



**Ano
01**

**n.
02**

p. 82-89

Leonardo Loyolla COELHO

**PAISAGEM E METRÓPOLE: EM
BUSCA DE UMA NOVA FORMA DE
ABORDAGEM PARA OS ESPAÇOS
LIVRES PÚBLICOS DE SÃO PAULO**

Instituto de Engenharia Arquitetura e Design –
INSEAD

Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio
CEUNSP – Salto-SP

Paisagem e metrópole: em busca de uma nova forma de abordagem para os espaços livres públicos de São Paulo

Resumo: Este trabalho busca evidenciar a necessidade da abordagem em escala metropolitana dos problemas relacionados aos espaços públicos livres de edificação nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Para tal, será feita uma contextualização da aplicação do conceito de sistema de espaços livres públicos na RMSP. Por fim, serão mostrados os problemas relacionados à abordagem fragmentada dos espaços livres públicos na RMSP e sugeridas algumas diretrizes que exemplificam a forma de atuação proposta.

Arquiteto Leonardo Loyolla Coelho

Mestre na área de Paisagem e Ambiente pela FAUUSP. Graduado pela FAUUSP. Professor de Paisagismo e Urbanismo na Universidade Anhembi-Morumbi e Urbanismo na Escola da Cidade.
E-mail: lloyolla@gmail.com

Palavras Chave: Sistema de espaços livres públicos, conurbação, Região Metropolitana de São Paulo, metrópole

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras apresentam variados problemas relacionados à qualificação de seus espaços públicos livres de edificações. Dentre eles, pode-se citar: a ocupação irregular de áreas destinadas originalmente à preservação de recursos naturais, devido a motivos diversos, tais como o déficit habitacional presente em boa parte das cidades brasileiras e a falta de fiscalização e gestão adequadas; a redução do estoque de espaços livres de edificação disponíveis nas áreas urbanizadas, sejam eles destinados prioritariamente à preservação de recursos naturais, à recreação, à mobilidade urbana ou a diversas outras finalidades possíveis; a falta de uma distribuição adequada de equipamentos de lazer de qualidade, devido, em grande parte, a ações pontuais e fragmentadas do poder público, concentradas nas áreas de maior visibilidade política; a degradação ambiental dos recursos hídricos e da cobertura vegetal em função das ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis; dentre outros.

A busca de soluções para tais problemas passa necessariamente por uma abordagem que abranja a escala urbana, entendendo cada espaço livre e suas peculiaridades como parte de um sistema. Tal forma de atuação permite ações de maior abrangência, articulação e continuidade, visando aproveitar de forma mais adequada as potencialidades de cada espaço livre e atender de forma mais homogênea as áreas urbanizadas.

SISTEMAS DE ESPAÇOS LIVRES EM SÃO PAULO: BREVE HISTÓRICO

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a abordagem dos espaços livres como sistema tem origem no Plano de Áreas Verdes de Recreação (Figura 1), trabalho pioneiro apresentado em 1967 pelas arquitetas paisagistas Miranda Martinelli Magnolli e Rosa Grena Kliass. Nele já se evidencia a necessidade de uma nova forma de entendimento da paisagem, na qual os projetos paisagísticos de espaços livres recreativos públicos não são feitos isoladamente, mas sim como parte de um conjunto articulado. O plano propunha a hierarquização dos espaços livres recreativos da cidade de acordo com critérios como acessibilidade e disponibilidade de equipamentos para o entorno, segundo quatro categorias básicas, em ordem crescente de abrangência - Parques de Vizinhança, Parques de Bairro, Parques Setoriais e Parques Metropolitanos. Embora o plano não tenha sido efetivamente

implantado, alguns dos projetos de praças feitos pela equipe das arquitetas paisagistas nesse contexto foram executados.

