

Parques Públicos Urbanos: políticas públicas, segregação espacial e exclusão social no Município de São Paulo.

Rosalina Burgos
Mestranda do Programa de Pós-Graduação
em Geografia Humana - FFLCH/USP
Av. Prof. Mello Moraes, 1235, Bl. G apto. 603
CEP: 05508-900 – São Paulo / SP
Endereço Eletrônico: rburgos@usp.br

RESUMO

Nesta pesquisa, propomos analisar as políticas públicas referentes à implantação dos parques públicos urbanos do município de São Paulo, buscando compreender a segregação espacial e a exclusão social presentes neste processo.

Analisaremos como, no processo de metropolização de São Paulo, algumas áreas foram contempladas com a implantação de parques públicos urbanos, beneficiando diretamente grupos sociais determinados, enquanto outras áreas e outros grupos sociais ficaram à margem deste processo.

Neste contexto, analisaremos as metamorfoses dos significados, das funções e dos usos dos parques públicos urbanos, frente à fragmentação e desvalorização dos espaços públicos, dialeticamente acompanhadas pela crescente valorização da “natureza”, neste caso reproduzida como áreas verdes, num ambiente urbano cada vez mais tecnificado.

Orientamo-nos pela possibilitasse da análise de conceitos e conteúdos referentes à urbanização e ao ambiente urbano, em busca de compreender a segregação espacial – social e ambiental, produzida no processo de metropolização de São Paulo.

Nesta perspectiva, reconhecemos na distribuição espacial dos parques públicos do município de São Paulo um objeto de estudo capaz de desvendar, sob determinada perspectiva, a segregação espacial e a exclusão social presentes na metrópole analisada.

Palavras-chave: parques urbanos, segregação espacial, políticas públicas, espaço público, exclusão social, cidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

Em nossa pesquisa de mestrado¹, propomos compreender a segregação espacial na cidade de São Paulo, a partir da análise de parques públicos urbanos municipais implantados nos “espaços livres” de loteamentos, nas duas últimas décadas do século XX.

No escopo da referida pesquisa, algumas questões foram suscitadas e trataremos de algumas delas neste artigo. Um destes questionamentos consiste em analisar as políticas públicas envolvidas na implantação de parques em espaços urbanos segregados, e em que medida estes parques expressam a segregação espacial do seu entorno e, de um modo mais geral, a exclusão social na cidade de São Paulo. Uma segunda questão, diz respeito ao sentido que o espaço público tem em meio à segregação espacial.

Partindo de uma breve pesquisa realizada no Parque Santa Amélia situado no Itaim Paulista, bairro da periferia urbana da cidade de São Paulo², observamos que apesar da grande escassez de áreas verdes e para lazer no bairro, o referido parque era pouco usado pela população. À parte a ausência de projetos e atividades que poderiam ser oferecidos pelo poder público, e à falta de segurança apontada nos depoimentos em entrevistas realizadas, entendemos que este não se realiza plenamente como espaço público por apresentar os mesmos problemas sociais, econômicos e culturais do espaço urbano que integra.

Segundo esta premissa, seria muito raro encontrar um parque (de bairro, de vizinhança) que não apresentasse os conteúdos sociais de seu entorno, principalmente quando nele encontramos uma certa homogeneidade interna, ou seja, o predomínio de uma mesma classe social, com condições e padrões de vida muito semelhantes e que pode configurar-se como um espaço urbano segregado.

Segundo Kliass (1993, p.29),

Três ordens de fatores podem ser considerados para a apropriação das questões referentes ao inter-relacionamento entre o processo de ocupação urbana e a evolução dos parques na cidade de São Paulo. Em primeiro lugar, os elementos intrínsecos ao próprio parque e os referentes ao seu entorno urbano³, tanto nos aspectos geofísicos e de estrutura urbana quanto naqueles que dizem respeito à sua população. É neste âmbito que se estabelece a relação do parque com a cidade.

Mas o espaço público não deixa de existir exatamente em virtude das necessidades sociais enfrentadas por uma determinada população de entorno que no referido parque deixa as marcas de uma situação de exclusão social (do ter, do ser). A existência do espaço público passa a ser comprometida no momento em que perde a possibilidade de ser o encontro das diferenças, do outro; quando se perde a possibilidade de compartilhar a experiência do mundo, com isonomia de direitos à palavra, ao ver e ser visto, percebido, reconhecido entre seus iguais e seus diferentes. Segundo Arendt (1981, p.59),

O termo 'público' denota dois fenômenos intimamente correlatos mas não perfeitamente idênticos. Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. (...) Em segundo lugar, o termo 'público' significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. (...) A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns contra os outros, por assim dizer.

Partindo destas formulações iniciais, consideramos promissor realizar um estudo sobre a segregação espacial em São Paulo a partir da análise das políticas públicas envolvidas no processo de implantação de parques públicos urbanos em bairros residenciais que, de acordo com o preço da terra, e valorização dos mesmos, estão destinados a classes sociais diferenciadas.

