

ESPAÇOS LIVRES DE FRUIÇÃO PÚBLICA: NOVOS INSTRUMENTOS MUNICIPAIS

Dr. Eugenio Fernandes Queiroga
Prof. Associado FAUUSP, queiroga@usp.br
Dr. João Fernandes Pires Meyer
Prof. Doutor FAUUSP, joaomeyer11@yahoo.com
Dr. Silvio Soares Macedo
Prof. Titular FAUUSP, ssmduck@usp.br

Introdução

Tem se disseminado os Planos Diretores Municipais com foco central na articulação entre a mobilidade com a moradia e emprego. Alguns municípios estão promovendo o adensamento ao longo dos eixos de transporte urbano de massa. São propostas baseadas por um lado na inviabilidade do automóvel como solução de mobilidade em grandes cidades, por outro lado na necessidade de inclusão dos extratos médios e vulneráveis.

Porém, este adensamento impõe a reflexão sobre o tratamento que estas regiões devem receber para comportar este impacto: desde calçadas mais largas, ampliação do comércio integrado às vias, locais de encontro e lazer, arborização e áreas verdes, amenização do microclima, cuidados paisagísticos, etc; ou seja, especialmente quanto à infraestrutura do sistema de espaços livres.

A equipe do laboratório QUAPÁ vem discutindo estas questões e desenvolveu propostas parcialmente adotadas no Plano Diretor de São Paulo e no zoneamento de Santos. O resultado desta contribuição é apresentado no presente artigo.

Inicialmente será apresentado o caso de São Paulo e posteriormente o de Santos, antes das considerações finais. Em ambas partes serão apresentados inicialmente os antecedentes da política urbana seguido pelas novas propostas, finalizando com a proposta do Lab QUAPÁ em sua adoção.

São Paulo

Antecedentes

O Planejamento Urbano efetivado nos últimos 40 anos na cidade de São Paulo se caracterizou, via de regra, por abordagem funcionalista, pouco atento à (des)estruturação de sistemas de espaços livres e às formas urbanas resultantes das leis

de uso e ocupação do solo. Ao Plano Diretor de 1971 e ao de 2002 seguiu-se uma revisão iniciada em 2013, para a qual o Laboratório QUAPÁ da FAU-USP elaborou um conjunto de propostas aqui apresentadas.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi instituído em 1971, e foi a base para a primeira Lei de zoneamento de São Paulo, em 1972. O principal objetivo manifesto foi de estabelecer o equilíbrio entre usos e foi desenvolvido a partir do projeto de uma malha de vias expressas. O projeto cristalizou as tendências gerais. As zonas mais densas e os polos e corredores de atividades foram delimitadas a partir das possibilidades destas vias e da rede de transporte coletivo, no entanto geralmente procurou-se mantê-las afastadas a cerca de uma quadra do sistema viário principal, ao longo do qual foram previstos corredores de atividades, geralmente de baixa geração de tráfego.

Estabeleceu-se uma zona exclusivamente residencial para as elites e correspondentes zonas de transição no entorno. Foram previstas zonas industriais e três níveis de zonas mais densas, com coeficiente de aproveitamento máximo de 4, destinadas a abrigar atividades diversificadas: zona central, centros regionais e centros de bairro. Previu-se várias zonas especiais, incluindo-se as zonas rurais, áreas de reurbanização e áreas institucionais como aeroportos, clubes, universidades e parques. As áreas não delimitadas, compreendendo 65% da área urbana, foram definidas como zona predominantemente residencial, com coeficiente de aproveitamento máximo de 2 e controle das atividades não residenciais.

Um importante instrumento de incentivo à formação de áreas livres foi a adoção da chamada fórmula de Adiron, que condicionava a obtenção do coeficiente de aproveitamento (CA) máximo à diminuição na taxa de ocupação do solo (TO), resultando em prédios altos e isolados em terrenos, muitas vezes, com grandes espaços livres, usualmente isolados por extensos muros.

