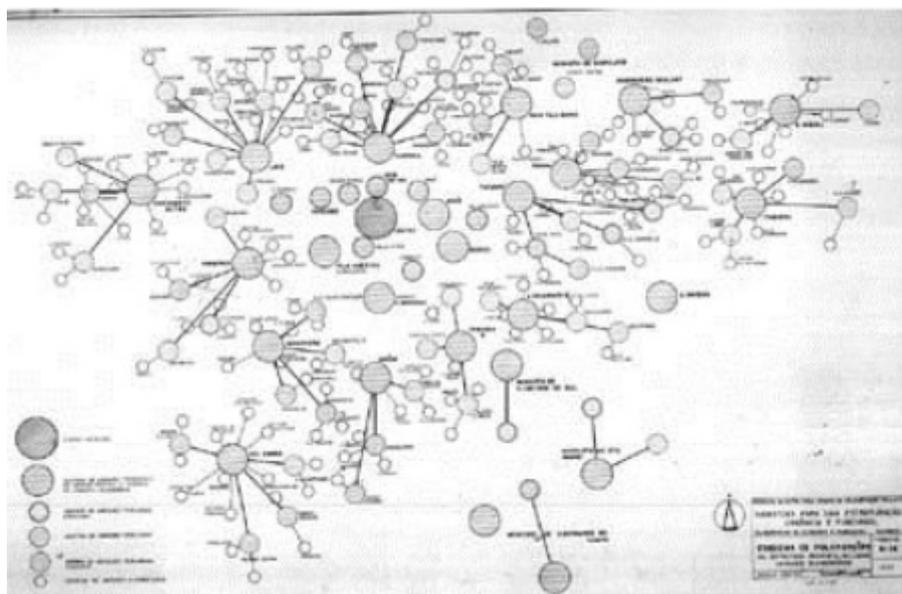
(...) atrelar a prática do planejamento ao conhecimento da realidade social da cidade, e conhecer a real situação em que São Paulo se encontrava no período, para saber quais demandas deveriam ser enfrentadas, tentando tratar os problemas a partir de uma visão integrada e de conjunto, (...) introduzindo o diagnóstico da realidade social como parte do planejamento urbano (...) (colocando) uma técnica reflexiva que questionava as bases da urbanística moderna que priorizava investimento em determinadas áreas da cidade em detrimento do desconhecimento das demandas existentes em regiões mais afastadas da área central (CESTARO, 2013, p. 08 - 17).

Assim se estruturou o estudo chamado Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana, lançado em 1958: um intenso levantamento sobre as reais questões que a cidade propunha e, a partir dele, propostas de planejamento urbano para enfrentá-las.

A realidade apontada pelos estudos da SAGMACS, através dos relatórios apresentados à municipalidade, mostrava a [1] necessidade de introduzir a discussão sobre a questão metropolitana no campo do urbanismo, bem como a [2] necessidade de se criar uma rede de cidades, através do planejamento

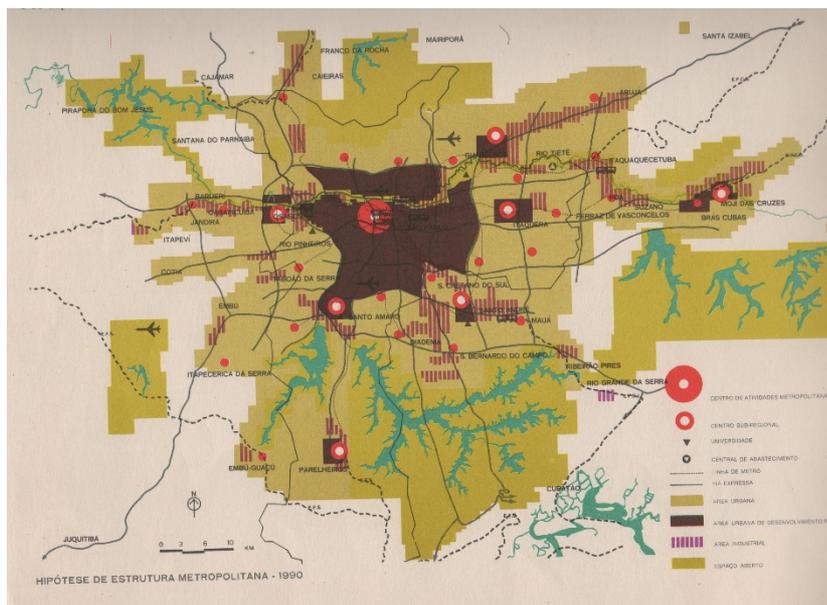
regional, e a [3] incorporação do trabalho de pesquisa urbana, como ferramenta no planejamento da cidade (CESTARO, 2013, p.16, numeração minha).

A proposta urbana do estudo Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana adotava a hipótese de que a vida coletiva dos habitantes de São Paulo se realizava em três escalas: elementar, completa e complexa. As unidades elementares eram as que se aproximavam mais do nível cotidiano de vida contando com o mínimo de infraestrutura de comércio e serviços, como mercados, farmácias, bares e paradas de ônibus, suprindo às necessidades da população local. Um conjunto de unidades elementares, num diâmetro de 3km e população mínima de 1.000 habitantes, formavam as unidades complexas, que forneciam serviços de lojas, cinema, unidades de saúde e clube. E por último, um conjunto de unidades complexas, formavam uma unidade completa, caracterizando um subcentro da cidade, com caráter de autossuficiência em relação ao Centro de São Paulo, com grande diversidade comercial, equipamentos escolares, de saúde, administrativos e demais necessários à vida coletiva (SAGMACS, 1958). Como se observa na figura 1, essa disposição foi estudada e proposta para o território metropolitano.