Desta forma, a proposta desta pesquisa nos possibilita conhecer o universo diversificado dos parques públicos urbanos municipais⁴ da cidade de São Paulo. Isso não significa que a municipalidade, por meio de suas políticas públicas, tenha sido pródiga em executar projetos muito específicos para cada parque⁵, resultando numa grande diversidade deste tipo de equipamento urbano na cidade. Ao contrário, a diversidade encontrada se refere à (re)descoberta das desigualdades e contradições de um espaço urbano marcado por políticas públicas atreladas aos imperativos do mercado imobiliário (na lógica da produção capitalista da cidade), cuja segregação espacial e exclusão social produzidas integram o objeto de estudo de nossa pesquisa.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERESSES PRIVADOS: SEMEANDO A SEGREGAÇÃO ESPACIAL, IMPLANTANDO PARQUES

De acordo com os objetivos propostos, este é um estudo que nos permite percorrer o universo complexo de um espaço urbano marcado pela segregação espacial, que vem se constituindo segundo a lógica do modo de produção capitalista da cidade. Isso implica em dizer que se fez necessário compreender alguns aspectos deste processo no que se refere às políticas públicas e interesses privados. Segundo Fernandes (1993, p.51),

O espaço urbano reflete, na sua organização interna, o embate das diferentes forças sócio-econômicas em conflito. Também as políticas urbanas, apresentadas sobre a forma de planos, legislações e ações municipais, refletem o conflito de interesses e o acesso diferenciado das classes sociais ao processo decisório.

Neste sentido, buscamos identificar e analisar as articulações entre, de um lado, as políticas públicas e a legislação urbana (referentes à normatização do uso e ocupação da terra) e de outro, os interesses privados, como aqueles dos proprietários de terras e incorporadores, em busca de auferirem rendas e lucros no mercado imobiliário, e cujas ações engendram a própria segregação espacial.

Embora nosso estudo esteja centrado nas duas últimas décadas do século XX, fez-se necessário percorrer outros momentos do processo de uso e ocupação da terra urbana. Desta forma, pudemos buscar, ainda que de forma parcial, algumas das origens e dos mecanismos de consolidação da segregação espacial, produzida em meio às contradições e conflitos de uma sociedade estruturalmente desigual e excludente. É no cerne deste processo que buscamos encontrar o “lugar” dos parques públicos urbanos na cidade, a partir dos quais analisaremos a segregação espacial em São Paulo.

É primeiramente com relação à propriedade privada da terra, o poder e a riqueza conferidos à seus proprietários e empreendedores imobiliários, e toda a política urbana e legislação envolvidas na sua legitimação, que encontramos a espinha dorsal para compreender a constituição de um espaço urbano marcado pela segregação espacial. De acordo com Rolnik (1999, p.22):

A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto da

propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado a sua efetiva utilização, que remonta à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual e acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição que (...) não representava um problema ou uma fonte de conflito até 1850, passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir dessa data até nossos dias.

Se a questão da posse da terra urbana em São Paulo, desde seus primórdios, conhece o conflito entre o *apossamento informal* que coincide com o ato da edificação sem a sujeição da lei, e um *sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual e acessível a poucos*, não tardará o poder público a transferir muitas de suas responsabilidades com relação ao espaço e serviços públicos para a iniciativa privada. E sob esta prática, muito se consolidou em termos de políticas públicas e legislação urbana, viabilizadoras deste processo. De acordo com Rolnik (1999, p.147):

Nas primeiras décadas do século XX, o orçamento municipal de São Paulo era inteiramente consumido nas chamadas 'obras de melhoramentos' – em sua grande maioria obras de ampliação, calçamento e melhorias no sistema viário – e na construção e reforma de praças e parques. Já desde o final do século XIX, o município havia transferido boa parte de suas responsabilidades públicas, como eram definidas no período colonial, para a iniciativa privada (...), através de concessões monopolistas para companhias privadas, constituídas quase totalmente por capitais ingleses, canadenses e norte-americanos.

Muitas companhias imobiliárias e de colonização, bem como investidores e proprietários de terras, passaram a promover loteamentos. O parcelamento das glebas antecipou-se à sua regulamentação e originou-se do poder de decisão de um grupo restrito de pessoas que se rearticulavam investindo em diversos empreendimentos que a cidade “por se fazer” proporcionava.

Um dos casos mais interessantes desta passagem da responsabilidade pública para a iniciativa privada, no começo do século XX, é a formação da City of San Paulo Improvements & Freshold Land Company Ltd.. Segundo Smolka (1983), esta companhia criada em Londres no ano de 1911, após adquirir 3000 acres de terras, iniciou um processo de parcelamento, abrindo ruas, instalando serviços de água, esgoto, gás,

além de investir no sistema de transportes com a implantação de uma linha de bondes. Cabe ressaltar que estes investimentos agiram no sentido de valorizar o espaço urbano que se delineava com bairros aristocráticos, marco da segregação espacial em São Paulo.

