

## O PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO E A APROPRIAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

### SÃO PAULO'S MASTER PLAN AND THE APPROPRIATION OF PUBLIC SPACES

### EL PLAN DIRECTOR DE SÃO PAULO Y LA APROPRIACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

#### 1º AUTOR:

CALLIARI, Mauro; Membro do Conselho Participativo Municipal da Cidade de São Paulo; Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; São Paulo; Brasil; [maurocalliari@uol.com.br](mailto:maurocalliari@uol.com.br)

#### RESUMO

O artigo propõe uma análise do novo Plano Diretor de São Paulo, promulgado em 2014, sob o ponto de vista da apropriação do espaço público. Os diversos componentes do plano convergem na direção de uma maior possibilidade de retomada do espaço público pela população da cidade.

Palavras-chave: Plano Diretor; São Paulo; espaços públicos; caminhadas urbanas.

#### ABSTRACT

This article proposes a study of the main changes in the new Master Plan of São Paulo, approved in 2014, from the point of view of the appropriation of public spaces. The new instruments of the plan suggest that the city's public spaces may be reclaimed by its dwellers.

Keywords: Master Plan; São Paulo; public spaces; urban walks.

**RESUMEN**

El artículo propone un análisis del nuevo plan director de São Paulo, promulgado en 2014, sobre el punto de vista de la apropiación de los espacios públicos. Los nuevos instrumentos propuestos traen la posibilidad concreta de retomada de los espacios públicos de la ciudad por su población.

Palabras clave: Plan Director; São Paulo; espacios públicos; caminadas urbanas.

## O PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO E A APROPRIAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

### INTRODUÇÃO: A DISCUSSÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO PROCESSO PARTICIPATIVO

O novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050, aprovada pela Câmara Municipal em 30 de junho de 2014 e sancionada pelo Prefeito Fernando Haddad em 31 de Julho do mesmo ano, em substituição ao Plano Diretor Estratégico anterior, vigente desde 2002, propõe-se a orientar o crescimento da cidade sob novas diretrizes, e chegou a ser incensado como sendo o consenso possível numa cidade cheia de conflitos. O novo plano prevê uma cidade mais densa, onde os eixos de transporte serão os novos vetores do crescimento, com a priorização do transporte público.

Os processos de elaboração e tramitação do plano duraram mais de um ano, passando por duas fases distintas: a primeira, conduzida pelo Poder Executivo; e a segunda, pelo Poder Legislativo - Câmara Municipal. Na primeira fase, conduzida pela SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, o processo começou com uma avaliação do plano vigente anterior (PDE 2002); passou pela realização de oficinas públicas para levantamento de propostas, promovidas em todas as 31 Subprefeituras do município; pela sistematização das propostas recebidas; e por discussões públicas da minuta do projeto de lei. Esse processo gerou o Projeto de Lei Municipal nº 688/2013, enviado à Câmara Municipal. Na fase em que foi apreciado pela Câmara de Vereadores de São Paulo, o projeto gerou um substitutivo que foi discutido sob a coordenação da Comissão de Política Urbana da Câmara, tendo o vereador Nabil Bonduki como relator.

Na última fase, houve aproximadamente 60 audiências públicas e, finalmente, os vereadores incluíram suas emendas. A votação do projeto foi polêmica, e teve alguma pressão de movimentos populares até que, finalmente, o substitutivo foi aprovado. Finalmente, no executivo, houve alguns vetos até a sua promulgação no último dia de julho de 2014.

Durante todo esse processo, o autor acompanhou pessoalmente 15 audiências públicas, tanto na fase do executivo como do legislativo. O tema do espaço público foi pouco abordado. Indiretamente, porém, houve várias intervenções e sugestões que estavam ligadas à qualidade dos espaços públicos. Movimentos organizados de ciclistas, presentes nas audiências contribuíram para colocar luz na questão do ambiente urbano, mas, contraditoriamente, não houve manifestações de movimentos de pedestres, por exemplo. Associações de bairros foram responsáveis por muitas intervenções abertas em favor da manutenção das condições de vida em seus bairros. O interessante é que essas manifestações pareciam ter como alvo a verticalização, mas ficou evidente que o objetivo eram as suas consequências, como: ruído, congestionamento e a perda dos atributos urbanísticos “de bairro”.

