



Patrimônio Ferroviário e Política Pública

Dênio Munia Benfatti

A história da ferrovia no Brasil e, em particular, no Estado de São Paulo, até entrar em decadência na década de 60, sempre esteve intimamente ligada ao desenvolvimento urbano. A princípio, guardando uma certa distância dos centros das então pequenas cidades cafeeiras do interior, as estruturas ferroviárias ocuparam imensas áreas, definiram limites e atuaram como indutores do crescimento urbano.

Com o passar dos anos, os assentamentos ferroviários, que num primeiro momento definiam os limites, a forma urbana, a periferia, acabaram tragados pelo próprio crescimento urbano, passando, em função das atuais dimensões urbanas de algumas dessas cidades, a ser parte do centro, núcleo de grandes áreas urbanizadas.

Atualmente, as ferrovias cortam diametralmente a maior parte dos médios e grandes centros urbanos do Estado, ocupam quantidades significativas de áreas urbanas centrais, dotadas de toda infra-estrutura, altamente valorizadas ou valorizáveis, com edifícios de grande beleza e valor histórico.

A concorrência do transporte ferroviário com outros meios de transporte, o conhecido uso autofágico dos equipamentos ferroviários (desmanche) e a própria evolução das formas de armazenagem e transporte de mercadorias (a revolução trazida pela utilização de containeres), retiraram o sentido e a própria função de parte significativa dessas infra-estruturas, dando visibilidade a estas áreas de modo negativo, como grandes espaços vazios e estruturas desativadas: estações, oficinas, armazéns, pátios de manobra, etc. Aos poucos, a contínua desmobilização do sistema ferroviário transformou áreas urbanas e patrimônio histórico arquitetônico em espaço deteriorado, terreno baldio, patrimônio em degradação.

Encravadas nas regiões mais nobres desses centros urbanos, essas estruturas passaram a determinar negativamente a forma das cidades, seccionando espaços, obstaculizando a circulação e comprometendo a integração e a unidade do espaço urbano. Um espaço esvaziado em meio a diferentes dinâmicas de transformação e expansão. Mais do que isso, atualmente, essas estruturas relegadas a um certo abandono, assim como outros setores da economia ainda em plena vitalidade, tem sido objeto de uma fúria privatizadora que, em muitos casos, tem transformado valores urbanos, culturais e sociais em simples jogo de ativos e passivos econômicos.

De fato, soluções adotadas para o equacionamento de problemas de natureza estritamente econômica, aparentemente saneadoras, têm inibido alternativas de maior amplitude e repercussão, tanto do ponto de vista econômico, como, também, do social, conduzindo a resultados medíocres, imediatistas e, por isso mesmo, pouco desejáveis. Refiro-me ao imenso acervo de áreas e edificações pertencentes ao governo do Estado, ao governo Federal ou às suas empresas, localizadas no interior das principais cidades do Estado de São Paulo e, atualmente, sendo colocadas sob a imponderável perspectiva de privatização e desafetação de áreas.

É importante diferenciar as categorias de áreas pertencentes ao Estado. Algumas não apresentam grande importância do ponto de vista urbano ou de qualificação urbana: pequenas áreas urbanas dispersas; áreas rurais, grandes ou pequenas sem

interesse ambiental; etc. Por outro lado, existem algumas outras de maior importância para a questão urbana, pois são áreas potencialmente geradoras de transformações positivas no tecido urbano e social, e sobre as quais repousam as maiores complexidades de abordagem no que diz respeito ao urbanismo e ao planejamento urbano. Nessa categoria inclui-se, com toda pertinência, o patrimônio imobiliário da FEPASA. Seu conjunto de áreas e edificações, espalhado por várias cidades do estado, constitui um exemplo dos mais significativos e também uma oportunidade sem precedentes para o Estado intervir e colocar-se como agente do desenvolvimento urbano. A administração do Estado de São Paulo, assim como os demais setores, pegou esse trem, mas, também e infelizmente, com uma perspectiva estreita, resolvendo questões imediatas e, assim, colocando em risco uma possibilidade histórica de qualificação de toda a rede de cidades médias e grandes do estado, banhadas pela rede ferroviária ainda existente.