Não ao acaso, os novos bairros situavam-se em áreas salubres, contíguas ao centro, às estações ferroviárias (também construídas pela iniciativa privada com capitais estrangeiros, ingleses sobretudo), e pelas já citadas linhas de bondes. A expansão urbana naquele momento se fez sobre terrenos altos, livres das inundações e de toda espécie de epidemias que as várzeas inundáveis representavam. Os bairros de Santa Ifigênia, Luz e Campos Elíseos (1879), Higienópolis (1890) e Paulista (1891) marcam este processo de expansão urbana na direção sudoeste, e é onde encontraremos alguns dos primeiros parques públicos urbanos municipais criados na cidade de São Paulo (Quadro 01).

Quadro 01: Parques públicos urbanos em bairros valorizados no final do século XIX

Nome do Parque	Ano de inauguração	Bairro/proximidade	Ano de abertura
Luz	1825	Luz, Sta. Efigênia, Campos Elíseos	1879
Siqueira Campos	1911	Jd. Paulista	1891
Buenos Aires	1913	Higienópolis	1890

Fonte: Bartalini (1999); Kawai (2000) – Organização: Rosalina Burgos (2002)

Neste mesmo contexto, buscamos compreender o papel do espaço público, mais especificamente do parque urbano, que ao longo dos séculos XIX e XX foi deixando de ser o passeio público da elite para adquirir uma série de outros significados, chegando mesmo ao seu abandono pelas classes mais abastadas, segregadas no espaço privado de seus condomínios fechados e clubes particulares, no emergir do século XXI. Como bem assinalou Maricato (2001, p.88),

O caos presente nos cadastros imobiliários e nos registros de propriedade permitiu a privatização de vasto patrimônio público em terras, no campo e nas cidades, a partir da lei de terras de 1850 (Brandão, 1981; Silva, 1996; Marx, 1991). Somando a isso, a política clientelista municipal promoveu a privatização do uso por meio de concessões de terras urbanas para clubes ou associações de caráter privado. Importantes clubes restritos, da elite paulistana (Paulistano) ou de classe média (Corinthians, Portuguesa, Palmeiras, São Paulo) encontram-se em áreas públicas cujo uso

foi motivo de concessão por longos períodos (usualmente noventa anos). Esses clubes, e outras entidades classificadas como religiosas ou beneméritas (e muitas não são nem uma coisa nem outra), estão isentos de pagar o IPTU.

Nesta trama de interesses privados, que subjuga os espaços públicos aos imperativos da economia de mercado, pouco a pouco se delineia a segregação espacial, a exclusão social e o lugar dos parques públicos neste contexto. É na já citada Lei de Terras, de 1850, que encontramos o marco inicial da forma de apropriação da terra por meio exclusivo da compra registrada. Segundo Rolnik (1999, p.23), podemos encontrar duas conseqüências imediatas dessa mudança: *a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.*

É inegável o papel do Estado na constituição desta “absolutização da propriedade”, que se fará presente nas cidades brasileiras, ditando a produção do espaço urbano. Mas o que é o Estado no Brasil senão a expressão política e legal da classe dominante, cujo poder tem raízes na propriedade privada da terra? De acordo com Fernandes (1993, p.7),

Pode-se dizer que a segregação espacial é inerente à cidade capitalista e surge como conseqüência do controle da produção do espaço pela classe dominante. Uma das principais formas desse controle se dá através da propriedade privada do solo. As áreas com melhores condições urbanas são reservadas, pelo mecanismo de mercado, às camadas de maior poder aquisitivo e ao atendimento das necessidades do setor produtivo, enquanto que as áreas mais carentes de serviços e infra-estrutura, normalmente as periferias das cidades, são as únicas que permitem o acesso da população de baixa renda.

Neste sentido, concordamos com Lojkine (1997, p.217) quando sugere que se a política urbana não é uma planificação, ou seja, uma forma de domínio real da urbanização pelo Estado, nem por isso deixa de responder a uma lógica: à da segregação social. É o que o autor busca demonstrar, ao analisar *a própria estrutura do processo de “fabricação” da política urbana*, trazendo como exemplo o processo de planificação urbana e das práticas de financiamento estatal da região parisiense na década de 60.

Uma das expressões mais evidentes da intervenção estatal no espaço urbano das cidades é o zoneamento. Embora este tipo de plano só tenha se estabelecido de fato em 1972 na legislação paulistana, desde cedo esteve presente a idéia de que a legislação deve assumir o papel de proteger investimentos (seu papel positivo) e evitar conflitos derivados do contato entre usos e grupos sociais “indecentes e insalubres” (Rolnik, 1999). Nota-se neste papel atribuído às leis uma preocupação segregacionista e de mercado, uma vez que busca separar os diferentes grupos sociais – que também pode indicar formas de esvaziamento da esfera pública ao negar os conflitos derivados da diferença, além de preservar a garantia dos investimentos.