Este zoneamento resistiu, por 30 anos, a várias propostas frustradas de revisão do Plano Diretor. Neste período o adensamento se concentrou em certas zonas do setor sudeste da cidade, região de moradias de mais alto padrão. Poucas das vias expressas previstas foram executadas e tampouco um sistema de transporte coletivo razoavelmente eficiente foi implantado. A abordagem funcionalista rodoviarista não deu atenção à estruturação de um sistema de espaços livres, que acabaram sendo tratados isoladamente nos lotes, sem articulação urbana. A estruturação da forma da cidade foi definida essencialmente pelas disposições do zoneamento, que em nada considerou o

relevo e a base hídrica do município e só se ocupou em controlar gabaritos nas áreas ocupadas pelas elites e em seu entorno imediato.

Em 2002 foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico e em 2004 a nova lei ordenadora de uso e ocupação do solo. Os principais objetivos foram conter o esvaziamento populacional das áreas centrais, evitar o crescimento periférico em áreas ambientalmente frágeis e sem infraestrutura, promover a geração de empregos próximos às moradias, diminuir o impacto no trânsito da mobilidade pendular da população indo da periferia para os empregos no centro e, sobretudo, redirecionar o adensamento para as áreas intermediárias da cidade, que contam com boa infraestrutura e para as antigas áreas industriais que seriam objeto de operações urbanas. O adensamento seria contido na região sudoeste, mais rica, considerada saturada, e na periferia com infraestrutura insuficiente.

Apesar do *boom* imobiliário dos anos seguintes, de fato houve uma contenção parcial do processo de adensamento da zona sudoeste. O adensamento da região intermediária e das antigas zonas industriais não se expandiu tanto quanto se poderia esperar, porque, para a primeira estabeleceu-se um estoque de área construída que se esgotou, contraditoriamente contendo a diretriz; já nas antigas zonas industriais, poucas operações urbanas foram regulamentadas, limitando a efetividade da diretriz de adensamento. A periferia e as cidades do entorno de São Paulo acabaram recebendo grande parte do adensamento, contrariamente à proposta¹. Acabou ocorrendo uma grande expansão dos condomínios clubes, empreendimentos verticais com vários blocos em grandes terrenos e espaços livres murados.

Novamente objetivos funcionais relegaram a estruturação de um sistema de espaços livres a um tratamento isolado nos lotes pela legislação ordenadora de uso e ocupação do solo.

Em 2014, o novo Plano Diretor em discussão na Câmara municipal reformula parcialmente os objetivos: conter o crescimento periférico, diminuir o impacto da mobilidade pendular da periferia para os empregos centrais através da promoção da geração de empregos próximos às moradias e produção de moradias em regiões mais centrais ou próximas do sistema de transporte estrutural. Propõe concentrar o adensamento, com CA de até 4, no entorno dos principais corredores de transporte coletivo – metrô, trens, monotrilhos, corredores de ônibus, e nas antigas áreas

¹ Meyer et all 2013.

industriais. Nos bolsões formados, entre os corredores, o CA máximo seria de 2 com no máximo 8 pavimentos. Nas áreas de proteção e recuperação ambiental e nas áreas de redução da vulnerabilidade urbana o adensamento seria controlado.

Notas sobre a proposta de revisão do Plano Diretor de São Paulo

Em 2013 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU - da Prefeitura Municipal de São Paulo enviou à Câmara Municipal de São Paulo um Projeto de Lei (PL 688/13) que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Estratégico – PDE - do Município de São Paulo.² O PL 688/13 mais que simplesmente revisar o PDE em vigor, que data de 2002, propõe efetivamente um novo PDE para o município. Trata-se de proposta bastante extensa, com mais de 170 artigos, fruto, em certa medida, da tentativa de acatar inúmeras contribuições da sociedade civil realizadas nas audiências públicas que, até a data de redação deste trabalho (maio de 2014) ainda estavam em curso.

Interessa aqui salientar as questões mais estruturais da proposta de Revisão do PDE no que tange aos espaços livres e forma urbana, assunto desse artigo. Quanto ao sistema de espaços livres, o PDE de 2002 discursa sobre a importância da rede hídrica estrutural da cidade como principal fator a ser considerado para propostas de novos espaços livres públicos para lazer e para a contenção de águas pluviais. De fato a rede hídrica norteou ações das gestões públicas entre 2002 e 2012, tais como a meta de se atingir 100 parques na cidade de São Paulo e a realização de “piscinões”³, porém, diante dos problemas de inundação que assolam a cidade na estação das chuvas e diante demanda por espaços livres públicos de lazer e mesmo diante da imposição legal de proteção permanente das margens dos cursos d’água (Código Florestal Federal) tais iniciativas foram ainda muito tímidas e modestas.