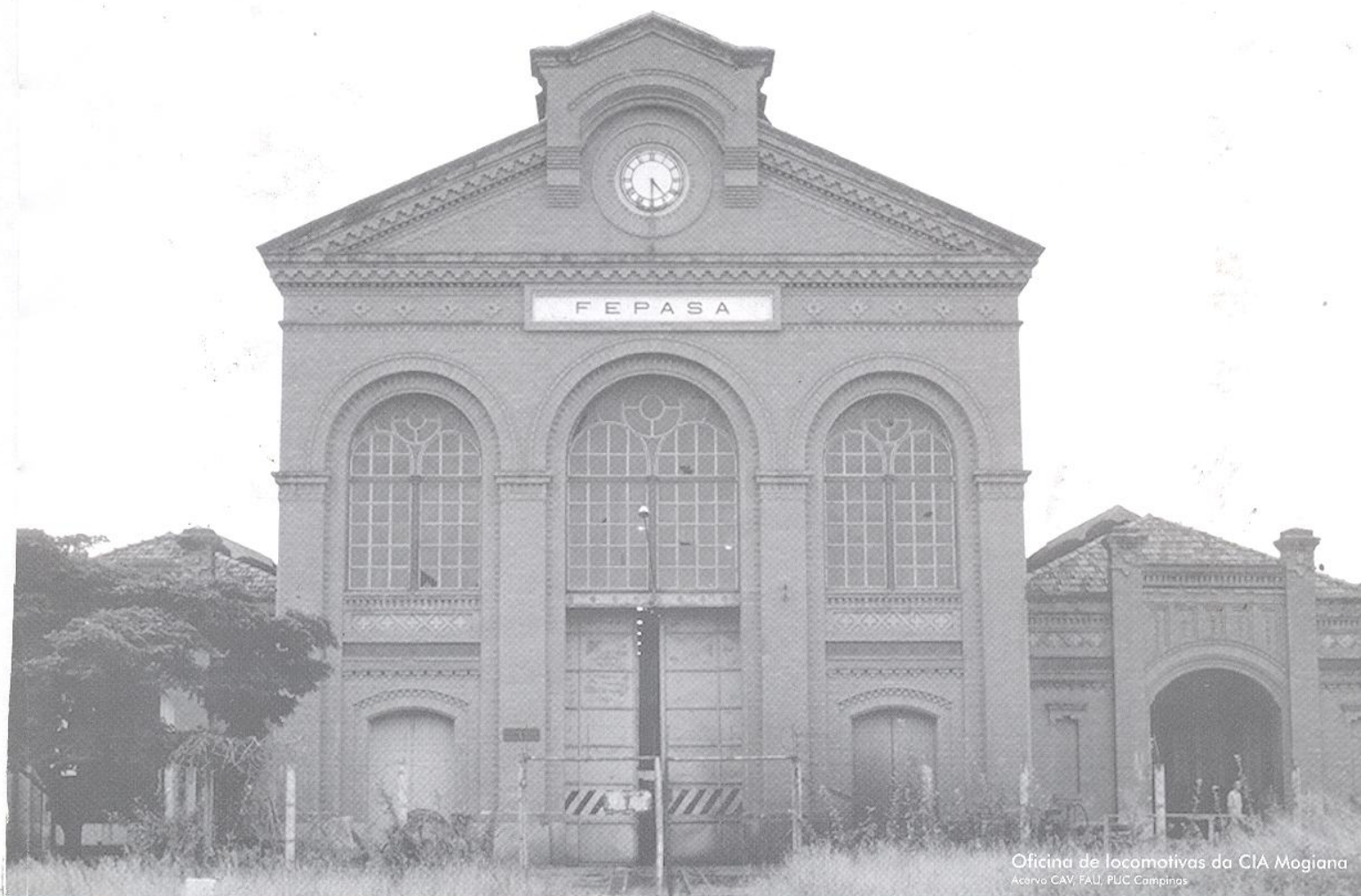
A proposta de transferência da concessão de transporte ferroviário e do patrimônio imobiliário da Fepasa para a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), como parte de um acordo de quitação da dívida do Estado de São Paulo com o Banespa (federalizado), tem trilhado o caminho certo para tornar-se um desses exemplos de soluções imediatistas e medíocres. Segundo o acordo estabelecido, o BNDES, enquanto gestor dessa transferência, está operando a privatização da Fepasa em duas etapas. A primeira, já concluída, consiste na venda/arrendamento da parte operacional da empresa por 30 anos. Está também claro e óbvio que esse arrendamento ocorre basicamente nos trechos mais comerciais das linhas e, mais ainda, voltado para o transporte de carga. O transporte de passageiros, assim como os demais ramais ferroviários, ainda existentes no momento da privatização, estão sendo relegados a segundo plano e aos poucos sendo desativados. Na segunda etapa da operação comandada pelo BNDES, o patrimônio da

Fepasa, transformado tecnicamente em "ativos imobiliários", será colocado à venda no mercado, em seu conjunto ou fatiado em lotes.

Com isso, estamos vendo passar ao controle e gerenciamento do governo federal, um importante patrimônio histórico e arquitetônico, uma enorme quantidade de metros quadrados dotados de toda infra-estrutura, disseminados pelos centros urbanos mais importantes do Estado de São Paulo, e cuja importância não pode ser mensurável apenas por seu valor econômico, mas principalmente pela potencialidade de qualificação e modernização urbana que oferecem. Uma instância de poder que, no caso específico, tem se mostrado totalmente por fora, distante e, por isso mesmo, pouco sensível às potencialidades contidas nessas operações.