Se num país como a França, com um Estado capitalista desenvolvido, as políticas públicas atuam como *“contratendências” produzidas pelo próprio Modo de Produção Capitalista para regular, atenuar os efeitos negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos* (Lojkine, 1997, p.191), num país como o Brasil a ação do Estado, acaba, não raras vezes, aprofundando as desigualdades presentes na formação sócio-espacial, acentuando ainda mais a segregação.

Se por um lado o poder público assume a tarefa de subsidiar serviços, complementando salários de uma forma indireta, subsidiando parcela do custo da reprodução da força de trabalho, por outro, ele acaba por contribuir com a acumulação capitalista, através dos lucros proporcionados à iniciativa privada. Soma-se a isto, o fato de que, de um modo geral, o subsídio citado *não consegue atingir aquela parcela da população trabalhadora de menor remuneração, acumulando-se desta forma uma enorme dívida social urbana* (Fernandes, 1993, p.61).

Ainda sobre este aspecto, segundo Rolnik (1999, p.14),

mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso das nossas cidades de maioria clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.

E será justamente num sistema hierárquico que a cidade de São Paulo se estruturará, principalmente a partir da segunda metade do século XX, no chamado modelo centro-periferia, onde evidenciamos a idéia de que à uma distância espacial corresponde uma distância social. A legislação urbana, neste sentido, mais do que

regulamentar a produção do espaço urbano, age na delimitação de fronteiras de poder e, desta forma, na formação de territórios no interior da cidade. Mas, como observa Rolnik (1999, p.28), podemos encontrar já no final do século XIX *a emergência da segregação como elemento estruturador (...). A partir daí, a segregação urbana seria determinante para a fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais.*

Segundo Kawai (2000, p.19), até a década de 1870, a cidade de São Paulo era bastante acanhada, quase não havendo grandes diferenças funcionais entre os pontos da cidade, exceto na área das chácaras periféricas. Na área central conviviam lado a lado residência dos ricos e da classe média, comércio e oficinas. A partir dos anos 1880, entretanto, começou a surgir uma maior diversidade de funções e, junto ao centro, os primeiros bairros operários e os bairros residenciais de elite, numa manifestação mais expressiva de segregação urbana.

A constituição de um espaço urbano segregado desde os primórdios do século XX, sempre se articulou e encontrou legitimidade nas principais cartas legais promulgadas pela municipalidade. Segundo Rolnik (1999, p.14), o período compreendido entre 1886 – ano de promulgação de um Código de Posturas Municipais, e 1936 – data de promulgação da primeira anistia geral à construções irregulares, *foram formulados alguns princípios presentes até nossos dias na legislação urbanística paulistana: a muralha protetora em torno dos bairros residenciais da elite, a posição eternamente periférica dos bairros populares, a concentração dos investimentos e a super-regulação do centro-sudoeste da cidade, a expansão horizontal de baixa densidade.* Se hoje a muralha que cerca os condomínios fechados da elite paulistana é uma das manifestações mais concreta da segregação espacial, é interessante observar que esta “muralha” já vem sendo erguida pela legislação urbanística já a algum tempo...

Se a segregação dos espaços da elite se respalda na legislação urbana que, como vimos, protege tanto os investimentos imobiliários quanto a apropriação exclusiva de determinado espaço por uma classe social, por outro, o espaço da exclusão – inclusive perante a própria lei, também é gestado pelo mesmo escopo legal. Segundo Kawai (2000, p.20), apud Rolnik (1997, p.60) *entre 1886 e 1893, período em que o Código de Posturas já vigia, 72% das edificações foram executadas ilegalmente. A maior concentração de ilegalidades estava localizada nos bairros populares, num procedimento que se tornou regra na história da expansão da cidade.*

Ainda segundo Kawai, somente após a lei 2611/1923⁶ é que o poder público passou a interferir de fato na propriedade privada. Tal lei apresentava diretrizes para a abertura de arruamentos e loteamentos, apresentando uma preocupação com o parcelamento da gleba e a estrutura da cidade:

A nova lei dispunha sobre as vias principais, estabelecia hierarquia das vias e suas respectivas larguras, admitia ruas em “cul de sac”(ruas sem saída, com área de manobra de veículos na sua extremidade) e exigia porcentagem destinada a espaços livres (praças, jardins): 5% na zona urbana, 7% na suburbana e 10% na rural.

Da literatura consultada, esta lei parece ser, de fato, o marco inicial da legislação urbana do Município de São Paulo, a mencionar a exigência de espaços livres em loteamentos, nos quais seriam implantados, futuramente, alguns parques públicos urbanos. Se esta exigência pode significar, de um lado, uma necessidade de espaços livres na cidade já no início do século, por outro, as porcentagens das terras destinadas a este fim (maior na área rural do que na área urbana) evidenciam que não se trata propriamente de escassez destes espaços naquele momento (uma vez a cidade ainda contava com abundância de áreas verdes, ainda que correspondentes aos terrenos baldios), mas talvez ao interesse de (re)incorporá-las ao patrimônio público⁷.