A proposta de Revisão do PDE lamentavelmente não enfatiza a questão da rede hídrica, ainda que faça menção à necessidade de realização de parques lineares ao longo dos cursos hídricos. Em relação às macrozonas de proteção ambiental estabelecidas no PDE de 2002, que protegem significativos remanescentes de Mata Atlântica existentes a sul e a norte do município, o PL 699/13 não traz modificações expressivas. Por outro lado o referido PL propõe que se estabeleça plano para o sistema municipal de áreas verdes – SMAV - e plano para arborização urbana, elementos não mencionados no atual PDE.

Quanto a intenções sobre a forma urbana, o PDE atual não se ocupa estruturalmente do assunto, salvo na manutenção da qualidade dos bairros

² Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2013).

³ Nomo popular para reservatórios de detenção de águas pluviais, podem ser abertos ou tamponados.

exclusivamente residenciais – ocupados pela elite – mantendo estrito controle de uso e ocupação do solo. A proposta de revisão do PDE, ainda que lamentavelmente mantenha tais privilégios para os bairros ocupados pelas elites, possui uma posição clara quanto a aspectos estruturais da forma urbana das demais áreas da cidade:

- cria regiões de adensamento construtivo e habitacional ao longo dos corredores de transporte de massa, bem como nas antigas áreas industriais através de operações urbanas;
- propõe que as demais áreas da cidade não apresentam tais adensamentos.

Estas medidas deverão, ao menos em tese, nortear a revisão da lei de zoneamento prevista para ser realizada assim que se aprove a revisão do PDE. Depois de mais de meio século, talvez, volte a gestão da maior cidade do hemisfério Sul a dar mais atenção à forma urbana de maneira estrutural e não fique apenas preocupada com a escala do lote, com índices que regulam sua ocupação visando apenas controlar o aproveitamento do solo – adensamento construtivo – e garantir ventilação e iluminação às edificações. É necessário propor diretrizes para a paisagem urbana, para formas urbanas e padrões tipológicos que contribuam para a urbanidade⁴.

Contribuições do Lab QUAPÁ

Diante do processo de audiências públicas referentes ao Projeto de Lei que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, os professores e pesquisadores do Laboratório Quadro do Paisagismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Lab QUAPÁ – FAUUSP, visando contribuir para o aperfeiçoamento dessa importante peça do ordenamento territorial do município, propuseram várias sugestões de alteração apresentadas nos dois subitens a seguir.

As propostas do Lab QUAPÁ envolveram diretrizes e estratégias de qualificação fundamentalmente para os seguintes temas:

- sistemas de espaços livres;
- aumento dos espaços livres de fruição pública correlacionado ao aumento das densidades demográficas e construtivas;

⁴ Sinteticamente entende-se “urbanidade” como os atributos – formais, funcionais e simbólicos - da cidade, ou de qualquer outro recorte do espaço urbano, capazes de propiciar espaços adequados para a vida em público – esfera pública geral (QUEIROGA, 2012), contribuindo, assim, para a qualidade de vida urbana. Sobre o assunto cf. rico debate em AGUIAR, NETTO (2012).

- maior controle da forma urbana em empreendimentos de grande porte visando garantir adequada urbanidade na relação entre espaços de propriedade privada e os de propriedade pública, e entre espaços de acesso controlado e os franqueados ao público.

Sistemas de espaços livres

Miranda Magnoli (1982) conceituou espaço livre como espaço livre de edificação. Os espaços livres são, portanto, quaisquer espaços abertos zenitalmente, tais como ruas, praças e parques, como também, quintais, estacionamentos descobertos, rios, dunas, matas, campos cultivados e etc. Ao definir espaço livre desta maneira, Magnoli não apenas estabeleceu uma categoria operacional, mas advogou ser o espaço livre o objeto central do trabalho do paisagismo, ampliando consideravelmente o campo de atuação da área no Brasil, para além dos jardins, parques e áreas verdes. Com essa ampliação proposta por Magnoli, a cidade, o município e a região se colocam também como objeto do paisagismo, permitindo novas interfaces entre paisagistas, urbanistas e planejadores urbanos e regionais, ainda que o diálogo entre as citadas áreas esteja mais como perspectiva do que como prática cotidiana no país.

