

40
L. 1000

SEGUNDA PARTE
ESTUDOS DIVERSOS SOBRE
SANTA CRUZ DO SUL

* Arquivo de 1948 - um volume de 200 páginas de 1948 - 1950 de 1948 - 1950, sob o nome de "Estudos Diversos sobre Santa Cruz do Sul".
Prof. Dr. Edgar Pereira Becker.
** Arquivo de 1948 - um volume de 200 páginas de 1948 - 1950 de 1948 - 1950, sob o nome de "Estudos Diversos sobre Santa Cruz do Sul".
Prof. Dr. Edgar Pereira Becker.



PLANO DIRETOR DE SANTA CRUZ DO SUL: AS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES NA IMAGEM DA CIDADE*

*Luiz Carlos Schneider***

Resumo

Este artigo tem a intenção de identificar as principais diretrizes de orientação físico-espacial estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano de Santa Cruz do Sul, relacionando as suas contribuições na composição urbana e formação da imagem da cidade.

Palavras-chave: Forma, Imagem, Planejamento urbano, Plano diretor, Composição.

Abstract

This article has the intention of identify the principal line of physical-spacial orientation established by the City Planning of Social and Urban Development of Santa Cruz do Sul, making a relationship between the contributions in the composition of urban landscape and creation of the image of the cities.

Keywords: Shape, Image, Urban planning, City planning, Composition.

1 INTRODUÇÃO

A construção do espaço urbano é uma concreta construção social da realidade e essa realidade construída passa também a influenciar e a ser condicionante no processo de transformação social por sua propriedade cênica. Gordon Cullen (1974) chama a atenção

* Artigo elaborado como parte das atividades da Disciplina de Processo de Desenvolvimento, ministrada pelo Prof. Dr. Dinizar Fermiano Becker.

** Arquiteto e Urbanista formado pelas Faculdades Integradas Ritter dos Reis, coordenador do Núcleo de Planejamento Urbano e Gestão Municipal da UNISC, mestrando em Desenvolvimento Regional na UNISC.

para a necessidade de conscientização da capacidade cênica da cidade, pois é através da visão, em especial, que conhecemos e apreendemos o espaço. Desta forma, para o entendimento da composição dos espaços urbanos e sua influência na imagem de uma cidade, é interessante recorrer-se à leitura dos processos de organização social através dos signos da arquitetura, das construções e da cidade.

O meio ambiente urbano é também um espaço de reações emocionais como: a visão em série e a revelação sucessiva de diferentes cenas urbanas; o espaço psicológico e os efeitos provocados pela amplitude e clausura do espaço; o conteúdo dos espaços que confere personalidade à cidade pelo estilo ou estilos, sua história, cor, escala etc.

Naturalmente que o caráter deste artigo não propõe considerar o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul por princípios estéticos, qualidades artísticas ou emocionais. Por intuição artística não se cria uma estrutura urbana, consubstanciada num zoneamento de usos do solo e num sistema viário, através de um processo de planejamento completo que compreende pesquisas, análise da pesquisa, diagnose e prognose, por meio da elaboração de matrizes de mudanças do sistema, modelos parciais ou totais e técnicas aprimoradas de avaliação e controle.

Mas pretende-se estimular uma reflexão sobre a forma como os principais elementos de organização físico-espacial presentes no Plano Diretor de Santa Cruz do Sul estão relacionados com a composição da imagem da cidade.

2 OS PLANOS DIRETORES

A Constituição Federal indicou que a política de desenvolvimento urbano fosse executada pelo Poder Público Municipal e que diretrizes gerais de responsabilidade do Governo Federal ou dos Estados balizassem essa política e sua execução. Dispôs, ainda, que o plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, será o meio pelo qual se consignará a "função social" da propriedade urbana (Aguiar, 1996.)