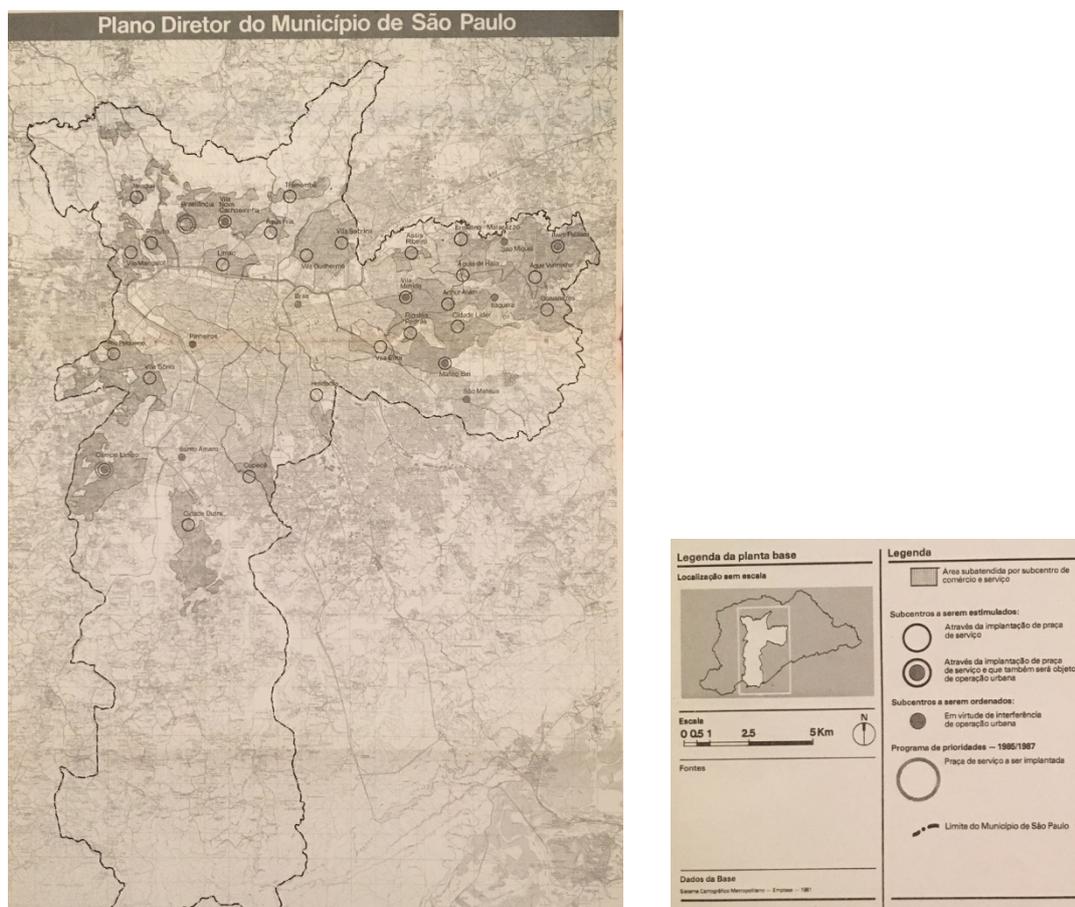
[Figura.1] Análise de Atração de Centralidade. SAGMACS, 1958. Fonte: <http://pt.slideshare.net/edisonbr2/urbanismo-e-planejamento-urbano-panorama-so-paulo>, acesso em novembro de 2016.

Apesar do estudo proposto pela SAGMACS para São Paulo não ter saído do papel, os planos urbanísticos que o seguiram até então consideraram de alguma forma a estruturação em unidades autossuficientes proposta por ela. O Plano Urbanístico Básico – PUB (1968), desenvolvido em plena ditadura militar, ainda assim continha sua proposta baseada em uma estrutura poli nuclear e metropolitana, mas foca-se na estruturação do transporte sobre trilho metropolitano – Metrô.



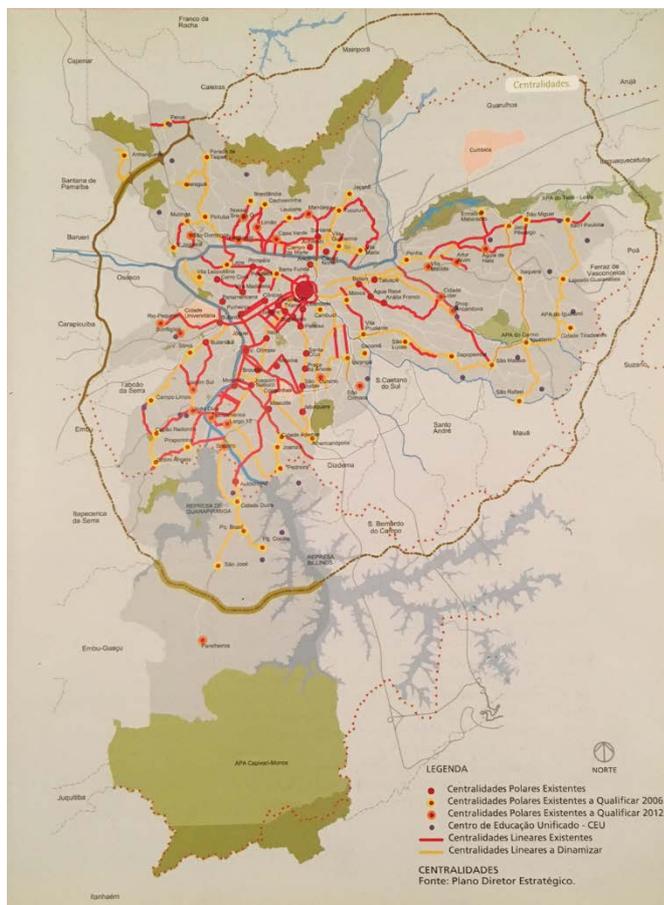
[Figura.2] Hipótese de Estrutura Metropolitana. Plano Urbanístico Básico, 1968. Fonte: Prefeitura de São Paulo, PUB: São Paulo 1990 – a nova São Paulo, 1969.