A partir de 2006, as pesquisas do Lab QUAPÁ⁵ tendo por base o conceito de espaço livre de Magnoli e o de sistema de Morin (2008)⁶, considera que toda cidade possui um sistema de espaços livres, na medida em que:

- toda cidade possui, ao menos, um sistema viário, e as vias, em sua esmagadora maioria, são espaços livres;
- as relações que caracterizam um sistema de espaços livres não são apenas de natureza ambiental (sistema de espaços livres de caráter ambiental) ou funcional (sistema de espaços livres voltados ao convívio e ao lazer), podem ser mais complexas, pois os espaços livres podem desempenhar vários papéis, sincronica ou diacronicamente;
- as conexões físicas não são as únicas formas de relação entre espaços livres.

Dessa maneira não se resume o sistema de espaços livres de uma cidade a seu (eventual) sistema de áreas verdes, tal sistema é apenas um subsistema do sistema de espaços livres urbano. O sistema de espaços livres de uma cidade inclui todos os seus espaços livres, sejam eles de propriedade pública ou privada, vegetados ou não, na

⁵ Cf. entre outros QUEIROGA e BENFATTI, 2007, CAMPOS, et. al. 2012.

⁶ Para Morin um sistema é um objeto complexo, é sempre um "sistema de sistemas" (MORIN, 2008), são as relações de seus elementos, ou dos atributos de seus elementos que o definem enquanto sistema. Um sistema possui organização dada pelas relações estruturais nele estabelecidas, são elas que o caracterizam, de sorte que havendo mudanças nessas relações ocorre desestabilização, extinção ou criação de um novo sistema. A estabilidade da estrutura de um sistema está, portanto, sob o risco da instabilidade do processo que o constitui. Tal instabilidade combina fatores endógenos e exógenos ao sistema.

medida em que todos os espaços livres possuem atributos – ambientais, funcionais e simbólicos – que estabelecem, pelas ações humanas, um sistema de relações.

Esse quadro referencial teórico, brevemente sintetizado acima, permite avaliar e propor políticas públicas de caráter mais amplo, menos fragmentado em subsetores, tão característico no planejamento e gestão das grandes cidades brasileiras. Foi o que se fez no Lab QUAPÁ em 2013, como contribuição à proposta de Revisão do PDE do Município de São Paulo, conforme descreve-se abaixo.

No PL 688/13 há a apresentação do conceito de sistema municipal de áreas verdes – SMAV – como sendo sistema que inclui todos os espaços livres vegetados de interesse público, sejam eles propriedades públicas ou privadas, inclui portanto parques, praças, remanescentes florestais em propriedades privadas, entre outras. Vale lembrar que nem todas as praças paulistanas são vegetadas e, a rigor, não deveriam ser consideradas “áreas verdes” e não deveriam ser incluídas no SMAV. O referido PL propõe que se estabeleça para o SMAV um plano específico, visando a conservação ambiental e a qualificação do mencionado sistema.

O Lab QUAPÁ propôs substituir o conceito de “sistema municipal de áreas verdes – SMAV” por “sistema municipal de espaços livres – SMEL”, pois se tem claro que o SMAV é apenas um subsistema do SMEL. Entende-se que o termo – SMAV – é limitado e que se restringe a apenas parte do sistema de espaços livres e esse não foi, de fato, considerado em sua necessária abrangência e complexidade em toda a proposta de revisão do PDE.

Entende-se como SISTEMA MUNICIPAL DE ESPAÇOS LIVRES – SMEL - os elementos e as relações que organizam e estruturam o conjunto de todos os espaços livres do município, tanto públicos como privados, incluindo as ruas, praças, parques, calçadões, passeios públicos, ciclovias, jardins, áreas florestadas, praias de reservatórios, quintais, estacionamentos a céu aberto, áreas de uso agrícola, campos de futebol e etc., enfim, todos os demais espaços livres do município de São Paulo.