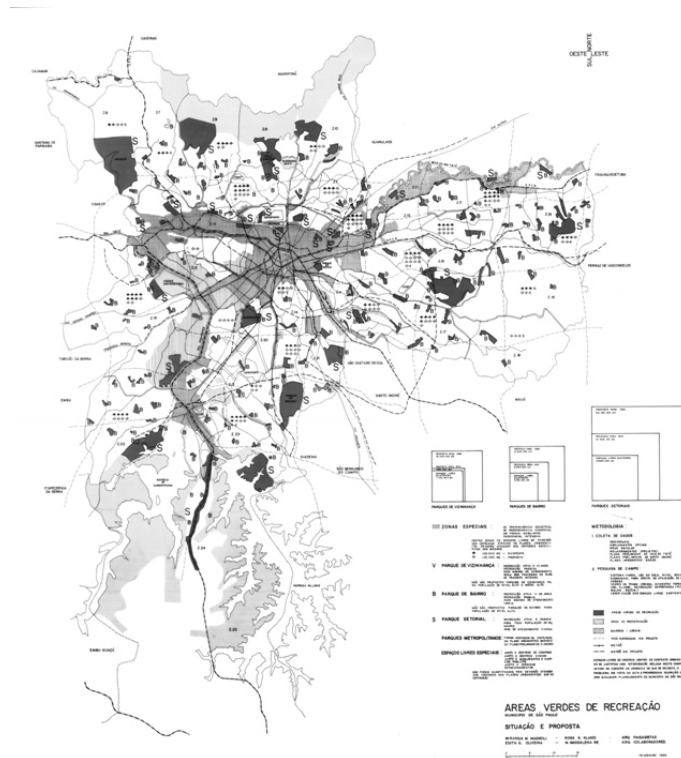


Figura 1 – Plano de Áreas Verdes de Recreação de São Paulo de 1967. Fonte: Arquivo Quapá

Desde então, poucos foram os programas sistemáticos de qualificação de espaços livres na RMSP. Um processo que catalisou a criação de planos integrados para os espaços livres de alguns municípios foi a obrigatoriedade de produzir Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, surgida em 2001 a partir do Estatuto da Cidade. Como exemplo desse tipo de iniciativa, pode-se citar o programa de implantação de parques lineares previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, realizado a partir de 2007¹. Nenhuma ação efetiva, no entanto, atingiu porte semelhante ao previsto no Plano de Áreas Verdes de 1967.

Apesar das poucas ações efetivas, o campo das pesquisas sobre sistemas de espaços livres tem apresentado sucessivas contribuições. Um dos trabalhos mais significativos nessa área de conhecimento vem sendo desenvolvido pelo grupo do projeto temático *O sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública contemporânea no Brasil*, que desde 2007 estabeleceu uma rede nacional de pesquisadores - Quapá-SEL - envolvidos com o estudo dos sistemas de espaços livres. A dinâmica da pesquisa envolve a realização periódica de oficinas técnicas em diversos municípios do

¹ Ação desenvolvida pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental e Ações Descentralizadas (COPLAN), vinculada à Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo. Cf. COELHO, Leonardo L. A contribuição das Compensações Ambientais para a constituição de um sistema de espaços livres públicos na cidade de São Paulo. In: Paisagem Ambiente: Ensaios. N.26. São Paulo: FAUUSP, 2009. P. 154-158

país com a participação do meio acadêmico e “agentes envolvidos na definição, implantação e gestão dos espaços livres urbanos, tanto no âmbito público quanto privado”². O objetivo é criar massa crítica a respeito da questão dos sistemas de espaços livres no Brasil.

CONFLITOS EXISTENTES

Entender os espaços livres como sistema no contexto do município já representa uma significativa evolução, embora ainda exista um longo caminho a se trilhar em direção a aplicações práticas e efetivas desses conceitos. Mas a complexidade dos fenômenos urbanos extrapola os limites administrativos de cada município. A conurbação³ e a urbanização dispersa⁴ são fatos presentes há mais de trinta anos em vários municípios brasileiros⁵, que evidenciam a necessidade crescente de se entender as questões urbanas em escala metropolitana. Tornam-se cada vez mais frequentes as conexões físicas e funcionais entre cidades, tornando-as parte de um tecido caracterizado por continuidades e fragmentações. (Figura 2).



Figura 2 – Foto aérea da mancha conurbada dos municípios de São Paulo, Osasco, Carapicuíba e Barueri.
Foto: Silvío Soares Macedo. Março/2008

Os elementos que constituem a paisagem - tanto naturais quanto construídos - apresentam continuidades que não podem ser fragmentadas por questões administrativas. Alguns espaços livres exercem polarizações que vão além dos limites administrativos usualmente adotados, seja por suas qualidades intrínsecas, seja por questões de proximidade. Certos espaços livres recreativos podem atender às demandas de diversos municípios de seu entorno simultaneamente, devido a uma

² Macedo, Silvío S. Et alii. *Oficinas de Trabalho como instrumento de pesquisa e aprendizado*. In: Paisagem Ambiente: Ensaio. N.26. São Paulo: FAUUSP, 2009. P. 166