Esta lei inaugural, por assim dizer, também inicia um procedimento que se tornará um dos marcos da formação espacial urbana no Brasil: a legalização do ilegal. O referido Ato Municipal apresentava dois procedimentos a serem adotados: *um a ser tomado em relação aos arruamentos com plano aprovado e outro em relação aos loteamentos executados sem licença da prefeitura, consagrando-se assim a regularização do irregular* (Bartalini, 1999, p.94). Para Rolnik (1997) esta será uma das estratégias para efetivar a segregação do espaço urbano, criando duas cidades: a da lei e da fora da lei.

Já a criação de áreas verdes só viria sob exigência de legislação em 1923. Segundo Bartalini (1999) é com a Lei nº 2.611 de 20 de junho de 1923, que as vias principais e os espaços livres passaram a ser traçados pela Diretoria de Obras da prefeitura municipal. Ficava ainda proibida *a abertura de vias de comunicação, em qualquer perímetro do município, sem prévia licença da prefeitura e nas glebas de superfície igual ou superior a 40.000 m² o loteador, ao apresentar seu plano de arruamento, era obrigado, pelo artigo 8, a deixar “para espaços livres (praças, jardins,*

squares, etc.) de domínio público, uma área correspondente, pelo menos: a 5% da área total na zona urbana; 7% da área total na zona suburbana; e a 10% da área total na zona rural".(...)

Muitos dos parques públicos urbanos municipais de São Paulo foram criados em terras doadas nestas operações, e formam o conjunto de parques implantados em terras desapropriadas e incorporadas à municipalidade.

Embora isto tenha sido possível, na verdade a Lei nº 2.611 não apresentava dispositivos para controlar a expansão da cidade e não sancionava nenhuma forma de punição aos transgressores da lei. O que de fato logo se verificou foi sua ineficácia frente à chamada “lei do mercado”.

E será por intermédio da própria legislação que os loteamentos criados fora da lei seriam regularizados: o Ato nº 663 de 1934 consolidava o Código de Obras “Arthur Saboya”, de 1929, e instituíam mecanismos que possibilitavam a regularização de loteamentos anteriormente realizados, sempre que estes não apresentassem todas as condições para serem submetidos ao Ato. De acordo com Bartalini (1999),

Ficava assim instituído um procedimento que, na prática, legalizava o ilegal e abria caminho para a proliferação de loteamentos clandestinos e, por consequência, à não aplicação do dispositivo na lei a respeito da doação de áreas verdes de uso público.

Mesmo quando a legislação era aplicada, não raras vezes os “espaços livres” destinados às áreas verdes dos loteamentos localizavam-se em terrenos impossíveis de serem loteados, como várzeas inundáveis e encostas com declividade acentuada. Além do mais, a política de implantação de edifícios da prefeitura e do governo do Estado muito se utilizou destas áreas verdes municipais, situação que passa a ser coibida somente em 1971, com a Lei nº 7688 que, no Artigo 44 define a taxa de ocupação máxima em áreas verdes de propriedade pública.

Após a promulgação do Ato nº 663, passariam quatro décadas até que a cidade de São Paulo conhecesse uma Lei de Zoneamento (Lei nº 7.805 de 1972). Esta Lei que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo, estabelece também a fixação de diretrizes do executivo para localizar as áreas públicas e suas porcentagens mínimas, ficando assim definido: sistema viário: 20%; áreas verdes: 15%; áreas institucionais: 5%. Até então, o total de áreas destinadas aos “espaços livres” dos

loteamentos manteve-se praticamente inalterado, e segundo Bartalini (1999) , neste mesmo período praticamente se consolidou cerca de 70% da área urbana do Município de São Paulo⁸.

Como assinalamos anteriormente, ainda que a porcentagem de terras destinadas aos espaços livres fosse respeitada, cabia à iniciativa privada escolher a área a ser doada à municipalidade. Somente na década de 80 a prefeitura passou a desfrutar do direito de localizar as áreas a serem incorporadas ao patrimônio público. A Lei nº 9.413, em seu segundo artigo, dava o direito à prefeitura de escolher áreas com declividade menor de 30%, além de indicar 50% da área destinada às áreas verdes. Ainda nesta década, em 1987, com o Artigo 6º da Lei nº 10.365, o Departamento de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE, passou a ser o responsável pela escolha de 15% das terras que a prefeitura podia indicar.