As áreas verdes são, sem dúvida, fundamentais para a qualidade ambiental e sociocultural do município, devendo ser entendidas e consideradas nos sistemas acima descritos. Tendo-se em vista que o SMAV por conter apenas parte dos elementos do SMEL deve ser substituído na revisão do PDE pelo conceito do SMEL. Os itens do SMAV descritos no PDE são, no entanto, todos fundamentais, devem ser incorporados aos diversos itens do PDE, em especial ao SMEL.

A organização dos espaços livres como sistema configura-se como estratégia de criação, qualificação e conservação destes espaços visando à melhoria da qualidade urbanística e ambiental do município de maneira mais ampla, superando a visão setorial que fragmenta desnecessariamente as ações de qualificação dos espaços livres do município.

Integram o SMEL as seguintes categorias de espaços livres (seguidas de exemplificação de tipos de espaços livres a elas correspondentes):

- espaços de conservação ambiental: unidades de conservação previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – (Parques Naturais Municipais, Parques Estaduais, Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Estações Ecológicas e etc.) e Áreas de Preservação Permanente – APPs, todas previstas e descritas em legislação federal;
- espaços livres voltados a práticas sociais, tais como mirantes, praças, jardins públicos, parques urbanos, calçadas junto a orlas de rios e mares, centros esportivos municipais, campos de futebol formais ou informais, praias junto a reservatórios, espaços livres em escolas públicas, campi universitários entre outros;
- espaços livres integrantes a sistemas de circulação de veículos e de pedestres: ruas, avenidas, ciclovias, caminhos de pedestre, escadarias, ferrovias, hidrovias, aeroportos e outros;
- espaços livres associados a espaços de circulação: canteiros centrais e laterais, taludes junto a vias expressas, rotatórias, espaços ajardinados junto a trevos viários e etc.;
- espaços livres associados a sistemas infraestruturais: estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto, faixas de domínio de linhas de alta tensão, faixas de domínio de dutos (adutoras, coletores tronco, gasodutos, oleodutos), aterros sanitários entre outros;
- espaços livres privados de uso coletivo: parques e jardins de fundações privadas, clubes, praças corporativas, espaços livres de centros comerciais, de escolas privadas e etc.;
- espaços livres privados de uso residencial, unifamiliar ou condominial: quintais, jardins, espaços de recreação, práticas esportivas e etc.;
- outros espaços livres de uso produtivo ou não: áreas de mineral, áreas de reflorestamento, áreas de produção agrícola e pecuária, pesqueiros, espaços livres urbanos não consolidados - glebas não parceladas, lotes desocupados e etc.

As categorias e tipos dos espaços livres do quadro acima são, por vezes, multifuncionais e formam subsistemas de espaços livres inter-relacionáveis. Desta maneira, espaços livres voltados às práticas sociais de convívio público com frequência desempenham também importante papel ambiental, assim como espaços livres de circulação podem se prestar ao convívio público, áreas de produção agrícola prestam serviços ambientais e etc. Tal complexidade impõe que se planeje todo o SMEL e não apenas o SMAV.

Para a qualificação do SMEL propõe-se:

A. Criação de Plano Municipal de Parques que garanta:

- a criação de parques em todos os distritos da cidade em escala compatível à população dos distritos⁷;
- a conectividade, quando possível, por Parques Lineares Fluviais e outros espaços livres densamente vegetados entre os Parques Nucleares Urbanos, os Parques Naturais Municipais e/ou Parques Estaduais e demais Unidades de Conservação Ambiental do Município.

B. Criação de Planos Regionais de Sistemas de Espaços Livres para cada Subprefeitura, em consonância com o Plano Municipal de Parques, com ênfase na:

- criação de sistema de praças e parques voltados ao lazer e convívio, considerando, também, sua contribuição ambiental, garantindo distribuição desses espaços públicos pelo território da subprefeitura, permitindo acesso a todos os moradores a pé, de bicicleta ou em pequenos trajetos com utilização de veículo automotor;
- arborização urbana, viária, de espaços públicos de convívio e lazer, de espaços livres privados (grandes estacionamentos, áreas com significativa cobertura arbórea e etc.) e, sempre que possível, das demais categorias e tipos de espaços livres citadas acima;
- criação de sistema de qualificação das calçadas – alargamentos, acessibilidade, arborização – como principal elemento de conexão aos demais espaços livres públicos;
- criação de sistema de espaços livres adequados à mobilidade por bicicletas (rotas cicláveis, ciclofaixas e ciclovias);
- articulação e potencialização da fruição pública das categorias e tipos de espaços livres citados acima sempre que o contexto urbano-ambiental for adequado (exceto os espaços livres de acesso restrito – uso privado - e os bens públicos de uso especial incompatíveis com o convívio público).