³ Será aqui considerada a definição segundo a qual a conurbação é uma “fusão de áreas urbanas”, caracterizada pela “expansão espacial dos núcleos urbanos e as contradições ocorridas entre essa expansão e os limites político-administrativos municipais”. VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p.49

⁴ Ver REIS FILHO, Nestor G. *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006

⁵ Desde o início da década de 1970 já é reconhecida pela legislação brasileira a figura das Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana de São Paulo foi criada pela Lei (federal) complementar nº 14, de 8 de junho de 1973

localização estratégica. Além disso, continuidades desejáveis, tais como o tratamento do entorno de cursos d'água e mananciais e os projetos de arborização urbana, têm suas potencialidades limitadas quando se considera apenas os limites administrativos.

O processo de expansão metropolitana gera lógicas contraditórias com relação aos espaços livres: por um lado, o padrão de urbanização dispersa cria interstícios, principalmente nas bordas da mancha urbanizada; por outro, a conurbação produz extensas áreas urbanizadas com pouco ou nenhum espaço livre adequado para implantação de equipamentos recreativos, arborização urbana ou sequer circulação de pedestres. Em ambos os casos, o crescimento da área urbanizada ocorre à custa da ocupação de áreas cujo equilíbrio ambiental é bastante frágil, tais como mananciais e áreas de cobertura vegetal significativa. Por esse motivo, algumas ações do Poder Público sobre espaços livres já consideram critérios além dos limites administrativos, sobretudo em situações que envolvem interesses de conservação de recursos naturais. São exemplos desse tipo de ação na RMSP o Comitê de Bacias Hidrográficas e os parques estaduais, exemplificados na RMSP pelo da Cantareira e o da Serra do Mar. A abordagem metropolitana de espaços livres que envolvem a conservação de recursos naturais evidencia ser possível uma atuação no gerenciamento desses espaços em uma escala que extrapole os limites administrativos municipais.

A abordagem intermunicipal, no entanto, não costuma ocorrer do mesmo modo no gerenciamento de espaços livres cujo programa de usos também envolva a recreação. Na maioria dos casos, o que se observa é um tratamento desses espaços livres de forma desigual, fragmentada, compartimentada pelos limites administrativos. São os casos do Parque Ecológico do Tietê e do Parque do Estado, ambos situados em áreas limítrofes do município de São Paulo, mas sob a responsabilidade do governo estadual. A situação administrativa, o porte e a localização desses espaços permitiriam o compartilhamento mais direto desses parques com os municípios do entorno, algo que não ocorre de fato. O Parque Ecológico do Tietê previa uma extensão de 103 km em seu projeto original, que permitiria a integração com diversas cidades⁶. Além de sua implantação efetiva ter se limitado a um trecho reduzido (aproximadamente 9 km em seu setor leste), o parque apresenta sua acessibilidade restrita a poucos pontos, a despeito de o seu potencial demandar outras conexões com o entorno imediato, sobretudo com o município de Guarulhos (Figura 3). Uma possibilidade de suprir essa lacuna surgiu em 2009 com o projeto do Parque Nascentes do Tietê, cuja proposta prevê uma extensão de 75 km, conectando diversas cidades da Bacia do Alto Tietê⁷. O projeto é uma nova tentativa de viabilizar um parque linear de grandes extensões ao longo do Rio Tietê, consonante com o projeto parcialmente implantado há 34 anos.

⁶ O projeto original do parque foi feito em 1976 pelos escritórios Ruy Ohtake e Roberto Burle Marx em sua 1ª fase, e Gustaaf Winters em sua 2ª fase. Consistiria em dois núcleos: a leste, se estenderia do município de Guarulhos a Salesópolis; a oeste, se estenderia do município de Osasco a Santana do Parnaíba. Cf. SAKATA, Francine. *Parques Urbanos no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 188

⁷ Portal do Governo do Estado de São Paulo, 20.07.2009 - <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=203054>



Figura 3 – Parque Ecológico do Tietê. Ao fundo avista-se o município de Guarulhos, que não possui conexão direta com o parque. Foto: Leonardo Loyolla Coelho. Março/2010

A fragmentação administrativa ocorre não só nas interações entre municípios, como também dentro de uma mesma esfera do poder público. Tanto na esfera municipal quanto estadual observa-se uma sobreposição de atuações que dificulta o processo de gestão. Tal forma de atuação acaba por gerar descontinuidades administrativas, acarretando em dificuldade para implantação ou mesmo inviabilização de projetos devido a questões burocráticas.