A concepção atual do plano diretor municipal indica que se trata de um instrumento que essencialmente define as diretrizes gerais para o desenvolvimento do município, nos seus vários aspectos. As propostas do plano devem caracterizar-se sobretudo como indicações gerais a serem posteriormente desenvolvidas por programas, planos setoriais, projetos e normas legais. Neste sentido, são normalmente definidas diretrizes para o desenvolvimento econômico social e urbano do município que se refletem também na estrutura urbana e transformação dos espaços. A definição de diretrizes econômicas e sociais no plano diretor do município é, portanto, uma oportunidade importante para a interferência junto aos agentes econômicos e entidades governamentais que formulam e executam políticas que tenham repercussões econômicas (IBAM, 1994).

De modo especial, as normas de controle do uso e ocupação do solo devem ser desenvolvidas a partir da avaliação preliminar do plano de uso do solo, que, articulado com as diretrizes do plano diretor, é o elemento de referência para a elaboração da legislação urbanística do município. Uma categorização geral permite distinguir uma grande variedade de instrumentos legais urbanísticos viáveis para aplicação nas cidades, dependendo do contexto local. São de caráter jurídico-urbanísticos, fiscal-tributário, urbanístico-institucional e político (IBAM, 1994). O plano diretor em cidades de pequeno e médio porte normalmente engloba parte do conteúdo da legislação de caráter jurídico-urbanístico, que define áreas urbanas do município, zoneamentos, formas de ocupação e utilização do solo, padrões construtivos, circulação urbana, constituindo-se em uma lei complementar que assegura ao município a continuidade das ações de governo voltadas para o desenvolvimento econômico, social e urbano.

Desta forma, a proposta de organização físico-espacial está normalmente contida em um plano básico de uso e ocupação do solo distribuído na forma de zoneamentos e de estruturação do sistema viário urbano. No plano diretor de Santa Cruz, estes elementos estão contemplados em capítulos específicos, abordando a criação de diferentes zonas urbanas, de zoneamentos de uso e ocupação distintos e de uma hierarquização do sistema viário. O plano implementa também, nos capítulos pertinentes, instrumentos ou mecanismos diferenciados como o índice florestal, taxa de permeabilidade, recuo para edificações a partir do eixo de ruas, de valorização do patrimônio arquitetônico. Em síntese, formam em seu conjunto a proposta de planejamento e ordenação do espaço urbano, influenciando os elementos básicos de composição da imagem na cidade.

3 PLANO DIRETOR DE SANTA CRUZ DO SUL: as principais contribuições na imagem da cidade.

A relação das principais contribuições do plano diretor nos elementos constituidores ou formadores de imagens da cidade de Santa Cruz do Sul foi feita a partir de um reconhecimento e de uma observação que relaciona a presença destes elementos, sua visibilidade, força ou fragilidade da imagem, suas conexões. São, contudo, avaliações subjetivas com base na aparência imediata destes elementos, de uma análise de conceitos com suas variações e contraposições, e sua possível relação com a proposta de lei do plano. Desta forma, dentro da estrutura do projeto de lei, as considerações sobre as contribuições do plano na formação da imagem da cidade estão descritas em relação aos zoneamentos estabelecidos, uso e ocupação do solo e sistema viário relacionados ao conteúdo das imagens que remetem a formas físicas, adequadamente classificados em vias, limites, bairros, pontos nodais e marcos referenciais (Lynch, 1997).

O novo plano diretor estabelece uma definição de zoneamentos urbanos a partir

de duas escalas distintas, nos quais a primeira denominada de macro-zoneamentos define as áreas de ocupação e de expansão urbanas e as áreas de preservação ambiental. Configuram-se estes limites a partir de critérios técnicos definidos pelas áreas que são destinadas à preservação ambiental, e a uma relação entre as áreas efetivamente ocupadas ou com infra-estrutura implantada e as áreas que dentro do perímetro urbano ainda têm características rurais. Os limites são os elementos lineares não usados ou entendidos como vias pelo observador, caracterizando fronteiras entre duas fases distintas, quebras de continuidade lineares como praias, margens, rios, lagos, espaços em construção, muros e paredes etc. São referências laterais mais que eixos coordenados e “ainda que não tão dominantes como o sistema viário, os elementos limítrofes asseguram importantes características organizacionais e de percepção do espaço, sobretudo por que conferem unidade a áreas diferenciadas” (Lynch, 1997, p.52).