⁷ O Município de São Paulo possui 96 distritos, com população variando entre 40 mil e 360 mil habitantes, distribuídos em 32 subprefeituras, estas possuem população entre 200 mil a 600 mil habitantes aproximadamente.

C. Em cada subprefeitura deverá ser criado um Departamento de Gestão e Manutenção de Espaços Livres, responsável pelos projetos, gestão e manutenção de todos os espaços livres públicos de convívio e lazer (exceção dos parques geridos e mantidos pelo Departamento de Parques e Áreas Verdes ou dos parques estaduais) e da arborização urbana. A manutenção de tais espaços poderá ser objeto de Parcerias Público-Privadas – PPP.

D. Devem ser criadas estruturas integradas de gestão e manutenção do SMEL, coordenando as ações das subprefeituras e da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

O SMEL deve ser objeto de regulamentação especial, associada às regulamentações edilícias de ocupação do solo e demais índices e taxas urbanísticas estabelecidas na revisão do PDE. Assim, segue no próximo subitem proposta a respeito da destinação de espaços livres de fruição pública em áreas de adensamento urbano.

Forma urbana e esfera pública

Outras importantes contribuições do Lab QUAPÁ para a revisão do Plano Diretor de São Paulo dirigiram-se ao controle e indução da produção privada do espaço, visando maior controle da forma urbana e a garantia de espaços adequados para o uso público.

O modelo predominante, adotado pelos empreendedores privados, é o do prédio recuado, com área livre cercada por muros e isolado da cidade. Portanto o avanço da verticalização tem sido um processo de enclausuramento dos espaços privados, fortemente murados, em relação às vias. Neste sentido o Lab QUAPÁ propôs a exigência de compartilhamento de parte das áreas livres, para a aprovação de projetos verticalizados. Trata-se de incentivar a disponibilização ao público de áreas livres urbanizadas, vegetadas e equipadas em terrenos privados, podendo ocupar até mesmo espaços sobre subsolo de garagens. Assim o avanço da verticalização seria acompanhado da produção de uma rede de áreas livres privadas de fruição pública. O tratamento destes espaços livres de fruição pública deve ser condizente ao de uma praça, calçadão ou pequeno parque, com arborização de porte, equipamentos de lazer e mobiliário urbano adequados ao convívio público e ao contexto urbano em que estão inseridos.

Esta proposta é particularmente importante para os eixos de adensamento previstos, ao longo da rede de transporte coletivo de massa de média e alta capacidade: “Eixo de Estruturação da Transformação Urbana”. Esta verticalização estaria ocorrendo justamente nas áreas da cidade com menor disponibilidade de parques e praças.

Para estes eixos propôs-se aumentar o CA máximo para 4,5 (quatro e meio), desde que o empreendedor destine espaço livre de fruição pública para convívio e lazer com área mínima de 900m², para lotes com área de até 3.000m², ou 30% da área do lote, para lotes com área superior a 3.000m². Caso o empreendedor não destine espaço livre de fruição pública o CA máximo seria reduzido para 3,5.

Nos bolsões formados entre os eixos, bem como nos trechos em que os eixos atravessassem as áreas de “Redução da Vulnerabilidade Urbana” das áreas com restrições ambientais, onde o CA previsto é 2, o CA poderia ser aumentado em 0,5 desde que o empreendedor destinasse espaço livre de fruição pública, nas mesmas proporções e áreas previstas acima.

Os empreendimentos destinados a habitação social seriam dispensados de tais medidas, visando a otimização de custos que permita, de fato, a sua execução em áreas da cidade bem servidas de infraestruturas urbanas, em particular quanto à existência de linhas de transporte público de alta capacidade.