Outro obstáculo que precisa ser superado é a suscetibilidade das atuações do poder público a interesses políticos. O grau de investimento em espaços livres diversas vezes flutua ao sabor das prioridades eletivas. Na cidade de São Paulo, entre os anos de 2000 e 2010, duas ações significativas relacionadas ao tratamento sistemático de espaços livres foram realizadas: o Programa Centro de Bairro⁸ (Figura 4), na Gestão Marta Suplicy (PT); e o já referido programa de implantação de parques lineares na Gestão Gilberto Kassab (DEM), a partir de 2007. Em ambos os casos, contribuíram para a priorização das obras o fato delas ocorrerem em épocas de véspera de campanha eleitoral. O alinhamento político entre o poder público municipal e estadual também tem atuado como elemento facilitador da execução de obras de maior visibilidade. É o caso do Parque da Juventude, obra finalizada em 2003 pelo Governo do Estado no município de São Paulo, que naquele período encontrava-se em consonância política.

⁸ Ação realizada pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) entre os anos de 2001 e 2004, responsável pela implantação de 49 praças, distribuídas pelas subprefeituras do Município de São Paulo. Cf. SAKATA, Francine Gramacho. *O projeto paisagístico como instrumento de requalificação urbana*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2004. p. 103-225



Figura 4 – Praça General Milton Tavares – São Paulo – SP.
Foto: Roberto Sakamoto. Agosto/2003

A fragmentação administrativa e a suscetibilidade dos projetos a interesses políticos evidenciam a necessidade da criação de uma entidade que confira conexão e continuidade nas ações sobre espaços livres na RMSP. As ações de qualificação dos espaços livres exigem uma atuação contínua, menos suscetível a flutuações e menos influenciada por interesses individuais.

A dificuldade de atuações consistentes para qualificação dos espaços livres também ocorre em função de conflitos da legislação urbanística no tocante aos espaços livres. Ao fazer uma análise do Estatuto da Cidade, Benfatti afirma que:

Os espaços livres, no âmbito da legislação federal, não foram equacionados adequadamente do ponto de vista da construção da qualidade do espaço urbano e da esfera da vida pública. Foram pensados apenas como ausência de espaços edificados, a serem eliminados, já que, pela não utilização funcional, onerariam e prejudicariam a livre passagem de toda infra-estrutura urbana.⁹

As questões de ordem econômica também influenciam bastante na desigualdade na distribuição dos espaços livres recreativos nos municípios da RMSP. Certos municípios conseguem captar mais recursos para qualificação de espaços livres em função de contextos economicamente favoráveis. O aporte de recursos possibilita maiores investimentos em espaços livres. Em grande parte dos casos, esses recursos são provenientes proveniente da instalação de indústrias – caso dos municípios do ABCD¹⁰, Osasco, Barueri e Guarulhos - ou da arrecadação de imposto predial urbano proveniente de condomínios fechados – caso de municípios como Barueri e Cotia, com os bairros de alta renda de Alphaville e Granja Viana, respectivamente. A Prefeitura de Barueri, por exemplo, realizou melhorias em diversos espaços livres do município no início da década de 2000. Tal atuação possivelmente não ocorreria caso a prefeitura não tivesse conseguido captar previamente recursos provenientes tanto das atividades industriais instaladas quanto dos condomínios fechados existentes no município¹¹.

⁹ BENFATTI, Dênio M. Et Alii. Os instrumentos atuais de planejamento urbano: limites e conflitos na apropriação do sistema de espaços livres da Região Metropolitana de Campinas. In: ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B. TÂNGARI, Vera R. (Orgs.) Sistema de Espaços Livres. O cotidiano, apropriações e ausências. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. p. 189

¹⁰ Conjunto dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.

¹¹ CAMPOS, Ana C. M. R. *Alphaville-Tamboré e Barra da Tijuca: as ações programadas e a estruturação do sistema de espaços livres*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2008. p. 417

Essa relação entre aumento de arrecadação e investimento em espaços livres pode ser feita tanto espacial como temporalmente. Quando se considera os investimentos em espaços livres ao longo do tempo, pode-se estabelecer um paralelo entre os períodos de maior arrecadação dos municípios e os maiores investimentos realizados por estes na melhoria de seus espaços livres.

