

# SURGIMENTO E TRANSFORMAÇÕES DA RESERVA DE ÁREAS VERDES NA LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SILVA FILHO, Carlos Alberto da

E-mail: casf2@ig.com.br

## RESUMO

A obrigatoriedade de reserva de áreas verdes nos planos de parcelamento do solo urbano é importante instrumento para a incorporação de novas áreas verdes públicas ao Sistema de Áreas Verdes. Esse instrumento, que surgiu pela primeira na legislação municipal em 1923, está, na sua origem, associado modelo urbanístico da Cidade-Jardim de Ebenezer Howard. Da sua incorporação à legislação municipal de parcelamento do solo até os dias atuais, a reserva de áreas verdes sofreu várias alterações nas porcentagens a reservar, nos critérios para escolha das parcelas a reservar, bem como na competência do Poder Público para escolha dessas parcelas. Este trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa sobre o surgimento e as transformações da reserva de áreas verdes na legislação municipal de parcelamento do solo urbano de São Paulo e discuti as consequências dessas transformações para a incorporação de novas áreas ao Sistema de Áreas Verdes.

## ABSTRACT

*The reservation of green areas in the urban plotting plans is a important instrument to the increase the Green Areas Sistem with new public green areas. This instrument, that appears in 1923 at the first time in the municipal legislation of São Paulo City, is associated with urban model of Garden Cities created by Ebenezer Howard. From it appearing until this days, the reservation of green areas was modified in the reservation percentage, technicals areas choice criterions as well as the Public Administration competence to choose this areas. This paper introduces the results of a research about the appearing and its modifications of reservation green areas in the municipal São Paulo City legislation of urban plotting and discuss about the consequences of these modifications to the increase the Green Areas Sistem with new public green areas.*

## Introdução

A obrigatoriedade de reserva de áreas verde nos planos de parcelamento do solo urbano é importante instrumento para a incorporação de novas áreas verdes públicas ao Sistema de Áreas Verdes. Esse instrumento deu origem a expressivas áreas verdes públicas no município de São Paulo, como os parques do Cordeiro, Santo Dias e Burle Marx. Áreas que integram a função de recreação com a de preservação de significativos fragmentos de vegetação e importantes processos naturais.

Esse instrumento surgiu pela primeira na legislação municipal em 1923. A Lei 2.611/23, como um todo, e a obrigatoriedade da reserva de áreas verdes, em específico, conferiram um ar de modernidade à legislação urbanística da Capital, já em acelerado processo de metropolização. Inspirada no modelo urbanístico da Cidade-Jardim de Ebenezer Howard, idealizado como cura para a degradação social e ambiental em que vivia o operariado das cidades industriais inglesas do século XIX, essa modernidade foi, inicialmente, um privilégio das camadas mais ricas da sociedade paulistana.

Quase meio século transcorreu até que a reserva de áreas verdes fosse tornada obrigatória em todos os planos de parcelamento, estendendo, em teoria, os benefícios das áreas verdes a todas as camadas da população. Muitos dessas áreas verdes não receberam, no entanto, a necessária qualificação, sendo retalhadas, cedidas ou simplesmente invadidas por todos os usos. Uma lei

de 1957, de autoria da primeira administração Jânio Quadros, autorizou a utilização dessas áreas para a instalação de escolas e instituições de apoio ao ensino.

Da sua incorporação à legislação municipal de parcelamento do solo até os dias atuais, a reserva de áreas verdes sofreu várias alterações, que tiveram origem em projetos de lei e decretos propostos tanto por administrações municipais ditas progressistas como por aquelas ditas conservadoras e que buscaram, em sua maioria, favorecer a maior lucratividade dos empreendimentos.

Este trabalho apresenta um levantamento sobre as transformações da reserva de áreas verdes na legislação municipal de parcelamento do solo urbano de São Paulo e discuti as consequências dessas transformações para esse importante instrumento de incorporação de novas áreas ao Sistema de Áreas Verdes.

## O surgimento da obrigatoriedade da reserva de áreas verdes na legislação municipal

A obrigatoriedade de reserva de espaços livres, de domínio público, para a implantação de áreas verdes, foi incorporada à legislação municipal de parcelamento do solo a partir da Lei 2.611, de 20 de junho de 1923. Promulgada na gestão do prefeito Firmiano de Moraes Pinto, proíbe a abertura de vias de comunicação em qualquer perímetro do município sem prévia licença da prefeitura.

Essa lei teve origem em projeto de lei de 1920, da autoria do urbanista Luiz de Anhaia Mello, quando vereador na Câmara Municipal de São Paulo<sup>1e2</sup>. Ela representa uma tentativa de criar instrumentos, por meio dos quais fosse possível o poder público municipal controlar o crescimento da cidade. Crescimento que em 1920 já era preocupante, como registrado pelo próprio Anhaia Mello na justificativa do projeto de lei:

“A cidade possui hoje (1920) nas diversas zonas, central, urbana, suburbana e rural, 58.000 prédios e uma população avaliada em mais de 500.000 habitantes (...) Examinemos um mapa da cidade: já há ruas abertas e edificações em mais da metade da zona suburbana; e mais, na própria zona rural já há vastas áreas arruadas, e esta já está praticamente ligada com edificações ao longo da vias férreas aos municípios circunvizinhos, a continuar um desenvolvimento animado de tanta força centrífuga e de tão fraca densidade de edificações não está longe o dia em que todas as zonas do município estarão cortadas por ruas, cujo calçamento teremos que fazer (...) É preciso (...) pôr um freio a essa extensão desmesurada da cidade”<sup>3</sup>.