Em 1985, já em um momento de abertura política, é proposto o primeiro Plano Diretor de São Paulo (PD 1985), que previa em seu escopo as Praças de Serviços, caracterizadas por um conjunto de espaços livres e de edificações destinadas a oferecer a população os serviços públicos fundamentais e estimular a expansão de subcentros. As Praças de Serviços concentrariam os investimentos públicos, já que estariam em perímetros de operação urbana, e representavam a descentralização físico-administrativa da cidade.



[Figura. 3a e 3b] Estimulo e ordenação de Subcentros de Comércio e Serviço, Plano Diretor 1985. Mapa e Legenda. Fonte: Prefeitura de São Paulo, Caderno de Mapas Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985/2000.

Em 1991, foram iniciados os estudos de revisão do PD 1985, mas o processo foi interrompido e nunca chegou a ser finalizado. Somente em 2002, após aprovação do Estatuto da Cidade (2001), foi proposto e aprovado novo texto no qual responsabilizava os Planos Regionais Estratégicos a definir “os perímetros de novas centralidades e das já existentes, que serão dinamizadas e consolidadas preferencialmente por atividades comerciais, de prestação de serviços e institucionais de âmbito regional, com maior intensidade de aproveitamento do solo, tendo por suporte a rede viária estrutural e dos diferentes modos de transporte” (PD 2002, art. 8). O desenvolvimento da rede estrutural de eixos e polos de centralidades passa a ser de responsabilidade de cada subprefeitura, isentando o poder público municipal do planejamento integrado entre elas, sendo este responsável apenas pela sugestão de áreas considerando o território municipal.



[figura 4] Centralidades, PD 2002. Fonte: Sempla, 2004.

A revisão do PD 2002 prevista para 2007 não foi realizada e somente em 2014 foi aprovado novo texto (PD 2014) no qual as centralidades polares e lineares são consideradas “porções do território do Município que concentram atividades terciárias, em especial comércio e serviços, que devem ser qualificadas e fortalecidas” (PD 2014, art. 180), sendo considerados como polos e eixos de centralidade: centro histórico; eixos e polos de centralidade do terciário avançado; centros de bairros e polos e eixos de comércio e serviços em áreas consolidadas; grandes equipamentos urbanos que polarizam atividades econômicas, como, entre outros, terminais, centros empresariais, aeroportos; áreas integrantes dos eixos de estruturação da transformação urbana ao longo do sistema estrutural do transporte coletivo; centralidades a serem consolidadas (PD 2014, art. 180, parágrafo único). No entanto, o PD 2014 tem o foco estruturalmente voltado para o desenvolvimento dos eixos lineares de transporte públicos (existentes e propostos) e no incentivo na construção/consolidação de infraestrutura mista (comércio, serviços e habitação) ao longo dos mesmos²³.

2

3 Durante o ano de 2016 foram desenvolvidos os estudos de revisão para os Planos Regionais nas subprefeituras. Tais planos ainda se encontram em processo e seus resultados não foram divulgados, não sendo possível analisar o peso do planejamento dos subcentros em suas propostas.

O desenvolvimento das centralidades nos planos urbanísticos para São Paulo desde o final dos anos 50 demonstra certa preocupação e reconhecimento de uma cidade em que grande parte da população ocupou as bordas do território, sem acompanhamento da instalação de infraestrutura básica pelo poder público. A criação de centralidades teria o papel então de reverter esse quadro. Ao mesmo tempo, se observa que durante as quatro décadas seguintes (LUME USP, 2004), a ocupação da periferia cada vez mais precária se intensificou, evidenciando o caráter de planejamento “de gaveta” dos planos urbanísticos de São Paulo.

Nessa perspectiva, a política de fomentar a presença do Estado como marco visível na criação de centralidades e polos estruturadores desse tecido desarticulado periférico é um resgate que deve ser feito. Nesse sentido, e considerando o perceptível sentimento público da valoração do tema da educação (que faz com que o discurso contido nas medidas restritivas da PEC 55 tenha sua maior dificuldade de justificar-se quando os aspectos são educação e saúde), destaca-se a implantação dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) como forte elemento de reflexão, já que foram construídos em bairros periféricos com piores índices sociais e urbanos à época (Mapa da Exclusão e Inclusão, 2002; LABHAB, 2003). À luz da experiência de infraestruturação de tecidos precários a partir da implantação dos CEUs (45 unidades construídas entre 2003 e 2009, em duas fases de implantação⁴, busca-se discutir conceitos e potenciais de centralidade presentes ou não nesses equipamentos, levando em consideração o disposto nos planos urbanísticos desenvolvidos para a cidade de São Paulo.

Foi no PD 2002 que os Centros Educacionais Unificados são consolidados enquanto propostas e caracterizados como elementos de centralidade (figura 4), apesar de combinar apenas uso educacional e cultural/esportivo, não englobando algumas outras características básicas de um subcentro, como já citado até aqui. Impulsionados pelo Plano Diretor e por um momento de alinhamento político entre a Secretaria de Educação e o Departamento de Edificações – EDIF, da Prefeitura de São Paulo, os projetos dos CEUs começam a sair da prancheta a partir de 2002. Os projetos já vinham sendo desenvolvidos como Praças de Equipamentos Integrados desde o final dos anos 80/início dos 90, pelo EDIF.

As Praças de Equipamentos Integrados foram concebidas enquanto polos estruturadores de bairros periféricos e apresentavam proposta de integração entre escola e comunidade através da promoção de atividades extracurriculares, ligadas à cultura e ao esporte. A ideia era ter uma média de três praças por subprefeitura, reunindo um conjunto arquitetônico e urbanístico conectados pelo vazio com outros equipamentos em um raio de 2km, baseados em ideias humanistas e sociais, que propiciassem o encontro entre seus usuários. “Enquanto conceito, a rede municipal de Praças de Equipamentos Integrados estruturaria a rede municipal de equipamentos públicos existentes e também estruturaria os bairros do ponto de vista dos cidadãos, na escala do pedestre, do passeio público” (DELIJAICOV, 2004)

Apesar de não se caracterizarem como fomentadores de centralidade em si, já que não possuem características comerciais, por exemplo, os CEUs serviriam como elementos fomentadores de vida urbana, contribuindo sob esse aspecto para o desenvolvimento de novos subcentros e consequentemente qualificação e integração urbana do tecido periférico. Para dialogar com a proposta e ideologia desse equipamento é necessário resgatar suas origens enquanto política

4 A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU) territorializou mais 21 propostas de CEUs no município durante a gestão Haddad (2013 – 2016).

pública e seu processo de implantação, considerando suas aspirações e entraves para uma possível avaliação.