No texto final, houve várias inclusões que repercutem diretamente na qualidade da experiência da fruição urbana. Procurou-se destacar os artigos que mais impactam a possibilidade de apropriação dos espaços, tanto na criação de espaços de permanência, como na melhoria dos de passagem. Por essa razão, para efeitos do presente trabalho, o conceito de caminhante urbano, ligado ao flunar e à fruição da cidade, será tratado indistintamente do conceito do pedestre, ligado à mobilidade. O pressuposto é que o caminhar pela cidade seja, em si, uma maneira de fruição, e que a experiência de apropriação possa ser engrandecida consciente ou inconscientemente pela melhoria do ambiente urbano.





Figura 1: Pedestres em São Paulo. Fonte: Foto do autor, 2013.

O pedestre está assim incluído nos chamados sistemas de mobilidade. Em São Paulo, são feitas mais de seis milhões e meio de viagens a pé por dia - aquelas em que se anda mais de 500 metros - representando 30% de todos os deslocamentos dos paulistanos. A isto se deve acrescentar que mesmo quem anda de carro, de ônibus, de moto, ou de bicicleta, em algum momento terá de realizar um deslocamento, ainda que curto, como pedestre, do ponto de parada ou estacionamento até seu destino final. O foco desse artigo é entender em que medida a qualidade dessa experiência urbana poderá mudar com o novo Plano Diretor, diante desses diversos fatores, e quais itens ou *artigos do plano podem vir a influenciar, direta ou indiretamente, a experiência de vivenciar os espaços públicos da cidade enquanto pedestre, caminhante ou flâneur.*

A "ampliação e requalificação dos espaços públicos" passou a ser um dos 17 objetivos estratégicos elencados para a cidade no texto do Plano Diretor Estratégico 2014, mesmo não fazendo parte dos objetivos iniciais lançados para o plano pela SMDU. Já no projeto de lei, foi colocado ao lado da preocupação com as áreas verdes da cidade. Numa reunião em dezembro de 2013, o assunto foi levantado num encontro dos técnicos da SMDU com

representantes do mundo acadêmico e universitário. Após discussão, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano confirmou que o tema deveria ser incluído como parte dos objetivos. Isso foi feito e assim permaneceu até o texto final.

Pode-se questionar o poder de um artigo genérico, mas, de certa maneira, o Plano Diretor funciona com uma Constituição da cidade. Isso significa que há uma base jurídica para cobrar que todos os projetos urbanos contribuam para a qualidade dos espaços públicos.

### 1. CALÇADAS

Uma boa calçada - larga, segura, confortável e interessante - é a base para a apropriação do espaço público (GEHL, 2013). O PDE prevê, genericamente, o aumento da largura das calçadas nos eixos viários principais, para um mínimo de 5 metros. Além disso, nessas ruas maiores, o Artigo 78 não permite mais criar estacionamentos entre o alinhamento do lote e a edificação, que são uma ameaça constante para o pedestre, em consequência do entra-e-sai de veículos. Em *Walkable city*, o autor Jeff Speck (2012, p. 243) argumenta que a proteção contra os carros é mais importante do que a largura da calçada em si. Dentro dessa linha de argumentação, portanto, esse talvez seja um artigo potencialmente mais impactante na qualidade do uso da calçada em São Paulo do que o mero aumento da sua largura.

Entretanto, fora dos principais eixos, dificilmente os incentivos serão suficientes para aumentar a área das calçadas, a partir de um mínimo que talvez seja insuficiente para garantir uma experiência adequada aos pedestres e caminhantes. Para essas ruas, continua a valer a chamada Lei das Calçadas, Lei Municipal nº 14.675/2008, que reuniu todas as normativas e leis que existiam na cidade sobre calçadas, e estabeleceu a largura mínima de 1,20 m para a passagem dos pedestres.