As razões que levaram a municipalidade a incorporar esse mecanismo na legislação de parcelamento do solo, até onde esta pesquisa conseguiu avançar, estão, aparentemente, relacionadas de duas formas com o modelo urbanístico da “Cidade-Jardim”.

Quando, em 1920, as discussões sobre o projeto de Anhaia Mello, que originou a Lei 2.611 /23, iniciaram, as idéias de Ebenezer Howard estavam bastante difundidas. Seu livro *Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform*, publicado em 1898, já havia sido revisado e reeditado com o título *Garden Cities of Tomorrow* e Letchworth, a primeira cidade-jardim implantada nesses moldes, contava com mais de 8.500 habitantes<sup>4</sup>. Barry Parker, um dos projetistas de Letchworth, projetou para a Companhia City o loteamento Jardim América e, de 1917 a 1919, esteve em São Paulo acompanhando a execução desse projeto. Essa seria a primeira forma de relação: a inspiração no modelo urbanístico da cidade-jardim. Bacelli<sup>5</sup> afirma ser notória, na Lei 2.611/23, a influência da orientação deixada por Barry Parker quanto a arruamentos para fins habitacionais.

A segunda forma de relação, diz respeito aos problemas de manutenção das áreas verdes resultantes do loteamento Jardim América. Inspirado no modelo urbanístico da cidade-jardim, mas destinado à classe alta e à emergente classe média paulistana, esse loteamento teve em sua versão inicial treze jardins de miolo de quadra e que constituíram forte atrativo de venda.

O primeiro plano relativo à conservação dos jardins internos previa a cobrança de uma taxa anual de cada proprietário que teria o direito de uso dos mesmos<sup>6</sup>. Essa pretensão é frustrada pelos moradores, que alegando o caráter semipúblico dos jardins, recusam-se a arcar com os custos de sua manutenção. A Cia. City tenta, sem sucesso, repassar esses custos aos usuários dos jardins e, mais tarde, transferir para a prefeitura os encargos da manutenção dos mesmos, alegando os benefícios que representam para a cidade.

Esgotadas as alternativas e não querendo arcar com os custos de manutenção dos jardins, a Cia City toma a decisão de manter somente os jardins das quadras com lotes não comercializados e, a partir de 1929, inicia a comercialização dos mesmos.

A obrigatoriedade de reserva de áreas verdes públicas, criada pela Lei 2.611/23, coincidentemente ou não, viabiliza, para empreendimentos futuros, a pretensão da City de transferir para a municipalidade a manutenção dos jardins implantados nos loteamentos.

Em que pese a força política da City para influir nas normas promulgadas pela a municipalidade, em defesa dos seus interesses, essa pesquisa não encontrou elementos para uma afirmação segura de qual o peso dessa influência e qual o peso do modelo da Cidade-Jardim em si na introdução da reserva de áreas verdes na legislação de parcelamento do solo.

De uma forma ou de outra, a sua introdução na legislação de parcelamento do solo está relacionada à adoção de um padrão moderno de urbanismo que, inicialmente, destina-se somente às parcelas mais abastadas da população, como em todo o processo de modernização da cidade.

### **As transformações da reserva de áreas verdes na legislação municipal**

A Lei 2.611/23, marco inicial da obrigatoriedade da reserva de áreas verdes na legislação municipal de parcelamento do solo, estabelece em seu artigo 8º que nos terrenos a serem arruados, com superfície igual ou superior a 40.000 m<sup>2</sup>, deverá "ser deixada para espaços livres (praças, jardins, squares, etc.), de domínio público, uma área correspondente, pelo menos:

a 5% da área total – na zona urbana;

a 7% da área total – na zona suburbana; e

a 10% da área total – na zona rural (grifo nosso)"<sup>7</sup>.

Em 1929, foi promulgado o Código de Obras Arthur Saboya<sup>8</sup>, abrangendo todas as disposições constantes de leis e Atos, em vigor naquela data, referentes a construções, arruamentos. Cinco anos depois, foi promulgado o Ato 663/34, que consolida o Código de Obras Arthur Saboya.

O Código de Obras Arthur Saboya e o Ato 663/34 (Consolidação do Código Arthur Saboya) constituem-se do conjunto da legislação de parcelamento do solo e de edificação existente até então, e por isso mesmo, no que se refere às áreas verdes, elas não diferem entre si e repetem os mesmos parâmetros estabelecidos na Lei 2.611/23. O caput do artigo 518 do Código Arthur Saboya e o caput do artigo 733 do Ato 663/34 repetem na íntegra o caput do artigo 8º da Lei 2.611/23.

Em 1955 a Câmara Municipal aprovou a Lei 4.839, que autorizava a prefeitura utilizar os espaços livres exigidos pelo artigo 733 do Ato 663/34 para a instalação de escolas e instituições auxiliares de ensino. A justificativa do prefeito, no projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal para a ocupação dos espaços livres, era de que funcionava um grande número de grupos escolares precariamente instalados em galpões de madeira, que vinham sendo substituídos por instalações mais adequadas de forma lenta pelas sucessivas administrações. As tentativas daquela administração para acelerar as desapropriações necessárias, para solucionar essa

situação, encontravam grande dificuldade na “(...) vertiginosa valorização dos terrenos, que se tem acentuado nos últimos anos”<sup>9</sup>.