Por outro lado, embora a disponibilidade de recursos facilite ações de melhoria nos espaços livres, isso não se traduz necessariamente na qualidade dos projetos implantados. Tal qualidade depende também de uma visão receptiva dos diversos envolvidos com a viabilização dos projetos. Fazendo-se uma análise dos últimos dez anos, a prefeitura do município de Santo André desenvolveu uma ação sistemática de tratamento de espaços livres públicos de diversos tipos, de forma coordenada. Em São Bernardo do Campo, município que em 2007 possuía um Produto Interno Bruto¹² e área¹³ equivalentes a quase o dobro de seu vizinho Santo André, os investimentos feitos em espaços livres foram muito mais pontuais, correspondendo basicamente à implantação de três parques públicos entre os anos de 2004 e 2008¹⁴.

EM BUSCA DE UMA NOVA ABORDAGEM

Todas as constatações anteriormente citadas evidenciam a necessidade de uma abordagem metropolitana para as intervenções em espaços livres da RMSP. Para tal, deverá ser levado em conta um mapeamento adequado das carências por equipamentos de lazer na mancha urbanizada como um todo, de modo a fornecer embasamento para a elaboração de um plano de diretrizes para ocupação dos espaços livres, considerando-se as peculiaridades dos diversos compartimentos da paisagem metropolitana. Ao mesmo tempo, deverá haver um esforço para que cada município da RMSP atue em seus espaços livres como sistema, algo que poderia ser auxiliado por uma entidade pública autônoma de planejamento e gerenciamento. São evidentes as dificuldades para implantação de uma intervenção nesse porte, mas por outro lado, a existência de entidades de abrangência semelhante relacionadas aos diversos assuntos metropolitanos, demonstra viabilidade nesse tipo de proposta.

Landscape and metropolis: searching for a new approach for the public open spaces of São Paulo

Abstract: *This study attempts to highlight the need for a metropolitan-scale approach of the problems related to public open spaces in the cities of the Metropolitan Region of São Paulo (MRSP). To make this possible, a contextualization of the public open spaces system concept appliance in the MRSP will be drawn. Finally, the problems related with the fragmented approach of public open spaces in the MRSP will be shown and some guidelines that exemplify this purpose will be suggested.*

Keywords: *Open public spaces system, conurbation, Metropolitan Region of São Paulo, metropolis*

¹² Dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) indicam que o Produto Interno Bruto municipal de São Bernardo do Campo no ano de 2007 era de R\$ 25.533.807,565 contra R\$13.387.244,220 do município de Santo André.

¹³ A área de São Bernardo do Campo é de 411km² contra 181km² de Santo André. MEYER, Regina M. P. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EDUSP, 2004

¹⁴ CYRILLO, Kim O. *Sistema de Espaços Livres de Santo André e São Bernardo do Campo*. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica. São Paulo: FAUUSP, 2008. p. 47-57

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENFATTI, Dênio M. Et Alii. Os instrumentos atuais de planejamento urbano: limites e conflitos na apropriação do sistema de espaços livres da Região Metropolitana de Campinas. In: ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B. TÂNGARI, Vera R. (Orgs.) *Sistema de Espaços Livres. O cotidiano, apropriações e ausências*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009
- CAMPOS, Ana C. M. R. *Alphaville-Tamboré e Barra da Tijuca: as ações programadas e a estruturação do sistema de espaços livres*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2008
- COELHO, Leonardo L. A contribuição das Compensações Ambientais para a constituição de um sistema de espaços livres públicos na cidade de São Paulo. In: *Paisagem Ambiente: Ensaios*. n.26. São Paulo: FAUUSP, 2009.
- CYRILLO, Kim O. *Sistema de Espaços Livres de Santo André e São Bernardo do Campo. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica*. São Paulo: FAUUSP, 2008
- MACEDO, Silvio S. et alii. Oficinas de Trabalho como instrumento de pesquisa e aprendizado. In: *Paisagem Ambiente: Ensaios*. n.26. São Paulo: FAUUSP, 2009
- MEYER, Regina M. P. *São Paulo MetrÓpole*. São Paulo: EDUSP, 2004
- REIS FILHO, Nestor G. *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006
- SAKATA, Francine G. *Parques Urbanos no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2002
- SAKATA, Francine G. *O projeto paisagístico como instrumento de requalificação urbana*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2004
- VILLAÇA, Flavio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998