Também foi proposta a exigência de projetos urbanísticos prévios para todos os empreendimentos em terrenos de áreas superiores a 12.000 m², visando maior controle da forma urbana e a garantia de espaços adequados para o uso público. Tal medida se faz necessária para combater o excessivo enclausuramento dos espaços privados, com frágil relação entre espaços privados e públicos, como no caso dos condomínios clubes, fortemente murados e apartados do tecido urbano que os envolve.

Santos

O Plano Diretor formal e o zoneamento sem zonas

Em Santos o Plano Diretor foi mantido como uma peça formal nas últimas décadas e assim permaneceu com a Lei Complementar 730 de 2011. A ordenação do uso e ocupação do solo, simetricamente, foi permissiva na regulação da atividade de produção particular do espaço urbano. Na Lei Complementar 731 de 2011, a divisão zonal da porção Leste da cidade, a que importa para a atividade imobiliária, era fictícia. Ao caminhar da Orla em direção ao Centro, passava-se da Zona da Orla, para Zona intermediária e na Zona Central atingia o cais do porto, cruzando a ilha. Nestas zonas o coeficiente de aproveitamento é de 5, só recebendo um pequeno acréscimo no Centro para 6. A novidade desta legislação foi a diminuição do aproveitamento para 4 em ruas mais estreitas.

O ordenamento do uso do solo limitou sua efetividade na preservação de parte da área continental e dos morros, na preservação do patrimônio histórico do Centro e nas ZEIS. Na porção Leste do município praticamente não havia zoneamento.

Novo Plano Diretor em 2013

Em 2013 foi aprovado um novo Plano Diretor. O Quapa teve grande participação nas discussões com a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Foi previsto um zoneamento diversificado prevendo objetivos urbanísticos diferentes para zonas diferenciadas, lançando mão dos instrumentos do Estatuto das Cidades.

Foram previstas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS, ao longo da linha de VLT em implantação e de expansão planejada (veja zona azul no mapa). O novo zoneamento tem o projeto de lei ainda em discussão. Nesta área foram previstos instrumentos para incentivar e viabilizar a produção de moradias para o mercado popular, definido como até 10 salários mínimos. Também foram previstos incentivos para usos não residenciais com fachada ativa no nível do solo e desincentivos à produção de vagas de garagem.

Áreas Livres de Uso Público - ALUP

Nas AAS é exigida a reserva de 10% do lote para Áreas Livres de Uso Público – ALUP, nos lotes com mais de 1.000 m². As ALUPs são áreas privadas destinadas à fruição pública. Nas outras zonas, em geral, as ALUPs são incentivadas por meio da redução da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Também são previstos incentivos à produção de Áreas Cobertas de Uso Público – ACUP. São coberturas abertas, em terrenos privados, também destinados à fruição pública.