A solução apontada por setores técnicos da prefeitura foi a ocupação das áreas verdes reservadas nos planos de parcelamento do solo. Uma cota do engenheiro Luiz Carlos Berrini Jr., chefe da divisão URBI 2, nos dá conta de como esses espaços eram tratados dentro da administração e que o projeto de lei responde a solicitações anteriores para a utilização desse espaços: “Há muito tempo vimos nos batendo pela melhor utilização dos espaços livres dos arruamentos, e é nesta conformidade que ora apoiamos a proposta de Pref. C.E., como muitas vezes já o temos feito”<sup>10</sup>.

Parecer contrário de um assessor da Assistência Técnico-Legislativa da Câmara Municipal, com a argumentação de que a limitação do direito de propriedade estabelecida pela reserva de espaços livres nos planos de arruamentos “(...) se justifica pela necessidade higiênico-urbanística da formação de pulmões verdes, parques e jardins (...)”<sup>11</sup> e que outro destino desses espaços poria em dúvida a constitucionalidade do dispositivo, não impediu que o projeto fosse votado e aprovado.

Em 1957, na gestão de Adhemar de Barros, a Câmara Municipal aprovou a Lei 5.261, que alterou o coeficiente de aproveitamento dos lotes, modificou o cálculo da reserva de espaços livres. O loteador passa a ter que reservar, para espaços livres, 20 m<sup>2</sup> por habitante, tomando como base de cálculo 5 habitantes por lote. O limite de 40.000 m<sup>2</sup>, fixado inicialmente na Lei 2.611/23 e mantido no Ato 663/34, é abolido<sup>12</sup>. Na exposição de motivos não há uma única linha justificando a mudança proposta para a forma de cálculo para a reserva de espaços livres. Embora a justificativa trate da ocupação por edificações verticais, considera para efeito do cálculo de área verde somente cinco habitantes por lote. Dessa forma, o loteador passou a doar menos área, uma vez que a cada lote, independentemente da sua área, deverão ser doados sempre 100 m<sup>2</sup>.

Na gestão do prefeito José Vicente de Faria Lima, a Câmara Municipal aprovou a Lei 6.877/66, na qual a cálculo da reserva de espaços livres, exigida pelo Ato 663, é mais uma vez alterado. Essa lei fixa a porcentagem única de 15% para a reserva de espaços livres, em todas as zonas da cidade<sup>13</sup>. Também na exposição de motivos dessa lei não há referências quanto à origem do índice adotado para a reserva de áreas verdes.

O Ato 663/34 vigorou, com alterações, até a promulgação da Lei 7805, de 1972, que ficou conhecida como Lei Geral do Zoneamento.

A Lei 7805/72, detalhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI - SP, aprovado em dezembro do ano anterior, mantém a porcentagem única de 15% para a reserva de áreas verdes em todas as zonas da cidade. A novidade que essa lei introduz, com relação à reserva de áreas verdes, é que quando a área destinada às vias de circulação não atingir os 20% estabelecidos, o montante que faltar para completar esse índice é transferido para as áreas verdes<sup>14</sup>.

O decreto que regulamentou essa lei foi baixado dois anos após a sua promulgação, quando era prefeito Miguel Colasuonno. O Decreto 11.106/74, que regulamenta também a Lei 8.001/73, estabelece competência para a escolha das áreas verdes e estabelece, pela primeira vez, critérios a serem observados na destinação de áreas verdes.

Os artigos 5º e 10, desse decreto, estabelecem que as áreas verdes não poderiam ser localizadas em parcelas de terreno com declividade superior a 15%<sup>15</sup>. Até então, não havia nenhuma ressalva na legislação quanto às características topográficas das áreas verdes públicas, embora já existissem restrições, de longa data, para a declividade da vias de circulação.

A competência do poder público para a localização das áreas verdes é, a partir desse decreto, gradualmente reduzida.

Seis anos depois, por meio do Decreto 16.832/80, o parágrafo único do artigo 10 da Lei 11.106/74 recebe nova redação. A alteração do critério é justificada pela ocorrência da maioria da cobertura vegetal do município em terrenos de relevo acidentado, não permitindo a legislação em vigor a preservação dessas áreas nos planos de parcelamento do solo. Sem citar nenhum estudo que desse suporte a essa afirmação<sup>16</sup>, o decreto de apenas dois artigos, teve a seguinte redação:

*Reynaldo Emygdio de Barros, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e*

*Considerando que é de interesse da comunidade a preservação de coberturas vegetais naturais existentes;*

*Considerando que estas áreas, na zona urbana localizam-se geralmente em parcelas de terreno com topografia mais acidentada;*

*Considerando que a legislação vigente impede que essas áreas sejam destinadas para espaços verdes de uso comum do povo, decreta:*

*Art. 1º - O parágrafo único do art. 10 do Decreto nº 11.106, de 28 de junho de 1974, passa a ter a seguinte redação:*

*"Parágrafo único. Poderão ser computados como área verde os espaços que, satisfazendo as condições previstas no 'caput' deste artigo, apresentem declividade de até 30% (trinta por cento), exceto quando em zona rural, onde a declividade máxima é de 15% (quinze por cento)".*

Três meses mais tarde, sob a mesma justificativa, novo decreto altera também para 30% a declividade máxima das áreas verdes destinadas nos planos de parcelamento, de que trata o item III do artigo 5º do Decreto nº 11.106/74.