Refiro-me especialmente aos assentamentos ferroviários, compostos por grandes pátios de manobras e enormes edificações (estações, oficinas, escritórios, conjuntos de moradias), algumas belíssimas e de inegável valor arquitetônico, outras apenas resistindo como documento de tipologias de construção ferroviária do início do século XX.

Apesar da contaminação gerada pelo abandono gradativo do sistema ferroviário ocorrido ao longo dos últimos 30 anos e, mais recentemente, da possibilidade iminente de um tiro de misericórdia representado pelas condições aprovadas na privatização do sistema, é certo que esses elementos de infra-estrutura ferroviária, referências importantes na vida da cidade, ainda possuem a potência dos espaços centrais de caráter histórico, configurando um conjunto capaz de redesenhar a qualidade da vida urbana nas principais cidades do Estado.





Arquivo CAU, FAU, PUC Campinas

Grandes somas de recursos têm sido previstas pelos governos locais e, em parte, efetivamente destinadas a religar os tecidos e ultrapassar as barreiras constituídas pela passagem do sistema ferroviário através de túneis e viadutos. Atualmente, a dificuldade de encontrar recursos para fazer face a todas as demandas advindas das últimas décadas de intensa urbanização e, conseqüentemente, a multiplicação das necessidades de religação dos tecidos seccionados pela ferrovia, tem dificultado ainda mais a melhoria geral da acessibilidade e a continuidade urbana. Portanto, por diferentes razões, as estruturas ferroviárias, que a muito deixaram de ser um estímulo ao desenvolvimento das cidades, colocam-se hoje como um problema de solução cada vez mais distante. O poder municipal tem legalmente pouca autoridade sobre a administração e o futuro dessas áreas atualmente geridas pelo Estado, pela União, por empresa por eles controladas, ou, pior ainda, devido a precariedade dos contratos de privatização/arrendamento, estas áreas e estruturas foram transformadas em "territórios apropriados" por empresas privadas arrendatárias da operação do sistema ferroviário. Assim, se encaradas apenas através de ações "cotidianas" essas áreas escapam à ação de planejamento municipal.

Para se ter uma idéia de sua magnitude, apenas na cidade de Campinas essas áreas representam cerca de 600.000 m². Mas não é só. A rede ferroviária do Estado de São Paulo é enorme, com cerca de 5.000 km, atravessando, além da capital, todas as cidades importantes do estado: Jundiaí, Sorocaba, Ribeirão Preto, Marília, Rio Claro, São Carlos, Araraquara, São José do Rio Preto são apenas alguns exemplos que, somados, significam alguns milhões de metros quadrados, edificados ou não, dotados da mais completa infra-estrutura, acessibilidade e apenas aguardando sua incorporação à tessitura da vida local. Associado a isso, o entorno ferroviário foi também ocupado ao longo de décadas pelos ramais que ligavam as indústrias à ferrovia. Juntamente com a desativação da ferrovia e o crescimento das cidades houve também um deslocamento das indústrias e a liberação de grandes faixas de terreno ao longo das linhas de trem. Portanto, transferências fundiárias, liberação de terrenos industriais, deslocamento de infra-estruturas prometem a urbanização de dezenas de hectares próximos aos centros das cidades. A incorporação das áreas ferroviárias excedentes à sua função específica nas áreas centrais virá inexoravelmente, resta saber como.

Mesmo sob a ótica necessária da recuperação da rede ferroviária, fundamental ao desenvolvimento econômico e social, existe hoje a necessidade de sua adequação aos novos usos e funções urbanas. O que deve ser enfaticamente assinalado é que estes lugares, semi-abandonados e transformados de modo banal em uma simples operação técnica de enxugamento do estado e desafetação de áreas, representam para as comunidades uma oportunidade inevitável e excepcional de transformação da cidade.

De todos os pontos de vista, essas áreas são estratégicas. No plano local, elas oferecem a possibilidade de concluir a constituição da cidade, de reintegrar espaços com forte valor e presença urbana. São uma importante peça em um quebra-cabeça de grande complexidade, onde será necessário encarar uma enorme densidade de questões: comunicação, transportes, localização, densidade do setor terciário em áreas centrais, habitação. Representam um inestimável potencial de reestruturação, uma oportunidade histórica de requalificação dos espaços e da vida urbana nas principais cidades do Estado, a partir de seu próprio centro.