Estes zoneamentos, estabelecidos dentro de um perímetro urbano bastante ampliado em relação ao anterior, visam reorganizar a ocupação das áreas segundo suas características específicas e podem potencialmente, pela otimização das áreas destinadas à ocupação urbana, aumentar a identificação e o contraste entre o urbano, o rural, e a preservação ambiental. Em especial na macrozona de preservação ambiental, os limites passam a coincidir com características naturais do território, delimitados por elementos perceptíveis como as encostas, planícies, arroios ou rios.

A função social da propriedade urbana, segundo Aguiar (1996), tem aplicações diferenciadas em cada área, o que é um instrumento útil para evitar a sub-utilização ou não utilização dos terrenos não edificadas ou sub-edificadas dentro da zona de ocupação urbana, refletindo-se em dois aspectos básicos: eliminação dos vazios urbanos e da sub-utilização da infra-estrutura pública (bem como da especulação imobiliária), e seus efeitos na expansão horizontal ou crescimento da cidade. Estes limites estabelecidos pelas macrozonas formam, portanto, uma distinção funcional das áreas, potencializando uma apropriação da imagem pelo observador como a identificação mais clara do meio-físico natural e urbano.

Em uma segunda escala de planejamento dos zoneamentos urbanos, distingue-se um zoneamento de usos, ou desenvolvimento, e outro de ocupação, ou de índices. A área central ou histórica a partir da qual teve início o processo de evolução urbana da cidade coincide em ambos com a zona comercial, com índices urbanísticos mais elevados e uma priorização para as atividades comerciais e de prestação de serviços. Tem seus limites estabelecidos pelo sistema viário, e é uma zona ou bairro para onde convergem todas vias radiais, o que cria também, em um nível suficientemente amplo, um ponto nodal de intensa circulação e um referencial urbano para a paisagem através do conceito da centralidade ou polarização de funções e atividades.

A mesma zona comercial expande-se ao longo e a partir das principais vias de acesso ao centro, as vias radiais, ampliando seus limites através das zonas residenciais, que cruza

sem no entanto estabelecer centralidades distintas para outras áreas configuradas como bairros. Estas centralidades ou manchas de ocupação aparecem espontaneamente ao longo de vias que possibilitam fácil acessibilidade ao comércio, como no caso da Av. Euclides Nicolau Kliemann, quando forma um ponto nodal que caracteriza um centro do bairro Arroio Grande coincidente com o acesso da cidade ao sul, e com a ligação com as áreas destinadas aos parques industriais. Neste exemplo, o conceito de ponto nodal está ligado ao de via, sendo o foco e a síntese de um bairro sobre o qual sua influência se irradia.

Sendo a área central, ou comercial, onde existe uma maior valorização do solo, a transformação e utilização do espaço é mais dinâmica, o que intensifica um processo de verticalização e de ocupação facilmente perceptível na composição da paisagem urbana. As conseqüências podem ser muitas, desde alterações no microclima local até na ambiência urbana ou qualidade dos espaços. É o centro da cidade um exemplo do conceito de complexidade ou multiplicidade referente às formas e volumes, onde convivem várias épocas, funções, significados, pontos destacados, símbolos. Neste aspecto, salienta-se que “a multiplicidade proporciona inúmeros aspectos, e a sua aplicação origina o encanto de se ver surgir, à medida que se anda, imagens sempre novas” (Mausbach, 1981, p. 154). Por outro lado, seu excesso pode provocar o caos, a confusão e perda de identidade do lugar. Em relação ao potencial construtivo determinado pelos índices, a área central é a que permite maior utilização e construção nos lotes, relegando exclusivamente para o código de obras as questões de qualidade mínima exigidas para as edificações nos seus aspectos de iluminação, segurança, ventilação etc. Este cuidado para os espaços privados da construção não determinam critérios suficientes para compor uma visualização de conjunto das edificações em relação à escala da cidade.