Nova lei de parcelamento do solo é editada em 1981, com o objetivo de "... criar novas normas para o uso e parcelamento do solo no Município de São Paulo, elaboradas em consonância com as disposições da Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como 'Lei Lehmann'<sup>17</sup>.

A Lei 9.413/81 mantém a porcentagem da área loteada a ser destinada para áreas verdes estabelecidas na Lei 7.805/72 e cria a obrigatoriedade de destinação de igualmente 15% para áreas verdes nos projetos de desmembramento de glebas<sup>18</sup>.

A competência do poder público para a escolha das áreas verdes, antes de dois terços do total, cai para 50% do total estabelecido por lei<sup>19</sup>. O empreendedor passa a poder localizar os outros 50% das áreas verdes em parcelas do terreno com declividade superior a 30%, desde que em qualquer ponto da área possa ser inscrito um círculo com raio de 10 metros<sup>20</sup>. O empreendedor fica dispensado dessa obrigatoriedade quando as faixas "non aedificandi" ao longo de corpos d'água forem destinadas para áreas verdes<sup>21</sup>, fato que ocorre no total dos projetos que abrigam faixas "non aedificandi". É ainda mantido nessa lei o dispositivo que transfere para as áreas verdes a diferença entre a porcentagem mínima estabelecida para vias de circulação e a efetivamente destinada<sup>22</sup>.

A lei 9.413/81 permanece em vigor, com alterações promovidas pela Lei 10.365, de 1987, pelo Decreto 31.601, de 1992, e pela Lei 13.885, de 2004.

A Lei 10.365/87 estabelece a obrigatoriedade da anuência do Departamento de Parques e Áreas Verdes - DEPAVE quanto à localização das áreas verdes nos planos de parcelamento do solo. Nas situações em que a área a parcelar é recoberta, total ou parcialmente, por vegetação arbórea, a lei devolve ao Poder Público, na figura do DEPAVE, a competência para localizar os 100% das áreas verdes<sup>23</sup>.

O Decreto 31.601/92, que regulamenta o EHIS, busca, em essência, a redução do custo da unidade habitacional por meio de parâmetros urbanísticos menos restritivos que os adotados para a cidade como um todo, ou seja, um sistema dual.

Na obrigatoriedade de destinação de áreas, a exigência para áreas verdes foi reduzida para 10%, contra os 15% da Lei 9.413/81. Essa é a única exigência de destinação de áreas que sofre redução, as demais (vias e áreas institucionais) permanecem inalteradas. E mais, as áreas verdes podem ser localizadas em porções do terreno com inclinação superior a 30%, desde que observados determinados critérios.

O decreto estabelece, ainda, a obrigatoriedade de implantação de praças nos EHIS, dentro da porcentagem mínima destinada às áreas verdes. Essas praças devem ter área mínima de 1.500m<sup>2</sup> e não distar mais de 300m da habitação mais afastada.

A Lei 13.885/04, cria a possibilidade da dispensa da reserva de áreas verdes e institucionais nos desmembramentos de glebas localizadas nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>24</sup>.

### **Uma pequena discussão sobre o tema**

A introdução da reserva de áreas verdes teve a mesma via de entrada de toda modernização introduzida na cidade de São Paulo: as camadas mais ricas da população. O modelo urbanístico da cidade-jardim de Ebenezer Howard, que inspirou o projeto do Jardim América, provavelmente influenciou a introdução da obrigatoriedade da reserva de áreas verdes na legislação municipal de parcelamento do solo.

As famílias ricas e a emergente classe média paulistana, que moravam em chácaras afastadas do centro da cidade por razões de conforto e de abastecimento de água, já podem contar, no começo do século XX, com serviços públicos de abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e transporte coletivo. O que o Jardim América vai oferecer a essa parcela da população é a oportunidade de viver na “cidade” com o conforto das chácaras. Um anúncio veiculado no jornal O Estado de São Paulo, durante o ano de 1929, dizia:

“Vida de campo tranquilla e sadia em plena Capital e com todo o conforto das grandes metrópoles – só no JARDIM AMÉRICA – inconfundível bairro modelo, verdadeiro jardim de residências”<sup>25</sup>.

A Cia. City implantará na Capital outros empreendimentos semelhantes ao Jardim América, todos voltados às classes rica e média, afastando-se do ideário da Cidade-Jardim de Howard. Os objetivos principais da Cidade-Jardim eram:

“1) Encontrar para a nossa população operária, trabalho com salários de poder aquisitivo superior e assegurar-lhe um ambiente mais saudável e uma oferta mais constante de emprego. 2) Oferecer a industriais com espírito empreendedor, sociedades cooperativas, arquitetos, engenheiros, construtores e técnicos de todos os tipos, e muitos outros atuando em várias profissões, os meios de assegurar um novo e melhor emprego para seu capital e talentos, ao passo que, para os agricultores que no momento ocupem a propriedade ou os que por ventura venham a migrar para lá, visa-se abrir um novo mercado para seus produtos à sua porta. Numa palavra, visa-se elevar os padrões de conforto e saúde de todos os verdadeiros trabalhadores de todos os níveis, constituindo os meios pelos quais esses objetivos serão atingidos uma combinação saudável, natural e econômica de vida urbana e rural, e isso em terras de propriedade da municipalidade”<sup>26</sup>.