AS ORIGENS REMOTAS DO CEU ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Algumas das iniciativas educacionais em que a proposta dos CEUs se enraíza se iniciam com a apresentação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. O documento foi o marco inaugural do projeto de renovação educacional no país que, a partir desse período, ganha destaque nos debates nacionais, apresentando o problema educacional de forma sistêmica e atestando a universalização da escola pública, laica e obrigatória. Defendia que a introdução de novos modos pedagógicos, alterando as práticas convencionais das escolas seria o modo de estabelecer relação mais próxima entre a escola e a comunidade, além de assinalar um diagnóstico sistematizado da situação fragilizada em que se encontrava a educação no país, tanto nas zonas urbanas quanto nas regiões rurais.

Como resposta às questões colocadas pelo manifesto, a Constituição de 1934 promulgada no primeiro governo Vargas definia pela primeira vez na lei do país que a educação é um direito de todos e deve ser ministrada tanto pela família quanto pelos poderes públicos. Instituiu também em termos financeiros que 20% dos recursos do Estado deveriam ser revertidos para a educação, enquanto para a União e os municípios o repasse deveria ser de 10%. Essas e outras mudanças colocadas na Nova Constituição não correspondiam integralmente às bandeiras do manifesto, porém são indícios do papel mais importante que a educação pública passou a ter na agenda política.

Para além do marco legal, a atuação desses pioneiros influenciou ainda uma geração de educadores, inspirando experiências desenvolvidas como projetos-pilotos desde então, buscando revisar o padrão tradicional de ensino (PEREZ, 2010). Entre elas, podemos destacar como influências ao projeto pedagógico dos CEUs: os Parques Infantis (1935) e a Escola Vocacional (1961), em São Paulo; a Escola Parque (1950) idealizada por Anísio Teixeira, na Bahia; e os CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública (década de 1980), idealizados por Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro. Essas experiências, combinadas, formam base conceitual e histórica para a concepção da proposta pedagógica dos CEUs.

Os Parques Infantis foram instalados em São Paulo, a partir de 1935, por Mário de Andrade responsável pelo Departamento de Cultura da Municipalidade de São Paulo. Tinham como intuito de suprir a carência por espaços onde as mães trabalhadoras poderiam deixar seus filhos durante a jornada de trabalho, ofertando atividades recreativas, educacionais e assistenciais. Representaram o “resgate dos espaços públicos para ofertar diversas atividades lúdicas, esportivas, culturais sem obrigatoriedade de frequência” (PEREZ, 2010, p. 139). Ainda de acordo com PEREZ, esse aspecto foi a principal contribuição dos Parques Infantis à elaboração da proposta dos CEUs.

As Escolas Vocacionais, por sua vez, implantadas a partir de 1961, pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, foram pioneiras pois procuravam trazer a realidade social da comunidade para dentro da escola, e assim construir seu currículo escolar. A introdução de “novos elementos ao processo formal desenvolvido nas escolas, como a participação, a cultura e outras atividades” (PEREZ, 2010, p. 146) se aproxima das propostas político pedagógicas adotadas nas propostas dos CIEPs e dos CEUs. A escola deve estar inserida na comunidade, pertencer a ela, ofertando seus

espaços para o uso e para as várias manifestações socioculturais presentes naquele território. Um espaço a ser frequentado por todos (PEREZ, 2010, p. 152)

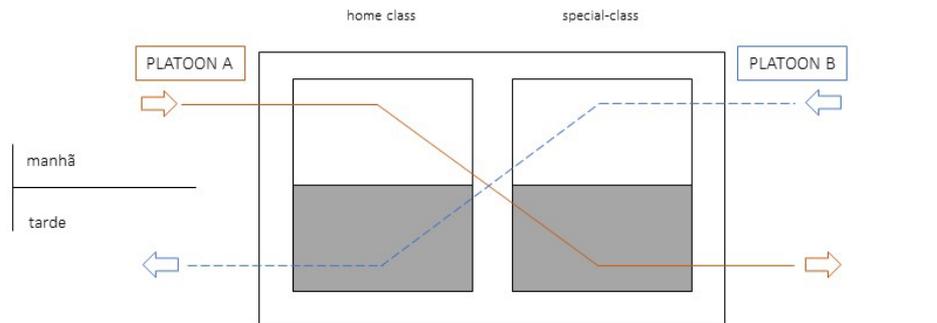
Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) criados na década de 1980, no Rio de Janeiro, também foram muito influenciados pela Escola Parque de Anísio Teixeira. Foram idealizados por Darcy Ribeiro, então Secretário da Educação do governo Leonel Brizola, que considerava o período integral condição necessária para sucesso dos CIEPs, na medida em que a vulnerabilidade da população era tamanha, que tratar as atividades ligadas à cultura apenas como extracurriculares, poderiam fazer com que o aluno não as frequentassem. Projetados por Oscar Niemeyer e João Filgueiras Lima, com elementos pré-moldados, tiveram uma grande difusão por todo o Estado do Rio de Janeiro, tendo cerca de 500 unidades construídas. Sua missão era “recuperar os valores da cultura local, desfazendo a negação de aspectos relacionados ao meio em que a criança vive – cultural, ambiental e econômico –, demonstrando que os eventos culturais não são meras comemorações de datas ou apenas recreativos” (PEREZ, 2010, p.159). Nos CIEPs, “a Cultura se destaca como fator de integração entre a escola e a comunidade, como um fio que tece as relações entre o espaço escolar e o seu entorno, na tentativa de recuperar o papel político e social da escola” (PEREZ, 2010, p.160).