Cabe aqui destacar que 1968, foi criado o Departamento de Parques e Jardins, pela Lei nº 7.108, substituindo a antiga Divisão de Parques, Jardins e Cemitérios que integrava o Departamento de Serviços Municipais da Secretaria de Obras. O Departamento de Parques e Jardins, segundo Bartalini (1999), passou a ter a competência de realizar “o estudo, planejamento, supervisão, orientação, construção, conservação e fiscalização de parques, jardins e canteiros, arborização de logradouros públicos, combate a animais, insetos nocivos e plantas daninhas bem como o incentivo à formação de florestas e reflorestamento, na forma prevista nos parágrafos 2º e 3º do Artigo 1º.”

Quando em 1993 foi criada a Secretaria do Verde e Meio Ambiente – SVMA, estruturou-se três departamentos: o de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE, o de Controle de Qualidade Ambiental – DECONT, e o de Educação Ambiental – DEAPLA. A partir de então, o DEPAVE passa a contar com seis Divisões Técnicas: de Paisagismo; de Produção de Mudanças; de Desenho de Tecnologia; de Manejo e Conservação de Parques e Recursos Naturais; de Medicina Veterinária e Biologia da Fauna; do Planetário e Escola Municipal de Astrofísica. Este se tornou o departamento mais importante, em tamanho e em verbas, da então Secretaria do Verde e Meio Ambiente, hoje denominada Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA.

No período compreendido entre a criação do Departamento de Parques e Jardins, em 1968, até a criação do DEPAVE, em 1993, foram implantados 22 do total de 31 parques criados no processo que se inicia em 1825, com a inauguração do Parque da

Luz, até 1995, quando se inaugura o Parque Burtle Marx, com projeto e administração terceirizados.

O que ocorre neste período é um processo de transição com relação à origem das terras onde os parques são implantados. Os parques inaugurados na década de 70, foram praticamente todos implantados em terras oriundas de desapropriações, num total de 6 parques, sendo que apenas um deles, o Parque Previdência inaugurado em 1979, está em terras de loteamento. A década de 80 se caracteriza como uma fase de transição, em direção à predominância de parques implantados em terras originadas de loteamentos. São 10 parques inaugurados num período de dez anos, sendo exatamente 50% em terras desapropriadas, e 50% em terras doadas no processo de implantação dos loteamentos. Já os 5 parques inaugurados na década de 90 estão todos assentados em terras destinadas aos “espaços livres” dos loteamentos.

Com base nestas informações, entendemos que as políticas públicas referentes ao provimento de parques públicos urbanos na cidade de São Paulo não se orientou por planos ou algum projeto sistemático.

Os parques foram sendo criados, primeiramente, em terras desapropriadas em função de interesses que evidenciam ser de duas naturezas: uma referente ao potencial paisagístico e de atributos físico-naturais da área (com destaque para Parque Guarapiranga, Parque do Carmo, Parque Anhanguera); outra em função da valorização que a implantação do parque poderia trazer para seu entorno. Quanto aos parques implantados em “espaços livres” de loteamentos, embora desde a década de 20 a legislação já destinasse parcelas das glebas às áreas verdes, somente a partir da década de 80 a legislação referente ao parcelamento da terra se fará valer para o provimento de parques. Atribuímos este fato a pelo menos dois motivos: um referente à própria legislação, tanto referente à Lei de Zoneamento, quanto à Lei nº 9.413 de 1981, quando então a prefeitura passou a escolher as áreas a serem incorporadas à municipalidade. Outro fator diz respeito à própria escassez de áreas verdes e de lazer na cidade. Se de acordo com Bartalini (1999) até a promulgação da Lei de Zoneamento praticamente 70% da área urbanizada do Município de São Paulo foi consolidada, igualmente as áreas verdes e os espaços públicos diversos também foram progressivamente eliminados.

É neste processo que a “natureza”, reproduzida num objeto técnico como o parque, torna-se mercadoria, valorizada como uma nova “raridade”. Segundo Santana (1999, p.179):

(...) A natureza se torna raridade, em especial, na paisagem urbana e industrial, isto é, a “natureza pura” se torna realidade na vida na cidade. Aqueles bens ganham valor de troca em função de sua raridade. Este movimento histórico implica na entrada destes bens no circuito econômico enquanto novas mercadorias dadas a uma necessidade histórica.

O parque, historicamente, é um dos equipamentos urbanos associados à valorização do espaço. Se esta afirmativa pode, em alguns casos, ser contestada na atualidade, em virtude da desvalorização dos espaços públicos, é inegável que seu surgimento e desenvolvimento na cidade de São Paulo estiveram estritamente relacionados com os espaços da elite.

Se acompanharmos o “percurso” de surgimento dos parques na cidade de São Paulo, e o compararmos com o processo de formação dos bairros das classes mais abastadas, poderemos reconhecer, por exemplo, na porção sudoeste da cidade, uma concentração de bairros da classe média-alta com presença de importantes parques (Quadro 02).