A responsabilidade pela conservação das calçadas continua sendo dos ocupantes lindeiros, cada um conservando apenas o trecho em frente a seu lote, mas, cada vez mais, têm havido exceções: algumas vias mais importantes, normalmente com comércio, têm sido tratadas pontualmente pela Prefeitura, com contribuições de associações de lojistas, com resultados que conferem muito mais uniformidade e facilidade para o caminhar.



Figura 2: Diversas configurações de calçadas em São Paulo. Fonte: Fotos do autor, 2013.

## 2. “FACHADAS ATIVAS”, “FRUIÇÃO” E ALTURAS

O sociólogo norte-americano Richard Sennet definiu a cidade como um lugar no qual estranhos vivem a possibilidade de se encontrar cotidianamente (SENNET, 1988). Assim, espaços públicos, estimulantes e vivos, podem servir de cenário para esses encontros. Para tanto, prédios abertos, lojas, largos, trazem surpresas e melhoram a experiência da fruição da diversidade. O Plano Diretor Estratégico 2014 propõe vários incentivos para que os novos edifícios a serem criados em São Paulo “conversem” melhor com as calçadas à sua volta. Um deles é a chamada “fachada ativa”, que tem o objetivo explícito de evitar uma tipologia de construção opressiva para o caminhante, pela presença de muros e garagens, sem nenhuma interação com a rua.



Há cidades, como Estocolmo e Melbourne, que incluíram em seu planejamento urbano um indicador que pode medir o quanto uma fachada se abre para a rua (<sup>SPECK, 2012</sup>). É o chamado “*window to area ratio*”, usado de maneira análoga ao “*floor to area ratio*”, mas especificamente ligado à fruição da rua do ponto de vista do pedestre.



Figura 3: Fachadas em São Paulo. Fonte: Fotos do autor, 2013.

Outro conceito que pode melhorar a experiência do passeio pelas calçadas é o da “fruição”. Por esse termo, o Artigo 79 do Plano Diretor Estratégico 2014 define que as áreas situadas no térreo de grandes empreendimentos devem ser abertas para a rua, nos moldes das

"plazas" de Nova Iorque, que têm na Brasken Plaza, no bairro do Itaim, um bom exemplo em São Paulo. O Artigo 82 estabelece vantagens para quem construir áreas abertas, que interliguem calçadas de uma rua a outra. Nos lotes maiores - entre 5 e 40 mil metros quadrados - essa fruição passa a ser obrigatória, com no mínimo 20% da área do lote devendo permanecer acessível aos pedestres a partir da rua.

Outro conceito importante do plano relaciona a altura máxima dos edifícios com a largura das vias. Em ruas menores, nos chamados "miolos de quadra", foi previsto um gabarito máximo de oito andares, com exceção das quadras onde uma altura maior já seja a tipologia dominante. Diante da grande pré-existência atual, talvez seja tarde para recuperar a experiência da escala humana, existente quando essa relação entre a altura máxima dos edifícios e a largura das vias era uma norma vigente na cidade, desde o início do século XX, nos tempos do Código de Obras "Arthur Saboya", princípio que depois foi substituído por sistemas de recuos, taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento.

### 3. ESTÍMULO AO USO MISTO

As áreas de uso misto misturam atividades: comercial, residencial e de lazer. A diversidade de usos e pessoas foi considerada pela jornalista e ativista Jane Jacobs como uma das bases para a vitalidade e a segurança da rua (JACOBS, 2009). O prazer de andar aumenta muito numa rua com diversas configurações: o caminhante aprecia vitrines, gente, cafés e árvores. Autores como Jan Gehl (2010) estimam que a autonomia de percurso do pedestre pode até dobrar, quando esse percurso é prazeroso.