Mas é na experiência da Escola Parque, na Bahia, que os idealizadores do projeto do CEU têm sua maior referência. Os estudos de projeto para os CEUs eram conduzidos na Divisão Técnica de Projetos do Departamento de Edificações - EDIF, na Prefeitura de São Paulo, pelos arquitetos e servidores públicos, Alexandre Delijaicov, André Takiya e Wanderley Ariza, que se pautaram (conforme entrevista realizada com Alexandre Delijaicov em 2015) nas realizações anteriores do educador brasileiro Anísio Teixeira, com seu projeto pedagógico para a Escola Parque, – essa com projeto arquitetônico de Hélio Queiroz Duarte e Diógenes Rebouças –, e na experiência acumulada do próprio Departamento, fundado em 1949. Parte dessa experiência própria pode ser atribuída à Comissão do Convênio Escolar (1949-1952) responsável pela coordenação e reestruturação da rede escolar de São Paulo durante a década de 1950, seguindo conceitos de uma pedagogia moderna, com a construção de diversos equipamentos sociais entre escolas, parques infantis, teatros e bibliotecas. O Convênio Escolar foi dirigido pelo próprio Hélio Queiroz Duarte.

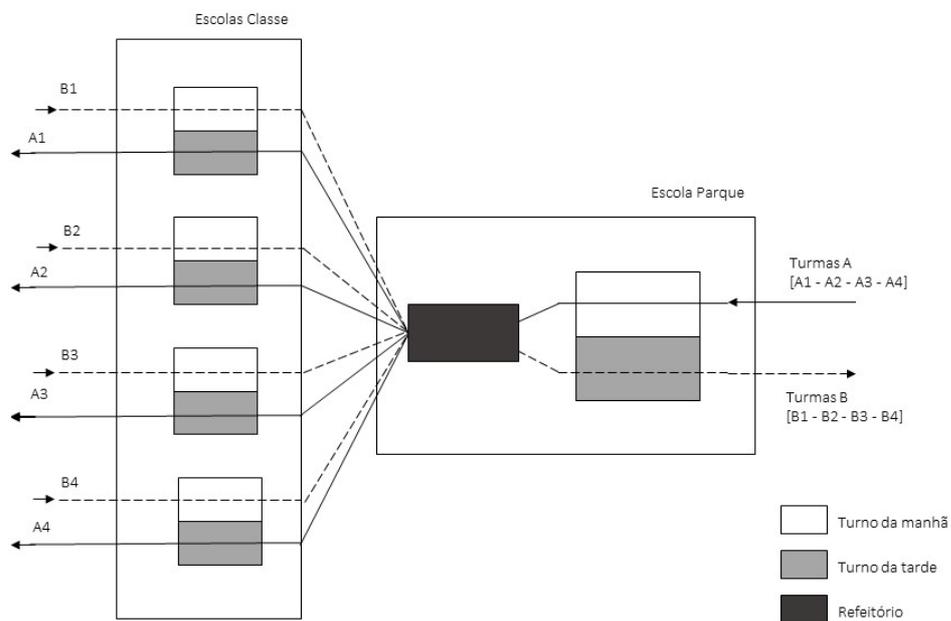
O Centro Educacional Carneiro Ribeiro, ou como ficou conhecido a Escola Parque, foi um projeto piloto idealizado pelo então Secretário da Educação e Saúde da Bahia, Anísio Teixeira e projetado pelos arquitetos Hélio Queiroz Duarte e Diógenes Rebouças, que buscava construir centros populares de educação em todo o estado. A proposta “visava alternar atividades intelectuais com atividades práticas – como artes aplicadas, industriais e plásticas, além de jogos, recreação, ginástica, teatro, música e dança – distribuídas ao longo de todo o dia” (PEREZ, 2010, p. 141), preocupando-se com a integração da escola e o desenvolvimento urbano de seu entorno. Eram previstos a instalação de dez conjuntos de Escolas Parque em Salvador, mas somente o Carneiro Ribeiro, localizado no bairro da Liberdade, em Salvador, foi implantado.

O sistema do Centro Carneiro Ribeiro foi inspirado no Sistema Platoon, desenvolvido nas escolas americanas de Detroit, que Anísio Teixeira visitou em duas ocasiões (1927 e 1929). O Sistema Platoon se caracteriza pela simultaneidade do uso das salas de aula, com a separação dos alunos em dois grandes grupos, os platoons. Pela manhã, um grupo frequenta a Escola Classe e outro grupo a Escola Parque. À tarde, os grupos trocam de local, trasladando pelo conjunto (figura.5). Assim, os alunos tinham currículo integral, sendo um período dedicado a Escolas-Classe, onde tinham aulas mais tradicionais aos currículos escolares e outro período dedicado às Escolas-Parque, onde desenvolviam atividades extracurriculares, mais lúdicas, ligadas à arte, esporte e lazer. A arquitetura de seus espaços estava de acordo com seu programa, provendo seus alunos de

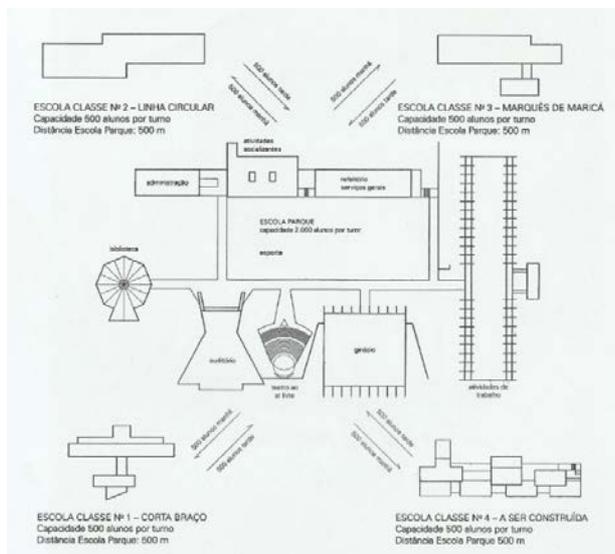
espaços generosos para que cada atividade fosse realizada de modo racional e funcional. Incorporando novos ambientes e atividades, a Escola Parque abriu espaço para participação da comunidade, promovendo maior integração entre escola e entorno. Como diz JACOBS (2014, p.123-124), não se pode depender da instalação por si só de certos referenciais de vida digna (escolas por exemplo) como criadores de bairros dignos, sendo necessário estabelecer uma estratégia para seu uso urbano.