O plano não estabelece regras ou critérios gerais para a volumetria ou gabarito das edificações, o que acarreta o prejuízo dos visuais dominantes da paisagem natural bem como alguns monumentos arquitetônicos que podem ser considerados como marcos referenciais urbanos. Como exemplo, o caso da Catedral, em estilo neo-gótico, uma obra de referência e identificação arquitetônica, social e cultural da comunidade, competindo e disputando a predominância do espaço. Neste caso específico, o cuidado com os visuais dominantes está centrado rigidamente no quarteirão onde se localiza a Catedral, estabelecendo uma altura máxima de sete metros para as edificações. Em relação a estes pontos destacados, acentos ou símbolos:

A imagem da cidade só se torna inconfundível devido aos seus pontos destacados, acentos ou símbolo que dominam pela sua escala. Trata-se de pontos de referência, pertencentes ao passado ou ao presente, que permanecem ligados ao nome e à imagem da cidade. O essencial destes símbolos não é de modo algum a sua forma artística, mas antes efeito produzido pela sua massa, a sua escala relativamente aos edifícios que os rodeiam. Por outro lado, constituem no espaço

um ponto onde os olhares se detêm, venham de onde vierem. São geralmente o centro e o distintivo de uma zona urbana e compõem, juntamente com outros acentos, o perfil da cidade (Mausbach, 1981, p.162).

A questão da valorização e proteção do patrimônio arquitetônico é tratada pelo Plano a partir da necessidade da inventariação dos bens pelo poder público e da possibilidade dos proprietários utilizarem um mecanismo de transferência ou venda dos índices do imóvel quando dispostos a sua preservação. Apesar do incentivo à preservação, ainda não utilizado, ser um mecanismo eficiente, é necessário considerarem-se dois aspectos importantes: os impactos de utilização dos índices no entorno urbano, quando da sua venda, e em especial, a possibilidade do incentivo não determina necessariamente a preservação, já que esta fica ao critério do proprietário, normalmente mais influenciado pelas situações de mercado. É na área central também que o patrimônio histórico tem exigido soluções mais imediatas, já que a valorização do solo acentua proporcionalmente a perda destas edificações no cenário urbano. Cabe ressaltar, contudo, algumas intervenções que vêm sendo realizadas sem qualquer incentivo tributário determinado por lei, restaurando as edificações, e valorizando a paisagem.

Ainda na zona comercial, é importante ressaltar outro conceito importante presente na composição do cenário urbano. Trata-se do inesperado, pitoresco ou paradoxal como elementos animadores da imagem da cidade. Estes pormenores ópticos, descritos como fontes, jardins, esculturas, quiosques, pavilhões, arcos, monumentos, perfazem para o habitante e para o visitante da cidade a imagem de uma determinada cidade sendo que "os efeitos óptico e psicológico de tudo isto, deste repertório de formas da cidade, constituem atração, surpresa e provocam sensações e respostas da população" (Mausbach, 1981, p.173). Identifica-se a presença de alguns destes elementos como o Túnel Verde, ou a alameda de Tipuanas ao longo da rua principal, um cuidado especial em relação às praças com jardins e fontes, mas não incluem-se no Plano quaisquer preocupações quanto a formas de proteção ou de valorização deste patrimônio.

O zoneamento estabelecido como zona residencial preferencial tende a flexibilizar o uso e a ocupação do solo. Tende, por princípio, compatibilizar usos, misturar atividades e estimular complementariedades de acordo com as necessidades e as limitações expressas coletivamente pelos residentes e usuários do local. As atividades comerciais, portanto, podem instalar-se desde que possam absorver o impacto que causam no seu entorno. A zona residencial única, longe de estabelecer uma única forma de aproveitamento e ocupação, deveria estimular a apropriação do espaço pelos moradores locais, configurando imagens distintas e comuns a cada localidade, sem no entanto institucionalizar ou cristalizar as áreas na figura de zoneamentos específicos.