O caráter misto, segundo o Plano Diretor Estratégico 2014, deverá caracterizar a maior parte da cidade, mas a elaboração da legislação específica de zoneamento, uso e ocupação do solo, que regeria a convivência entre moradores e estabelecimentos comerciais, foi prevista para ocorrer no período seguinte à promulgação do plano, com novo processo participativo de discussão, resultando em Projeto de Lei Municipal da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

No Plano Diretor o uso misto é regulamentado no Artigo 80, que dá vantagens para novos empreendimentos que estimulem usos combinados, como, por exemplo, um prédio residencial com lojas no térreo. Como exemplo máximo desse tipo de solução, podemos

citar o Conjunto Nacional na Avenida Paulista, com escritórios, apartamentos e lojas, tudo no mesmo endereço.

O plano também estabelece o fim da obrigatoriedade de um número mínimo de vagas de garagem por unidade, que poderia estimular a criação de edifícios mais parecidos com aqueles construídos na área central de São Paulo em meados do século XX, mais conectados ao tecido urbano. Destinados a moradores que se decidem a viver sem automóvel, e pretendem usufruir de equipamentos, comércio e serviços presentes ao redor.

#### 4. TRAVESSIAS

Numa cidade com eixos de transporte claramente definidos pelo Plano Diretor, há que se tratar com cuidado a travessia de pedestres em vias com várias faixas de carros, de ônibus, motos e ciclovias, evitando-se barreiras. As vias largas são barreiras difíceis de transpor, e as soluções disponíveis e usuais não são brilhantes, pois envolvem subir e descer escadas ou rampas, e fazer uso de estruturas muitas vezes precárias.







Figura 4: Exemplos de barreiras urbanas ao pedestre e de dificuldades de travessia em São Paulo.  
Fonte: Fotos do autor, 2013.

Podemos salientar nesse sentido a importância da previsão de dispositivos de *traffic calming*, para diminuir a velocidade dos carros e reduzir um pouco a distância entre as esquinas para facilitar a travessia, mas normalmente estes são previstos para vias menores. Nos grandes eixos, será preciso trabalhar para garantir tempo adequado no farol de pedestres, distância da rua e cruzamentos em nível.

## 5. PARQUES E PRAÇAS

Novos parques estão previstos no plano, marcados nas chamadas ZEPAMs - Zonas Especiais de Preservação Ambiental. Mais árvores, mais espaços cuidados são essenciais para a cidade, mesmo que o caminhante às vezes se depare com grades ou muros ao redor deles.

O Artigo 122 do Plano Diretor Estratégico 2014 prevê mecanismos de transferência do potencial construtivo para incentivar donos de áreas verdes a doá-las à Prefeitura, como alternativa à desapropriação, enquanto o Artigo 284 prevê novos tipos de parques, inclusive os “*pocket parks*”, menores e mais inseridos no tecido urbano. Além disso, está previsto o pagamento por serviços ambientais (Artigo 158 e seguintes), para quem preserva a vegetação original ou promove a recuperação de ecossistemas, como as matas ciliares dos rios.



Figura 5: Parque linear em São Paulo. Fonte: Foto do autor, 2013.

As praças são parte fundamental da experiência urbana. Para o caminhante, são pontos de parada, refresco e descanso. As praças não têm muito destaque no Plano Diretor Estratégico 2014, estando incluídas nas ações que envolvem as vias e áreas verdes.

Em São Paulo, os empreendimentos, empresas ou comerciantes que cuidam das praças ganham benefícios. Além disso, uma solução cada vez mais frequente é a adoção das praças por particulares. De um modo geral, trata-se de vizinhos que formal ou informalmente investem em equipamentos e comprometem-se com a gestão e limpeza<sup>1</sup>. Os Conselhos Gestores, que já atuam nos principais parques do município, também poderiam ajudar a melhorar a gestão das praças, tornando-as mais atrativas para os moradores do entorno e visitantes.