[Figura.5] Esquema dos turnos do Sistema Platoon. Movimento de translação e revezamento de turmas. Fonte. DUARTE, 2009

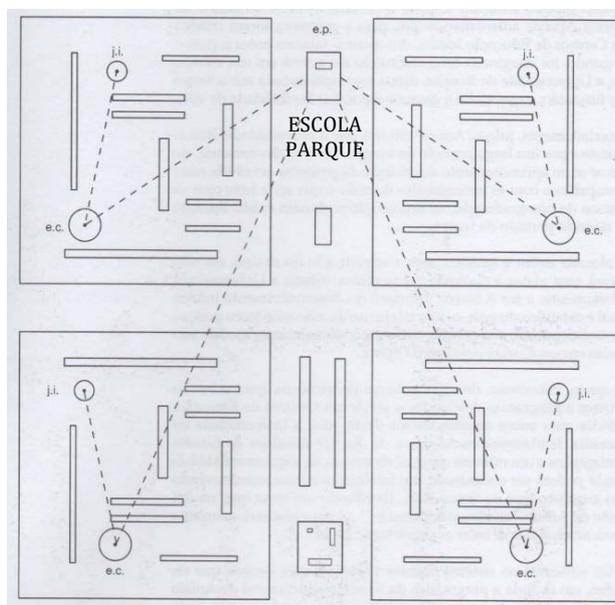


[Figura.6] Esquema dos turnos da Escola Parque. Movimento de translação e revezamento das turmas nas Escolas Classe e Escola Parque. Fonte. DUARTE, 2009



[Figura.7] Esquema de implantação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, em Salvador. Fonte. DUARTE, 2009

Com o rebatimento da experiência baiana, as Escolas Parque também foram implantadas em Brasília, em 1960, objetivando dar maior perspectiva ao projeto, com possibilidades maiores de reconhecimento e disseminação por todo o Brasil. Com o nome de Centros Educação Elementar, previam um jardim de infância (4 a 6 anos) e uma Escola Classe (7 a 14 anos) por superquadra. Uma Escola Parque atenderia um conjunto de quatro superquadras.



[Figura.8] Posição das Escolas Classe e da Escola Parque no conjunto de quatro superquadras. j.i. = jardim da infância; e.c. = escolas classe. Fonte. DUARTE, 2009

Esses elementos tiveram forte influência na concepção das Praças de Equipamentos Integrados, já descritas anteriormente e, posteriormente, nos projetos arquitetônicos dos CEUs.

O CEU ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA – ASPIRAÇÕES, ENTRAVES E AVALIAÇÃO

Os Centros Educacionais Unificados foram configurados enquanto conjunto de equipamentos urbanos (educacionais, culturais e esportivos) provedores de espaço públicos legítimos, de propriedade pública da cidade, irradiadores de urbanidade, que incluem a periferia no circuito cultural e educacional de São Paulo, aproximando simbolicamente a periferia do centro ao estabelecer referenciais urbanos significativos e funcionando como núcleos de articulação da cidade. A produção de espaços públicos na cidade significa produzir espaços de encontro, áreas de uso livre e comum, nas suas diversas finalidades, onde as relações sociais podem ser representadas, discutidas e contestadas, nos quais o lazer (traduzido em acesso à cultura e ao esporte) seja um direito do cidadão a ser garantido pelo poder público.

A proposta dos CEUs enquanto política pública integrada de intervenção em áreas carentes da cidade de São Paulo enseja uma filosofia de atuação no território, a qual se expressa conceitualmente em seus objetivos, em suas diretrizes de atuação e ao mesmo tempo na implantação e projeto arquitetônico. Essa filosofia está baseada na concepção de que a escola atua como elemento estruturador urbano e social ao se relacionar com novos usos culturais, esportivos e de lazer que completam o quadro curricular, abrindo espaço para participação de toda a comunidade. Considera que sua atuação como rede integrada de equipamentos é capaz de estruturar a reforma educacional baseada na universalização da escola pública, laica e obrigatória⁵.

Os CEUs constituem referências urbanas de espaço público na periferia e dão oportunidade de encontro aos moradores do entorno, que passam a influir na dinâmica do próprio equipamento. Ao mesmo tempo que se propõe a responder ao déficit de vagas escolares e de espaços públicos urbanos, ele propõe um horizonte revolucionário para a sociedade, no qual a educação “é instrumento de abertura de oportunidades e de afirmação da cidadania” (CRUZ, CARVALHO, DELIJAICOV, 2004, p.34). Os CEUs “apresentam a maturidade e o passo mais recente dentro de uma longa história de interação entre arquitetos e educadores” (DELIJAICOV, 2004) propondo a qualificação do padrão de ocupação territorial da cidade (CRUZ, CARVALHO, DELIJAICOV, 2004).