Quadro 02: Parques situados em bairros de classe média-alta na porção sudoeste da cidade de São Paulo

Parque	Ano de inauguração	Bairro
Siqueira Campos (Trianon)	1911	Jardim Paulista
Buenos Aires	1913	Higienópolis
Ibirapuera	1954	Moema
Alfredo Volpi	1966	Morumbi
Burle Marx	1995	Panamby – Morumbi

Fonte: Bartalini (1999) - Organização: Rosalina Burgos (2002)

Os parques citados no Quadro 02, correspondem, de fato, a alguns exemplos que integraram o processo de formação de alguns bairros, e que atuaram como fator de valorização dos mesmos. Este é um conjunto bastante interessante e, como já foi observado, corresponde à região sudoeste da cidade de São Paulo. De acordo com a expansão deste eixo de urbanização, definiu-se uma “porção” com os maiores índices de renda, e das melhores condições de vida da cidade. Cada um dos parques citados no quadro 02 apresentam significados e funções próprios em cada momento histórico, assim

como os bairros onde estão situados também integram a lógica da produção do espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: SEGREGAÇÃO ESPACIAL NA “CIDADE DE MUROS”

As políticas públicas, e todo o arcabouço legal que as acompanham, permitem, e até mesmo proporcionam, formas de acumulação capitalista que na cidade de São Paulo encontraram, e continuam encontrando, campo fértil para a maximização dos lucros e diminuição dos custos da reprodução do próprio capital. Segundo Fernandes (1993:7) *essa tendência se reflete através da segregação sócio-espacial.*

Santos (1990, p.32), com base em Ariovaldo Umbelino de Oliveira (1978, p.77-8), descreve a realidade da especulação imobiliária na cidade de São Paulo, no cerne da qual observamos as formas de auferir a renda da terra, da valorização dos imóveis e da evolução dos seus preços:

Numa rápida visão do processo que envolve os loteamentos na cidade de São Paulo (...), não é de todo comum os grandes investidores do mercado imobiliário (de terra) estarem à frente dos loteamentos (...), mas uma empresa imobiliária que o administra. (Superados os trâmites imobiliários), o segundo passo é colocar apenas parte da gleba loteada à venda, a oferta dos lotes sendo, sempre que possível, inferior à procura. (...) Instalados os serviços básicos (padaria, farmácia, boteco, mercearias, linhas de ônibus etc.), é chegada a hora de colocar novas áreas à venda, obviamente por um preço superior à primeira, a ‘melhoria’ da localização permitindo, dessa vez, aumentar a renda diferencial e, conseqüentemente, a renda fundiária auferida pelo proprietário do solo. E assim vai até o final das últimas áreas ou lotes, levando à evolução dos preços das áreas mais bem localizadas, numa espiral que sobe vertiginosamente.

Embora o trecho acima trate especificamente da questão da especulação imobiliária, um dos mecanismos mais comuns da produção do espaço urbano em São Paulo, ele nos ajuda a elucidar o complexo processo de onde emerge a segregação espacial, uma vez que a “espiral que sobe vertiginosamente”, também expulsa vertiginosamente a população pobre das áreas em processo de valorização.

Segundo Villaça (1998, p.147) existe um caráter de luta de classes na segregação. Uma luta onde os vencedores desenvolvem o que chama de “segregação

voluntária” e os perdedores uma “segregação involuntária”. Trata-se, na verdade, de um mesmo processo, dialético, onde a segregação de um existe na relação com a do outro.

Sobre este aspecto, o poder público atua muito mais no sentido de estabelecer padrões urbanísticos, contraditórios com a realidade sócio-econômica brasileira, e que produzem a segregação espacial, do que interferir nos mecanismos do mercado imobiliário. Aí reside um dos fundamentos da formação de um espaço urbano marcado pela segregação.

De um lado, a cidade clandestina, o espaço segregado dos pobres, que de forma compulsória são excluídos do direito à chamada cidade legal. Do outro lado, a cidade das leis, estas últimas resultantes, predominantemente, dos imperativos do mercado imobiliário e da classe social detentora dos rendimentos e lucros obtidos no processo de produção do espaço urbano. Entre elas, “muros” perversos historicamente erguidos, separando e unindo, formando uma única cidade. Uma verdadeira cidade de muros, como bem observou Caldeira (2000).

Mas a perversidade que fragmenta esta cidade não está somente na materialidade dos altos muros dos condomínios fechados que se proliferam no findar do século XX. A perda do sentido do espaço público, o qual dá vida à cidade, e que se despedaça pela força opositora e opressora da segregação espacial é o que mais nos impressiona. Embora, como pudemos observar neste artigo, ela esteja presente na cidade de São Paulo desde sempre, é exatamente a força desta continuidade, que se refaz a cada momento histórico, que nos leva a querer desvendá-la.