<sup>1</sup> Na Subprefeitura de Pinheiros, por exemplo, há diversos exemplos de parcerias firmadas com particulares: Praça Província de Saitama, Praça Conde de Barcelos, Praça das Corujas, além da PPP para a Praça Victor Civita.



Do ponto de vista do caminhante, as praças são tão importantes quanto os parques. Elas distraem a atenção e, quando bem cuidadas, com bancos e gente, servem de pontos de parada e orientação espacial (LYNCH, 1997).

## 6. ESTAÇÕES DE TRANSPORTE

As estações serão espaços públicos cada vez mais importantes, de acordo com o Plano Diretor Estratégico 2014. Pela integração de modais, espera-se que haja maior eficiência na distribuição das linhas, o que significa mais troca entre diferentes tipos de transporte. Há que se lidar com a ideia de que as estações de transporte serão, portanto, locais onde os habitantes da cidade passarão grande parte do seu tempo, saindo de um trem para pegar uma bicicleta, ou esperando um ônibus, ou, quem sabe, até um barco, já que o transporte hidroviário também consta do Plano. Os terminais devem ser espaços públicos cada vez mais importantes, e há, infelizmente, poucos exemplos de lugares agradáveis criados à sombra das estações ou dentro delas.

Nas grandes estações e terminais, construídos pelos governos estadual ou municipal, há espaço para melhorar o planejamento e o acabamento das obras, como nos recém-inaugurados Terminal de Pinheiros e Estação Faria Lima, por exemplo.



Figura 6: O espaço público nas estações de transporte em São Paulo. Fonte: Fotos do autor, 2013.

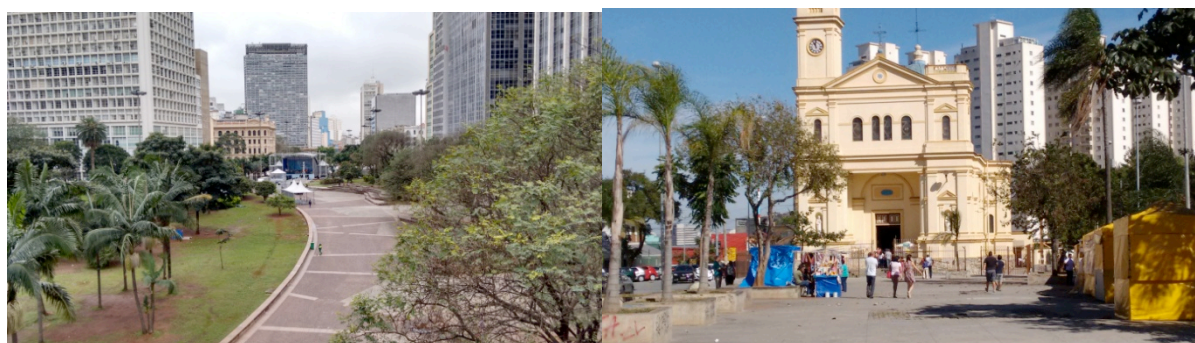


Figura 7: Patrimônio Histórico e espaço público em São Paulo. Fonte: Fotos do autor, 2013.

## 7. OPERAÇÕES URBANAS

Uma grande parcela da área urbana de São Paulo foi destinada para Operações Urbanas. Estas têm recursos próprios, estão moldando a cidade do futuro e, do ponto de vista dos espaços públicos, têm deixado a desejar.

O Plano Diretor Estratégico 2014 reservou uma proporção mínima de 25% dos recursos arrecadados em Operações Urbanas para habitação de interesse social. A mobilidade urbana é outra prioridade declarada do plano. Porém, se a mobilidade for entendida apenas como mais acessos para os veículos, motorizados ou não, o pedestre será esquecido, como o foi na Operação Urbana Faria Lima, por exemplo (SAVELLI; RIGHI, 2009).