A retomada da cidade, a partir desses espaços centrais, dessas estruturas desativadas, tem sido apresentado como um dos temas de maior interesse nos debates e nas experiências recentes observadas nos grandes centros urbanos de todo o mundo. Cidades como Paris, Londres, Nova Iorque, Boston, Barcelona, entre tantas outras, cada uma a seu modo, têm aproveitado estas oportunidades – obsolescência e reestruturação de complexos industriais, ferroviários, portuários – para recuperar edificações em desuso, ou cujo uso não é mais compatível com sua localização na malha urbana e, não apenas isso, mas reincentivar o uso de áreas que estavam perdendo empregos e população, requalificando-as e oferecendo essas mesmas estruturas como uma nova imagem da cidade. Portanto, é exatamente sobre essas áreas e estruturas urbanas, dotadas de infra-estrutura, onde encontramos um dos focos principais de estancamento do esvaziamento progressivo e da retomada da cidade.

A abertura desses territórios é uma subversão necessária a uma desordem estabelecida há décadas. Significa a integração do tecido urbano, religando, audaciosamente, partes isoladas da cidade, através da reabertura desses territórios à vida das cidades; a eliminação de pólos de concentração de tráfego de convergência viária em algumas poucas passagens, com significativa melhora da acessibilidade geral da cidade e, em médio prazo, implica em uma redução dos custos urbanos para o conjunto dos moradores e atividades instaladas na cidade. Significa, também, a possibilidade de retomar a construção sobre terrenos vagos remanescentes, revitalizar antigas edificações, reorganizar e requalificar zonas urbanas deterioradas em função de um longo período nas proximidades de um sistema de transporte transformado em precário e, por último, reforçar o sistema de comunicação viária ali onde os trilhos têm funcionado como um obstáculo ao crescimento urbano. Por outro lado, poderemos ver florescer uma nova imagem urbana, com grandes parques urbanos trazendo o lazer e o convívio para o coração das cidades e, ao mesmo tempo, incorporar um patrimônio arquitetônico hoje em acelerada deterioração e tê-lo convertido em centros de cultura, comércio, serviços e pólos revitalizadores da dinâmica urbana.

Não nos referimos aqui a casos isolados, trata-se de uma rede urbana, de um conjunto de cidades, de um sistema espacial tipologicamente reconhecível, o que coloca o problema diretamente nas mãos dos diferentes níveis de governo e os inquirir sobre a existência de uma política dirigida para a urbanidade e a necessidade de qualificar sua política de privatizações, colocando-a numa perspectiva onde a otimização e o retorno dessas operações apresentem, simultaneamente, no pior dos casos, resultados sociais como melhoria da acessibilidade e da qualidade da vida urbana.

A consciência dessas possibilidades, o reconhecimento de que apenas uma ação globalmente articulada nos diferentes níveis de governo e a participação da sociedade são itens de fundamental importância em qualquer política de desafetação de áreas, seja por processo de privatização, ou de repasse a outras esferas públicas.

Em função dos fatos recentes relacionados à privatização do sistema ferroviário e da federalização do patrimônio da FEPASA, nos encontramos em um momento em que ações de contraposição nos parecem urgentes, pois esses vazios centrais já são objeto de cobiça e partes importantes dessas áreas começam a ficar comprometidas. É urgente, portanto, que os Governos Municipais assumam a responsabilidade de retomar essas discussões, colocando-se como alavanca de ações estratégicas visando estabelecer um comando urbanístico sobre a requalificação dos espaços centrais. Fica evidente, portanto, que incorporar esse patrimônio ao governo federal, enquadrando-o de forma simplista como "ativos imobiliários", significa caminhar na direção oposta ao aproveitamento dessas enormes possibilidades, cujo diálogo operativo deveria ocorrer entre governo municipal e as esferas privadas da sociedade. Fica claro, também, que qualquer ação no sentido de sua privatização, ou mesmo de sua reutilização, deve ser regida por uma racionalidade ordenadora, para que o que está colocado como um sistema espacial não seja loteado e pulverizado em centenas de soluções fragmentadas, que não atendem necessariamente ao interesse público, oportunistas, sem qualquer relevância para a requalificação da vida urbana, e, mais ainda, desperdiçadoras da oportunidade de retomar e requalificar os centros históricos que ainda mantêm grande força de atração e capacidade de renovação.

A observação das experiências similares já desenvolvidas em outros países e centros urbanos só faz reafirmar que o sucesso ou o fracasso dessas operações depende de um posicionamento firme dos governos municipais e do estabelecimento de ações coordenadas e estratégicas. Portanto, essa racionalidade, socialmente necessária, torna imprescindível uma política global de requalificação urbana, podendo estar ou não associada a um processo de privatização. Uma responsabilidade e um atributo irrecusáveis aos quais o governo municipal, independente das demais esferas de governo, deve adiantar-se afirmando sensibilidade e determinação.



Estação Guanabara