A preocupação de Howard era a degradação ambiental e social de Londres no século XIX. Seu projeto destina-se a devolver a dignidade e a cidadania à população operária. A cidade de São Paulo, por ocasião da promulgação da Lei 2.611/23, encontrava-se em meio a um crescente processo de industrialização. Sua população salta de 130.775 habitantes, em 1987, para 579.033

habitantes, em 1922. As classes dominantes, a par do que acontece em Londres e Paris, tomam o modelo de uma cidade equilibrada para si, como um privilégio.

Nessa fase da metropolização de São Paulo, o espaço urbanizado disponível para habitação é muito superior à demanda<sup>27</sup>. Ainda assim, a especulação imobiliária valoriza artificialmente determinadas áreas, provocando a carência de lotes acessíveis às camadas mais baixas da população, obrigando-as a adquirir terrenos cada vez mais afastados do centro e sem infra-estrutura<sup>28</sup>.

O próprio limite de 40.000 m<sup>2</sup>, a partir do qual a Lei 2.611/23 obriga a reserva de verdes públicas, sugere a intenção de limitar essa melhoria aos bairros das classes mais abastadas. “O empreendedor para os setores mais abastados procedia ao loteamento de grandes áreas, ocupando vários hectares de terra onde executava ou negociava com o poder público os serviços de infra-estrutura urbana, chegando a construir bairros inteiros. (...) No que diz respeito a empreendimentos para a ocupação pelos setores de menores recursos, temos os arruamentos que deram origem aos bairros populares nas regiões do Brás, Bresser, Moóca e Pari, entre outros. Esses empreendimentos se caracterizam pela ocupação de porções de terreno ou de áreas internas de quadras, com projetos ‘de vilas operárias’ ou ‘conjuntos residenciais horizontais’ (futuramente esta alternativa de ocupação urbana será chamada de ‘passagem’)”<sup>29</sup>.

A supressão do limite de 40.000 m<sup>2</sup> para a reserva de espaços públicos, a partir da Lei 5.261/57, estende às camadas de menor renda os benefícios das áreas verdes de uso coletivo, antes reservados às classes mais ricas. Essa possibilidade, no entanto, não se efetiva porque a qualificação dessas áreas verdes não é levada a efeito pelo poder público e porque o retalhamento do solo do município dá-se predominantemente à margem da lei.

A efetividade da legislação para conter a expansão da cidade ou para conferir a ela um desenho articulado foi constantemente diminuída quer pela recusa dos empreendedores imobiliários em aceitar qualquer restrição ao direito de propriedade da terra, quer pela fraca estrutura de controle dos órgãos públicos responsáveis; quadro que perdura até hoje.

Nesse contexto, a grande maioria dos arruamentos e loteamentos da Capital foi realizada à margem da lei. Em 1949 as ruas consideradas oficiais eram em número de 2.950, mas o total de ruas realmente existentes era 8.000<sup>30</sup>. As irregularidades variam da não solicitação de licença à prefeitura para a implantação de um projeto dentro das normas, à implantação de loteamentos totalmente em desacordo com as normas, inclusive sem reservas de espaços públicos.

Resulta que grande quantidade de áreas verdes reservadas em planos de parcelamento do solo urbano constituíram uma reserva de terras públicas raramente qualificadas como áreas de uso comum do povo e freqüentemente cedidas para outros fins, que não o seu de origem, em troca de “favores políticos”; prática que faz remontar às cessões de porções do rossio dos períodos colonial e imperial.

Esse quadro está cristalizado na promulgação da Lei 4.839/55, que dispõe sobre a utilização de espaços livres públicos para a instalação de escolas e instituições auxiliares de ensino. Em parecer sobre o projeto de lei apresentado pelo então prefeito Jânio Quadros, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal diz:

“Os espaços livres dos diversos bairros da Capital, pelo que se observa, não são convenientemente tratados pela Municipalidade, nem ela teria recursos para êsse adequado tratamento.

Por outro lado, é conhecido de todos que inúmeros grupos escolares vêm funcionando em galpões de madeira, instalações precárias, cuja substituição por edifícios mais adequados é imperiosa. É este o objetivo desta propositura, que, aprovada proporcionará real economia de tempo e dinheiro à Municipalidade, possibilitando ao Convênio Escolar um impulso nos seus trabalhos.

O substitutivo apresentado pela D. Comissão de Justiça, alterando os limites de aproveitamento da área fixada, dará aspecto de parque aos espaços livres.

Quanto ao aspecto educacional, é de indiscutível alcance êste projeto, que merece acolhida do Plenário<sup>31</sup>.