As Operações Urbanas precisam envolver mais representantes da sociedade para definir uma visão de futuro. Nesta, os espaços públicos deveriam ser o ponto de partida e não o que sobra depois de feitas as construções. Uma vez que a regulamentação das áreas de Operações Urbanas ficou para um momento posterior à aprovação do Plano Diretor, criou-se uma incógnita em relação aos parâmetros que cada uma delas vai estabelecer em relação aos seus espaços públicos.

## CONSIDERAÇÃO FINAL

O Plano Diretor Estratégico 2014 prevê uma série de conceitos que podem ajudar a melhorar a experiência de caminhar a pé e usufruir dos espaços públicos de São Paulo. Desde o início do plano, na parte dos objetivos, há menções à qualidade destes espaços. Além disso, os mecanismos de incentivos previstos parecem indicar a possibilidade de transformação gradual dos espaços de permanência e de passagem, de modo que se tornem mais amigáveis aos pedestres, aos caminhantes e aos que procuram usufruir da cidade.

Pode-se perguntar em que medida um plano pode influenciar efetivamente a construção da cidade. Em primeiro lugar, há que se ponderar que a maior parte dos incentivos propostos está ligada a benefícios financeiros para novos empreendimentos. Também, grande parte da aplicabilidade das normas legais previstas depende de estudos específicos. Além disso, é possível que alguns custos possam ser repassados aos compradores sem que se atinjam plenamente os objetivos dos conceitos propostos.

Além de questões práticas, é importante destacar que a construção de bons espaços públicos é matéria do dia-a-dia, que precisa de bons princípios gerais, mas, principalmente, de um olhar atento para as coisas pequenas, aquelas que só uma pessoa andando consegue ter. Caso o desenho urbano de São Paulo seja construído por uma sociedade em que parte das pessoas não participa de sua fruição, é difícil dizer que esse resultado irá mudar.

A esse respeito, é recomendável lembrar-se da exortação de Bernardo Secchi, em sua **Primeira lição de urbanismo**, ao considerar o urbanismo como matéria que depende da experiência sensorial (SECCHI, 2007). Pode-se dizer que os autores de planos, de projetos, de pontos de ônibus, de pontes, devem antes exercitar-se em vivenciar a cidade, para depois construir qualquer coisa, vendo, consultando e perguntando. Chegar a algum lugar com segurança, sem disputar espaço com veículos, é básico. Mas também é o prazer de caminhar com calma, encontrar pessoas, sentar, flunar e viver.

## REFERÊNCIAS

CALLIARI, Mauro. *Espaços públicos de São Paulo: o resgate da urbanidade. Dissertação de Mestrado, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2014.*

GEHL, Jan. *Cities for People. London: Island Press, 2010.*

JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2009.*

LYNCH, Kevin. *A imagem da Cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1997.*

SAVELLI, A. Mário; RIGHI, Roberto. *Áreas de intervenção urbana em Vancouver como referência para o aperfeiçoamento deste instrumento em São Paulo. In: 9ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY, LARES, 9, 2009, São Paulo. 2009. Anais... São Paulo, USP, 2009. pp. 1-10.*

SECCHI, Bernardo. *Primeira lição de urbanismo. São Paulo: Perspectiva, 2007.*

SENNET, Richard. *O declínio do homem público; as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.*

SPECK, Jeff. *Walkable city: How downtown can save America, one step at a time. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2012.*

Sites e domínios de internet:

Gestão Urbana, SMDU. Disponível em: < [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-plano-diretor-estrategico/SERRA \(Revisto Candido2\).doc](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-plano-diretor-estrategico/SERRA%20(Revisto%20Candido2).doc) > acesso em 13 set 2015.

*Plano Diretor Estratégico, Lei 16.050/14. Disponível em:*

*<[http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_cidade/index.asp?c=1&e=20140801&p=1&clipID=9CB8AAVSRU9R0eF8784T8HM5SM0](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20140801&p=1&clipID=9CB8AAVSRU9R0eF8784T8HM5SM0)SERRA (Revisto Candido2).doc> acesso em 13 set 2015.*