Figura

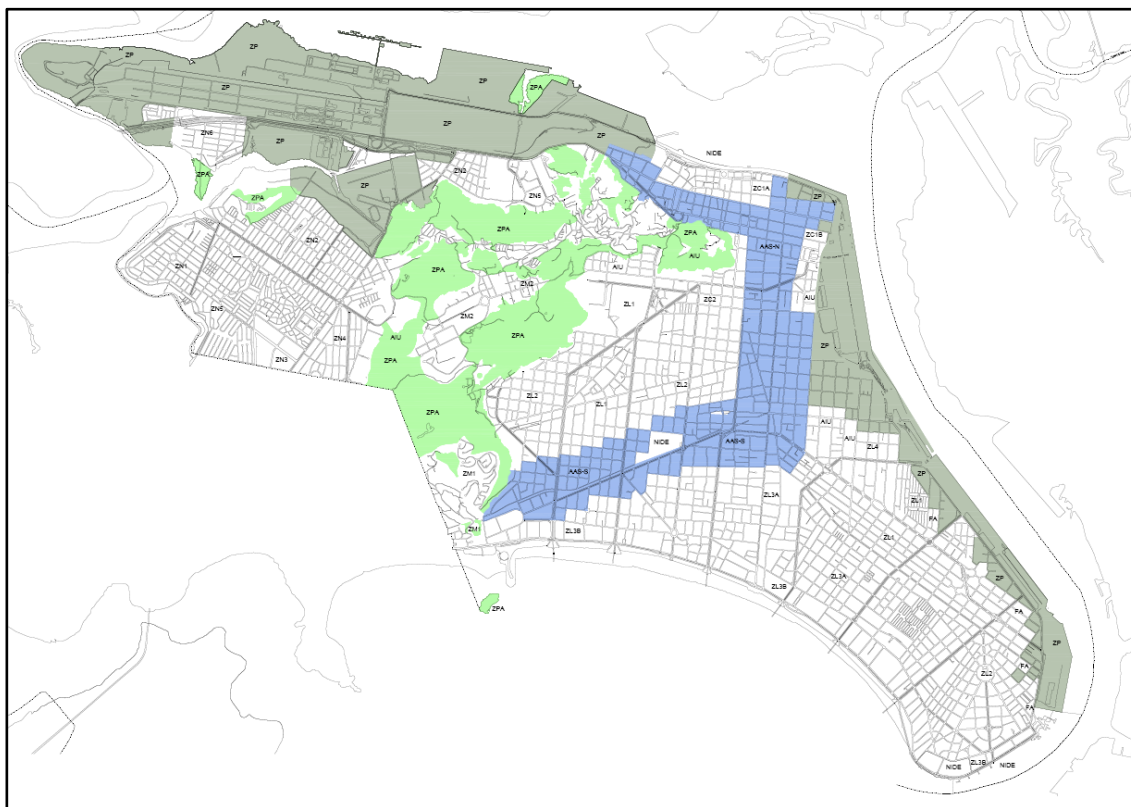


Figura 01. Zonas de Adensamento em Santos segundo o novo Plano Diretor

Considerações finais.

Para a formulação das propostas do Lab QUAPÁ descritas acima foi fundamental o tratamento multidisciplinar, visando aproximar a área de planejamento urbano, aos estudos morfológicos, ao paisagismo e aos estudos do mercado imobiliário. O debate interno sobre o assunto, no Lab QUAPÁ, foi intenso. Felizmente contamos com pesquisadores seniores das áreas citadas acima. A divergência de opiniões pôde ser superada pelo entendimento comum de que na produção social do espaço a forma urbana, tanto de seus espaços edificados quanto de seus espaços livres, sejam públicos ou privados, tem importância para qualificar a cidade, sua urbanidade, sua esfera pública. As referidas contribuições do Lab QUAPÁ à revisão do PDE do Município de São Paulo e Santos, embora privilegiassem a qualificação de espaços para a esfera pública, estiveram sempre atentas às questões da conservação do suporte biofísico, visando, também, a qualificação de aspectos ambientais, aliás socioambientais.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Douglas, NETTO, Vinicius (Orgs.). 2012 *Urbanidades*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.
- CAMPOS, Ana, et al. (Orgs.). 2012. *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. São Paulo: FAUUSP.
- KAYDEN, Jerold S. 2000. *Privately owned public space: the New York City experience*, John Wiley, NY.
- MAGNOLI, Miranda. *Espaços livres e urbanização: uma introdução a aspectos da paisagem metropolitana*. 1982. 116 p. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MEYER, João F. P. ; CAMPOS. A. C. A. ; QUEIROGA, E. ; GALENDER, F. ; DEGREAS, H. N. ; MACEDO, S. S. ; AKAMINE, R. ; CUSTÓDIO, V. 2013. Incorporações residenciais verticais em São Paulo. In: Conferência Internacional PNUM 2013 - Forma Urbana nos Territórios de Influência Portuguesa Análise, Desenho, Quantificação. *Anais*. Coimbra.
- MORIN, E. *O método I: a natureza da natureza* [1977]. 2. ed. Tradução de Ilana Heineberg. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2013). *Projeto de Lei nº 688/13 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. PM São Paulo, SP. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/pde_camara/PDE_2013_PL.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2013.
- QUEIROGA, Eugenio (2012). *Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transformações em territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros*. 284 p. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- QUEIROGA, Eugenio; BENFATTI, Denio. 2007. Sistemas de espaços livres urbanos: construindo um referencial teórico. *Paisagem e Ambiente: ensaios*, São Paulo, n. 24, 81-87.