Assim como a segregação espacial, os parques públicos também integram o processo de produção do espaço urbano da cidade de São Paulo, estando presentes sempre, ainda que com significados e funções diferentes em cada momento histórico. A relação dos parques com a cidade, também sempre foi marcada por “muros”. Apesar do cercamento dos parques com grades (uma exigência administrativa do DEPAVE), e de todos os “muros” que se colocam frente à possibilidade de sua realização enquanto espaço público, este ainda resiste, persiste expressando, às vezes de forma agonizante, os conflitos de uma sociedade marcada por profundas desigualdades; os mesmos conflitos que talvez possam revelar novos sentidos para os espaços públicos e para a própria cidade.

Notas

¹ Burgos, Rosalina. Parques Públicos Urbanos: segregação espacial na cidade de São Paulo. Projeto de mestrado, sob orientação do Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro (em andamento).

² Pesquisa que integrou nosso Trabalho de Graduação Individual *O processo de (des)organização espacial do Itaim Paulista no contexto da metropolização de São Paulo*.

³ Grifo meu.

⁴ Em setembro de 2002 foi inaugurado o 32º parque denominado *Chácara das Flores*, e outros estão em processo de implantação, no total de 15 novos parques que integram o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

⁵ De um modo geral, os parques apresentam atributos paisagísticos e infra-estruturais com relativa padronização, e em alguns casos foram concebidos sob proposta de um mesmo engenheiro/arquiteto.

⁶ Nota da autora: A lei 2611/1923 foi a primeira que disciplinou a abertura de loteamentos. Ela determinava que a Prefeitura fornecesse diretrizes para abrir loteamentos e fazia exigências sobre doação de espaços livres, tamanho mínimo de lotes e largura de ruas.

⁷ Vale lembrar que coube ao Estado, desde a promulgação da Lei de Terras (1850) a “privatização” das terras, através do mecanismo de venda das mesmas.

⁸ Texto extraído da Lei nº 7108 de 10 de janeiro de 1968, Artigos 6º e 7º.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Arendt, Hannah. A CONDIÇÃO HUMANA. Rio de Janeiro : Forense-Universitária; Rio de Janeiro : Salamandra; São Paulo : Ed. Universidade de São Paulo, 1981.

Bartalini, Vladimir. PARQUES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO: A AÇÃO DA MUNICIPALIDADE NO PROVIMENTO DE ÁREAS VERDES DE RECREAÇÃO. Tese de doutorado apresentada à FAU/USP, sob orientação do Prof. Dr. Flávio Villaça, 1999.

Burgos, Rosalina. O PROCESSO DE (DES)ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO ITAIM PAULISTA NO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE SÃO PAULO. Trabalho de Graduação Individual apresentado ao Depto. de Geografia, FFLCH/USP, 2000.

Caldeira, Teresa Pires do Rio. CIDADES DE MUROS: CRIME, SEGREGAÇÃO E CIDADANIA EM SÃO PAULO. São Paulo: Ed. 43 / Edusp, 2000.

- Fernandes, Agnes. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA URBANA: O TÉCNICO E O POLÍTICO NA QUESTÃO DO USO DO SOLO. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana – FFLCH/USP, 1993.
- Kawai, Célia Seri. OS LOTEAMENTOS DE TRAÇADO ORGÂNICO REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, FFLCH/USP, 2000.
- Kliass, Rosa Grena. PARQUES URBANOS DE SÃO PAULO E SUA EVOLUÇÃO NA CIDADE. São Paulo : Pini, 1993.
- Lojkine, Jean. O ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO URBANA. São Paulo : Martins Fontes, 1997.
- Maricato, Ermínia. BRASIL, CIDADES: ALTERNATIVAS PARA A CRISE URBANA. Petrópolis, RJ : Vozes, 2001.
- Perrone, Rafael Antônio Cunha. ANÁLISE DA AÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO EM RELAÇÃO AOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Dissertação de Mestrado apresentada à FAU/USP, 1984.
- Rolnik, Raquel. A CIDADE E A LEI: LEGISLAÇÃO, POLÍTICA URBANA E TERRITÓRIOS NA CIDADE DE SÃO PAULO. 2ª ed.. São Paulo : Studio Nobel : Fapesp, 1999.
- Santana, Paola Verri de. *A mercadoria verde: a natureza* In O ESPAÇO NO FIM DO SÉCULO: A NOVA RARIDADE. Amélia Luisa Damiani; Ana Fani A. Carlos; Odette Carvalho de Lima Seabra (orgs.) São Paulo: Contexto, 1999.
- Santos, Milton. METRÓPOLE CORPORATIVA FRAGMENTADA: O CASO DE SÃO PAULO. São Paulo: Nobel : Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- Smolka, Martim Oscar. ESTRUTURAS INTRA-URBANAS E SEGREGAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO DA CIDADE NA TEORIA ECONÔMICA. PNPE – Série Fac-Símile nº 13. Rio de Janeiro, 1983.
- Villaça, Flávio. ESPAÇO INTRA-URBANO NO BRASIL. São Paulo : Studio Nobel : FAPESP : Lincoln Institute, 1998.