Tanto a justificativa do prefeito, como o parecer da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal sugere que os espaços livres eram mais um fardo do que um benefício para a cidade, áreas que a municipalidade é obrigada a receber sem os devidos recursos para administra-las. Mas deixa transparecer que a utilização dos espaços livres representaria uma economia de tempo para a efetivação dos objetivos da administração, frente ao tempo necessário para as desapropriações de áreas particulares. A utilização dos espaços livres permitiria, também, uma economia de recursos, que poderiam ser canalizados para as obras propriamente ditas. O professor Emílio Haddad, em seu curso sobre política imobiliária urbana, ensina que nas obras públicas existe sempre uma pressão muito grande dos empreiteiros para que os investimentos em desapropriações sejam sempre reduzidos, para que haja maior disponibilidade de recursos a serem aplicados nas obras propriamente ditas<sup>32</sup>. Vale relembrar que dois anos antes da promulgação da Lei 4.839/55, São Paulo comemorou o quarto centenário da sua fundação com vultuosos investimentos na infra-estrutura urbana.

Apesar do pouco interesse das administrações municipais para qualificar essas áreas, as leis de parcelamento do solo que sucederam o Ato 663/34 mantiveram a obrigatoriedade da reserva de as áreas verdes. Observa-se, contudo, que sucessivamente são incorporadas alterações quer no cálculo da área a ser destinada, quer nos critérios a serem observados. Alterações que favorecem o aumento da lucratividade dos empreendimentos, em detrimento da quantidade e da qualidade dos espaços livres públicos.

A Lei 7.805/72, ao regulamentar o parcelamento, uso e ocupação do solo, no novo cenário de zoneamento de uso e densidades instituído pelo Plano Diretor de 1971, mantém porcentagens únicas para a reserva de áreas públicas. As densidades previstas para cada zona de uso não são consideradas para a reserva de áreas públicas, como se tal fato não implicasse em impactos distintos sobre a estrutura urbana. Assim, onde o empreendedor pode construir mais, ele doa relativamente menos; e onde pode construir menos, território das camadas mais ricas da população, ele doa relativamente mais. As deficiências futuras de estrutura urbana são repassadas para o poder público, que as solucionará ou não, e quando o fizer, o fará com recursos da produção coletiva e não daqueles que lucraram com o retalhamento do território.

De forma análoga, a Lei 9413/81 não considera a questão das densidades de ocupação das diferentes zonas de uso e adota porcentagens únicas de reserva de áreas públicas. Como agravante essa lei reporta-se à Lei Federal 6.766/79, que no inciso I do artigo 4º estabelece que “as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba (grifo nosso)”, ressalvado o mínimo de 35%. Esse mínimo foi abolido da nova redação que a Lei Federal 9.785/99 conferiu ao inciso I do artigo 4º da Lei 6.766/79.

A Lei 9413/81 também retirou da definição de parcelamento do solo o arruamento, que a Lei 8.001/73 desobrigou da reserva de áreas verdes públicas, reservando apenas cotas de terreno (16 m<sup>2</sup> por unidade habitacional) que são bens condonímios e são computados no cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno. Dessa forma, o espaço público é incorporado ao patrimônio privado do condomínio e é permitido empreendedor construir mais aumentando a lucratividade do empreendimento.

O conjunto residencial – vila, instituído pela Lei 11.605/94, constitui igualmente um arruamento, desobrigado da reserva de áreas verdes pública. Está obrigado à ínfima reserva de 5 m<sup>2</sup> de área verde por habitação, para espaço de uso coletivo. Como o modelo da Cidade-Jardim, o

conjunto residencial – vila é um exemplo da apropriação pelas classes mais ricas da população de um modelo urbanístico idealizado para as classes operárias.

O projeto de lei apresentado na gestão Luíza Erundina propunha a implantação de vilas e conjuntos-vilas em moldes muito semelhantes às vilas de miolo de quadra, previstas no Ato 663/34. Era uma proposta de ocupar áreas de até 10.000 m<sup>2</sup> em porções já urbanizadas da cidade, como “(...) alternativa aos edifícios verticalizados, sem prejuízo do desenho urbano e da destinação de áreas públicas”<sup>33</sup>. Nessa versão do projeto de lei para o conjunto-vilas, estava prevista a reserva de 5% da área para a implantação de áreas verdes públicas, como no Ato 663/34. A Lei 11.605, contudo, foi aprovada com base num outro projeto de lei da gestão Paulo Maluf<sup>34</sup>, que reduziu a reserva de áreas verdes para 5 m<sup>2</sup> por unidade habitacional.

A origem dos índices a doar e os parâmetros qualitativos dos espaços livres não figuram das exposições de motivos dos projetos de lei. Sanjurjo<sup>35</sup> (1995) sugere que em muitos casos são simplesmente copiados da legislação estrangeira, sem, no entanto, apresentar exemplos concretos. As alterações desses parâmetros, por ocasião da sucessão das normas legais, sugerem, no entanto, uma alteração casuística que objetiva adequar os padrões urbanísticos à determinada lucratividade esperada do empreendimento.

Na administração da Luíza Erundina, a reserva de áreas verdes nos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social foi reduzida a 10% (2/3 do exigido na Lei 9413/81). Fato que sugere não serem as áreas verdes uma necessidade sentida para as classes de menor renda ou, dito de outro modo, serem mais uma futilidade das classes ricas. Tais setores não tomam as áreas verdes públicas como uma necessidade concreta, física e emocional, da sociedade urbano-industrial e tão pouco que o surgimento da sua reserva nos planos de parcelamento do solo remonta a uma proposta de cidade saudável e equilibrada para as classes operárias de uma sociedade intensamente industrializada, proposta essa tomada como privilégio pela camadas ricas da sociedade paulistana.