Ciente de que o CEU não se propõe a responder todas as questões colocadas pela precariedade e não se coloca como pauta da reforma urbana – no Brasil, institucionalizada pela criação de marcos legais –, reconhece-se suas limitações ao se relacionar com a cidade e a sociedade. É possível pressupor que sua implantação tenha impactado as condições de vida da população moradora de seu entorno na medida em que proporcione o uso de seu espaço de forma emancipadora, ou seja, promova o uso público, democrático e diverso. Tal pressuposto decorre do fato de que o CEU, ao oferecer espaço público múltiplo, promove o uso e apropriação desses espaços e, conseqüentemente, o usufruto da cidade, a conquista da vida urbana por seus cidadãos mais excluídos. O uso associado dos espaços múltiplos do CEU sugere integração entre escola e comunidade, fortalecendo as relações sociais e a própria comunidade através do diálogo e cooperação e criando vínculo entre o estudante e a realidade concreta, inserindo-o na sociedade enquanto sujeito, ampliando a conquista da cidadania e da autonomia (FREIRE, 1996). “A

⁵ Como previa o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1922), já comentado anteriormente nesse mesmo artigo.

compreensão da multiplicidade e diversidade de sujeitos, causas e espaços amplia o campo da ação pedagógica, contribuindo na construção de valores democrático-participativos e multiplicando as redes educativas e culturais. (...) a escola que se quer democrática participa dos processos de conquista da cidadania” (PEREZ, 2010, p. 365). Como Anísio Teixeira colocaria,

A escola popular para uma sociedade subdesenvolvida e com acentuada estratificação social, longe de poder ser mais simples, faz-se a mais completa e a mais difícil das escolas. Sejam quais forem as dificuldades, esta terá de ser a escola primária com que resolveremos os problemas da rígida estratificação social e dos graves desníveis econômicos da sociedade brasileira e com que criaremos a igualdade de oportunidades, que é a essência do regime democrático (TEIXEIRA apud DUARTE, 2009)

No entanto, o projeto urbano, refletido na implantação desses equipamentos, não foi desenvolvido com a mesma qualidade destinada a seus projetos educacional e arquitetônico. Sua implantação supunha terrenos de ao menos 10.000 m², revelando um dos principais conflitos territoriais da proposta: implantar um grande equipamento em áreas densamente povoadas com padrão de ocupação fundiário irregular ou ilegal, baseado no fracionamento da terra em pequenos lotes. Em termos gerais, as implantações desses equipamentos não souberam enfrentar as questões urbanas colocadas por seu entorno.

Na escolha dos terrenos, o desafio dos grupos de trabalho responsáveis era identificar e avaliar os terrenos que correspondiam ao perfil procurado e iniciar os procedimentos para desapropriação de áreas não públicas. Assim seria possível definir a quantidade de centros que seriam construídos. O processo de identificação dos terrenos e desenvolvimento dos projetos envolveu vistorias, publicação de decretos de desapropriação, negociação sob os preços das indenizações, organização de documentação para licitação, estudos de detalhamento do projeto, negociação com a comunidade, etc. Foram identificados 45 terrenos nos quais os projetos dos CEUs seriam implantados e entre janeiro e fevereiro de 2002, foram concluídos os projetos. “Com a licitação das obras praticamente concluídas, algumas áreas ainda apresentavam problemas e, assim, decidiu-se que elas ficariam para a segunda fase, quando seriam construídos mais 24 CEUs, completando os 45 programados” (PEREZ, 2010, p. 304). A segunda fase só seria iniciada em 2007⁶.

Segundo ARRETCHÉ (1998, pp. 2), a avaliação de uma política pública passa por “um exame da engenharia institucional e dos traços construtivos dos programas (...) dando sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública”. Para constituir uma proposta de avaliação da política pública dos CEUs deveria então se analisar toda a dinâmica institucional de sua implantação. Ou seja, a avaliação da política pública dos CEUs poderia ter como foco sua atuação como rede integrada de equipamentos públicos capaz de estruturar a reforma educacional pública. ARRETCHÉ (1998) ainda define três categorias como recurso analítico de políticas públicas: [1] efetividade: exame da relação entre implementação de um programa e seus impactos e/ou resultados; [2] eficácia: relação entre os objetivos e instrumentos explícitos e seus resultados efetivos; e [3] eficiência: relação entre esforço empregado na implantação e os resultados alcançados.

6 A segunda fase dos CEUs se iniciou em 2007, com algumas mudanças nos projetos, já que a gestão Marta Suplicy (2001-2004) não foi reeleita. Entre 2007 e 2009, na gestão Serra Kassab foram construídos os 24 CEUs restantes previstos, em grande parte porque já tinham sido licitados e por pressão popular, já que o trabalho comunitário desenvolvido nos levantamentos das áreas na gestão anterior foi engajado com a população residente.

Nesses termos, a avaliação dos CEUs aqui proposta se configura através do recurso analítico de sua efetividade, com foco em verificar a qualidade socioterritorial associada à sua implantação em tecidos urbanos de alta carência urbana e social, examinando seus resultados no território, identificados por aquilo que ele se propõe enquanto equipamento público. É uma avaliação de resultados que se insere em uma política pública e não uma avaliação da política pública como um todo.

Espera-se constatar a apropriação do equipamento no espaço e no tempo, pelo uso qualificado de seu espaço público e pela participação dos moradores. O uso qualificado pode ser entendido como o uso que é público, democrático, aberto, emancipado e diverso, caracterizado pela diversidade de atividades e de público, pela qualidade do espaço e pela acessibilidade urbana do equipamento, durante toda a semana, em diversos horários. A participação dos moradores pode se dar, além do uso propriamente dito do equipamento, através da expansão do programa dos CEUs no bairro (como acontece com as bibliotecas públicas de Medellín, cujas atividades se estendem às praças e às casas do entorno) e de seu envolvimento nas diversas instâncias e decisões políticas de gestão dos CEUs, como os Conselhos Gestores. Revela-se, assim, o olhar da pesquisa sempre mais direcionado às questões territoriais já que é um olhar pesquisador de arquitetos urbanistas.

A pesquisa a qual o artigo se remete, ainda em curso, vem constatando que o uso qualificado desses equipamentos responde a questões de integração melhor do que sua implantação ou seu projeto arquitetônico. E tem claro que políticas públicas e respectiva implantação e materialização no território devem ser portadoras de um mesmo projeto, uma formulação integrada, única, que assuma a dimensão de “sociourbana”.

Esse ensaio, portanto, defende que a integração urbana não passa apenas pelo físico: ela prioritariamente passa pela construção de cidadania e cidade. Essa constatação dialoga com os conceitos de diversidade urbana e uso cotidiano desenvolvidos por Jane Jacobs, em *Morte e Vida de Grandes Cidades* (2001); com a criação de oportunidades e liberdade de escolha como forma de desenvolvimento, defendida por Amartya Sen, em *Desenvolvimento como Liberdade* (1999); e com a construção de cidadania e do próprio sujeito inserido na sociedade através da educação, teorizada por Paulo Freire, em *Pedagogia da Autonomia* (1996).