A incorporação desse instrumento à legislação deu origem a expressivas áreas verdes públicas no município de São Paulo, como os parques do Cordeiro, Santo Dias e Burle Marx. Áreas que integram a função de recreação com a de preservação de significativos fragmentos de vegetação e importantes processos naturais. Discutir seu aprimoramento desse instrumento é discutir a universalização de um benefício; é discutir a quebra de um privilégio; é discutir a ampliação da cidadania. A história dos parques de Berlim é evidência clara dessa discussão.

“A Berlim liberal, que durante gerações não foi mencionada nas aulas de história porque se opôs à criação do ‘Estado de Bismark’, foi pioneira no desenvolvimento de parques. Durante a revolução de 1848/49 a burguesia repeliu os trabalhadores que queriam unir-se a ela. (...) A classe baixa urbana atacou, então, o novo parlamento e contribuiu para sua derrota.

No conflito constitucional com Bismark, os liberais tentaram apoiar-se nos trabalhadores, ou seja, não repetir o mesmo erro. O governo municipal liberal deu continuidade a essa política. Naquela época, provavelmente, a educação e a assistência social foram mais importantes; hoje, o mais impressionante legado dessa aliança política são os parques.

Em 1864 a Câmara Municipal decidiu iniciar os trabalhos preliminares para mais dois parques municipais (...). Os dois novos parques não foram pensados somente para o passeio, principalmente deveriam oferecer local para os filhos dos operários brincarem ao ar livre de boa qualidade. Os pátios, nos quais cresciam, eram reduzidos, sem sol e cheios de fumaça e vapores fabris. Os filhos dos operários não deveriam, como outrora os filhos dos artesãos, brincar nas oficinas. Nas ruas não havia lugar. Como compensação, deveria ser conseguida área pública e saudável para recreio; os adultos deveriam passear como burgueses”<sup>36</sup>.

As áreas verdes são uma necessidade da sociedade urbano-industrial, não somente pela sua função “higienizadora”, mas também pela necessidade do ser humano de estar em contato diário

com os demais elementos da natureza e com os processos naturais para manter o seu equilíbrio emocional. A obrigatoriedade da reserva de áreas verdes na legislação de parcelamento do solo urbano não pode ser tratada nem como privilégio nem como futilidade de classes sociais abastadas, ela é um instrumento de universalização de um benefício que tem por objetivo o equilíbrio físico e emocional das pessoas que vivem nessas sociedades urbano-industriais.

A legislação em vigor permite que essas áreas sejam tomadas como privilégio pelas classes mais ricas, confinando-as no interior dos condomínios, e reduz a sua oferta às classes de menor renda e de menor mobilidade. Tal cenário resulta dos interesses de setores que desejam manter privilégios e lucros e da visão equivocada dos setores que pensam e constroem espaços de viver das populações de menor renda.

A construção de uma cidade sustentável demanda a modificação desse cenário e a universalização do acesso a áreas verdes devidamente qualificadas.

## Notas

- (1) GROSTEIN, Marta Dora. *A Cidade Clandestina: Os Ritos e os Mitos – O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo (1900 – 1987)*. P. 144.
- (2) MELLO, Luiz de Anhaia. Apud GROSTEIN. Op.cit. P. 146.
- (3) OTTONI, Dacio A B. Apud HOWARD, Ebenezer. *Cidades-Jardins de Amanhã*. P. 45.
- (4) BACELLI, Roney. *Jardim América*. In: *Histórias dos Bairros de São Paulo*, vol. 20. P. 38.
- (5) Idem.
- (6) Lei nº 2.611, de 20 de junho de 1923. Prohibe a abertura de vias de communicação, em qualquer perimetro do municipio, sem prévia licença da Prefeitura. Artigo 8º.
- (7) SÃO PAULO (Município). Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya.
- (8) CÂMARA Municipal de São Paulo. Processo N° 139/55. Folha 04.
- (9) Idem. Folha 06.
- (10) Idem. Folha 10.
- (11) SÃO PAULO (Município). Lei nº 5.261, de 04 de julho de 1957. Estabelece coeficientes de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. Caput e parágrafo único do artigo 3º.
- (12) SÃO PAULO (Município). Lei 6.877, de 11 de maio de 1966. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificação, e reserva de espaços livres, nos arruamentos, e dá outras providências. Artigo 8º.
- (13) SÃO PAULO (Município). Lei 7.805, de 1º de novembro de 1972. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências. Caput, incisos I a III do caput e §2º.
- (14) SÃO PAULO (Município). Decreto 11.106, de 28 de junho de 1974. Regulamenta as Leis nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, e nº 8.001, de 24 de dezembro de 1973, que dispõem sobre a divisão do Território do Município em zonas de usam e regulam o parcelamento, uso e ocupação do solo e dão outras providências. Caput e inciso III do caput do artigo 5º artigo 10.
- (15) Um estudo mais detalhado da situação da vegetação do município, que temos notícia, foi realizado pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA entre os anos de 1984 e 1985, para a elaboração do “Cadastramento dos Espaços Arborizados Significativos do Município de São Paulo”.
- (16) SECRETARIA Municipal do Planejamento (São Paulo). *Coletânea das Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. Fascículo 43.
- (17) SÃO PAULO (Município). Lei 7.805/72. Op. cit. Artigo 2º §4º.
- (18) Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de São Paulo, e dá outras providências. Artigo 2º, item IV alíneas “a” e “b”.
- (19) Idem.
- (20) Idem. Artigo 2º §1º.
- (21) Idem. Artigo 2º §3º.
- (22) SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.365, de 22 de setembro de 1987. Disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no Município de São Paulo, e dá outras providências. Caput, parágrafo 1º, alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo 1º e parágrafos 2º e 3º do artigo 6º.

- (23) SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Parágrafo 6º dos artigos 139 a 141.
- (24) BACELLI, R. Op. cit. P. 108.
- (25) HOWARD, E. Op. cit. P. 113-114.
- (26) LANGENBUCH, Jurgen Richard. Apud BACELLI, Roney. Op. cit. P. 24.
- (27) BACELLI, R. Op. cit. P. 24.
- (28) GROSTEIN, M. D. Op. cit. P. 87.
- (29) Idem. P. 192-193.
- (30) Câmara Municipal. Processo 139. Folha 14.
- (31) HADDAD, Emílio. Notas da disciplina AUT-811 POLÍTICA IMOBILIÁRIA URBANA COMPARADA, do programa de pós-graduação da FAU-USP. 2000/1º semestre.
- (32) Câmara Municipal. Projeto de Lei 0117, de 1992. Folha 2 da Exposição de Motivos.
- (33) Câmara Municipal. Projeto de Lei 0240, de 1993.
- (34) SANJURJO, Daniel Berciano. Estudo da Legislação Urbanística sobre os Loteamentos no Município de São Paulo.
- (35) HAMPF-HEINHICH, Vroni; PESCHKEN, Goerd. *Stadtgrün*.

## Bibliografia

BACELLI, Roney. Jardim América. *Histórias dos bairros de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo/Departamento de Patrimônio Histórico, v. 20, s/d.

BRASIL. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 5, 01 fev. 1979.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 19, 20 dez. 1979.

CÂMARA Municipal de São Paulo. Processo n. 426, de 1966.

\_\_\_\_\_. Processo n. 5.487, de 1965.

\_\_\_\_\_. Processo n. 4.789, de 1964.

\_\_\_\_\_. Processo n. 139, de 1955.

\_\_\_\_\_. Projeto Lei n. 0117/72. Institui normas para a implantação de vilas residenciais e conjuntos – vila, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 0240/93. Institui normas para a implantação de vilas residenciais e conjuntos – vila, e dá outras providências.

GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: Os ritos e os mitos – O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo (1900 – 1987)*. 1987. 614 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

HAMPF-HEINHICH, Vroni; PESCHKEN, Goerd. *Stadtgrün*. Berlim: Museumspädagogischer Dienst Berlin/Ästhetik und Komunikation, 1985.

HOWARD, Ebenezer. *Cidades-jardins de amanhã*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANJURJO, Daniel Berciano. *Estudo da legislação urbanística sobre os loteamentos no município de São Paulo*. 1995. 172 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Mackenzie, São Paulo, 1995.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 30.443, de 20 de setembro de 1989. Considera patrimônio ambiental e declara imunes de corte exemplares arbóreos, situados no município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, p. 1, 23 set. 1989.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, 06 out. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.605, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a criação da subcategoria de uso residencial R3-03, conjunto residencial – vila, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 13 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.365, de 22 de setembro de 1987. Disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 23 set. 1987.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.413, de 30 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 34, 31 dez. 1981.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.688, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 31 dez. 1971.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.877, de 11 de maio de 1966. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificação, e reserva de espaços livres, nos arruamentos, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 2, 12 maio 1966.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.261, de 04 de julho de 1957. Estabelece coeficientes de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 5, 05 jul. 1957.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.839, de 15 de dezembro de 1955. Dispõe sobre a utilização de espaços livres exigidos pelo artigo 733, do Ato n. 663, de 10 de agosto de 1934, nos arruamentos e outros para instalação destinadas a escolas e instituições auxiliares de ensino. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 32, 16 dez. 1955.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.427, de 19 de novembro de 1929. Código de Obras Arthur Saboya. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 19 nov. 1929.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.611, de 20 de junho de 1923. Prohibe a abertura de vias de comunicação, em qualquer perímetro do município, sem prévia licença da Prefeitura. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 20 jun. 1923.

\_\_\_\_\_. Ato n. 663, de 10 de agosto de 1934. Aprova a consolidação do Código de Obras "Arthur Saboya" (Lei n. 3.427, de 19 de novembro de 1929) abrangendo todas as disposições constantes de leis e atos, em vigor nesta data, referentes a construções, arruamentos, etc. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 1, 10 ago. 1934.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 31.601, de 26 de maio de 1992. Regulamenta o artigo 26 da Lei n. 9.413, de 30 de dezembro de 1981, e os artigos 523 e 565 da Lei n. 8.266, de 20 de junho de 1975 com nova redação dada pela Lei n. 9.414, de 30 de dezembro de 1981. *Diário Oficial do Município*, São Paulo, p. 2, 27 mai. 1992.

SÃO PAULO (Município). *Coletânea das Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. Fascículos 5, 6, 43 (leis) e 1, 19, 21 (decretos). São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, 1982.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. Edicol, 1979.