Em *Morte e Vida de Grandes Cidades*, publicado pela primeira vez em 1961, JACOBS teoriza que a vida das grandes cidades consistiria de seu uso cotidiano garantido pela promoção de diversidade urbana na escala da cidade, da vizinhança de rua e do distrito. Se o planejamento dessas três escalas considerasse a produção da diversidade urbana, seu uso e, portanto, a vida das cidades estaria garantida.

Para produzir verdadeira estruturação, diversidade e qualidade de vida urbana em territórios tão precários é necessário um conjunto de políticas públicas diversas e intersetoriais, que considerem a melhoria do habitat como um “conjunto de aspectos físicos, socioambientais e econômicos que contribuem para uma qualidade de vida urbana digna. (Referindo-se a) questões da moradia, do ambiente construído e da estrutura urbana” (LABHAB, 2003).

É fundamental formular propostas, mas é sua materialidade que as faz compreensíveis. Nada mais evidente em relação a isso do que a criação do Ministério da Educação no Brasil, em 1930 e a implantação de sua sede num edifício que evidenciasse seu compromisso com a arte moderna. O prédio, desenvolvido por uma equipe chefiada por Lúcio Costa e integrada por Oscar Niemeyer, Carlos Leão, Afonso Eduardo Reidy, Jorge Moreira e Ernâni Vasconcelos e supervisão de Le

Corbusier está assentado sobre pilotis: sólidas colunas de 10 metros de altura, que sustentam o edifício, formatando a praça sob ele. As “Colunas da Educação” expressam a um tempo uma estrutura física grandiosa, como devem sustentar um projeto de educação nacional capaz de tirar o país do atraso.

A mesma correlação simbólico-material presente no Ministério–Edifício é o que se faz necessário construir para incluir a todos na cidade e na sociedade, para integração de tecidos precários através da criação de centralidades, para a universalização do acesso à cidade, do direito à cidade conforme expresso indiretamente em nossa Constituição e de forma expressa no Estatuto da Cidade (2001).

Avançar nessa reflexão passa, portanto, por discutir a possível manifestação/expressão territorial de princípios expressos no Estatuto da Cidade ou em Planos Diretores, como em outras formas além da integração física, verificando resultados: uma espécie de Avaliação Pós-Ocupação (ou pós-obra), avaliando em conjunto o físico e o social. Se é importante a integração física e infraestruturação desses tecidos urbanos, importa tanto quanto (ou ainda mais) a inclusão das pessoas na cidadania e na cidade.

Assim, mais do que desenvolver elementos e projetos físicos de conexão de tecidos urbanos, há de se desenvolver elementos que fomentem cidadania e cidade em tecidos periféricos de grande carência urbana. O estudo empírico dos CEUs, ao qual se recorrerá promete levantar e revelar importantes pontos para essa discussão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.) Avaliação de Políticas Públicas: Uma Questão em Debate. São Paulo: Editora Cortez, 1998. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1998.pdf, acesso em outubro de 2016.
- CESTAURO, L. R. A SAGMACS e o estudo da “Aglomeração Paulistana”. Disponível em: periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/download/8635085/pdf, acesso em novembro de 2016.
- CRUZ, J. A. B. CARVALHO, L. DELIJAICOV, A. (org.) São Paulo 450 anos: a escola e a cidade. São Paulo: BEI Comunicação, 2004. v. 1.
- DELIJAICOV, A. TAKIYA, A. ARIZA, W. Engenharia Construtiva e Arquitetura Social Estão Unidas nos CEUs - A Arquitetura da Construção. Engenharia - Revista Engenharia - Órgão Oficial do Instituto de Engenharia, São Paulo - SP, v. 561, p. 36 - 59, 03 fev. 2004.
- DELIJAICOV, A. TAKIYA, A. ARIZA, W. MELENDEZ, A. Escolas-parques são alternativa educacional e referenciais urbanos. PROJETO / DESIGN, São Paulo, v. 284, p. 62 - 68, 01 out. 2003.
- DELIJAICOV, A. Arquitetura do Lugar. Revista eletrônica Pisegrama, 2004. Disponível em: <http://piseograma.org/arquitetura-do-lugar/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.
- DUARTE, H. Q. Escola Classe Escola Parque. São Paulo, FAU USP, 2009

- FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia - Saberes Necessários à Prática Educativa, Editora Paz e Terra. Coleção Saberes. 1996.
- JACOBS, J. Morte e Vida de Grandes Cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LABHAB. Plano de Ação Habitacional e Urbano para três distritos em situação de risco pela violência epidêmica, São Paulo, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – FAUUSP, 2003.
- MARTINS, M. L. R. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo. Experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Sousa. São Paulo, PNUD, 1997.
- PADILHA, P. R.; SILVA, R. da. Educação com Qualidade Social – A experiência dos CEUs de São Paulo. Instituto Paulo Freire. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- PEREZ, M. A. Inclusão Social Através da Educação. Um estudo do programa “Centro Educacional Unificado” na cidade de São Paulo. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Siegen, Alemanha. Siegen: 2010.
- RIBEIRO, E. Urbanismo e Planejamento Urbano em São Paulo. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/edisonbr2/urbanismo-e-planejamento-urbano-panorama-so-paulo>, acesso em novembro de 2016.
- SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana. São Paulo, 1958
- SÃO PAULO. Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo. Municípios em Mapas, Série Temática Índices Sociais, SMDU.
- SÃO PAULO Secretaria Municipal de Obras. Plano Urbanístico Básico de São Paulo, 1969.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento. Caderno de Mapas: Plano Diretor do Município de São Paulo 1989-2000, 1989
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012, São Paulo: Editora SENAC, 2004
- SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Cia das Letras, 2000