Este processo parece incompleto, uma vez que o plano não estabelece mecanismos suficientes para as formas apropriadas de gestão das áreas, e criou um zoneamento de

índices do solo favorecendo a elite da população. Esta fragmentação, curiosamente, teve origem em dois aspectos: os moradores de Higienópolis e Chácara das Freiras tinham um zoneamento especial, já estabelecido pelo Plano Diretor anterior, restringindo a verticalização a partir da utilização de uma cota ideal. Ou seja, o movimento partiu da comunidade local, preocupada com o impacto da verticalização do solo no local, em especial nas questões de valorização do bairro, privacidade, insolação etc.

O Cinturão Verde, constituído por uma encosta com matas nativas que delimitam a ocupação urbana no sentido norte e leste, possui ao longo de seu perímetro uma faixa de proteção ou transição à ocupação com regras diferenciadas de uso e ocupação do solo denominada de anel de proteção ao cinturão verde. Esta faixa atravessa zonas residenciais bem com a macro-zona de expansão urbana. Considerando-se o Cinturão Verde como um símbolo de excepcional valor ambiental e paisagístico para a cidade, o plano aborda a preservação da imagem das pré-encostas e das encostas a partir de mecanismos que restringem parcialmente a volumetria das edificações para garantir o mínimo de interferência na visualização do conjunto. A criação de gabaritos restringindo a altura das edificações nestes zoneamentos é um reconhecimento e valorização dos visuais dominantes da encosta e de sua presença na composição urbana da cidade.

O plano estabelece ainda, nestas mesmas áreas, incentivos para utilização de um índice florestal, potencializando a arborização do anel e do Cinturão Verde, em favor de um aumento no potencial construtivo do terreno ou da área. Dentro das áreas de preservação ambiental, é criada pelo plano a possibilidade de implantação de parques ao longo das nascentes dos principais arroios que cortam a cidade. Existem atualmente dois parques localizados no Cinturão Verde, parque da Gruta dos Índios e parque da Cruz. São elementos referenciais importantes para identificação da cidade em nível de região e de atendimento às áreas de lazer e de recreação para a população. Neste sentido, apesar de contemplar a possibilidade de criação de parques, o Plano não estabelece regras ou critérios mínimos quanto à implantação de novas praças, e ou jardins, nos loteamentos novos. Via de regra, o processo de urbanização da cidade tem causado deficiências neste sentido, percebidos pela falta ou ausências destes espaços nos bairros novos, em especial os carentes. As praças, parques, jardins, o patrimônio arquitetônico são permanências de forte vinculação com a imagem da cidade, conferindo identidade e vigor aos locais.

O projeto do sistema viário traz significativas mudanças pela hierarquização funcional das vias, conferindo recuos e limites mínimos à ocupação do solo. Tendo sido associado ao conceito de centralidade e de expansão principal da cidade ao longo de suas vias radiais, instituiu para estas uma largura superior a existente hoje, prevista pela ocupação das edificações com um recuo mínimo estabelecido a partir do eixo da via. A questão levantada na configuração da imagem é a continuidade da expansão radial da cidade, tendendo estas vias a assumirem a posição de centralidades para as áreas residenciais. Não existe uma maior definição quanto aos desenhos dos gabaritos das vias, bem como incentivos a uma política

de transporte urbano que privilegie o transporte coletivo. A identificação das vias pelo seu correto desenho urbano, de seus cruzamentos, é um importante elemento de orientação espacial do observador.

Em geral a cidade é estruturada por um conjunto de vias organizadas. O ponto estratégico de tal conjunto é a interseção, o ponto de ligação e decisão para a pessoa em movimento. Se isto puder ser claramente visualizado, se a própria interseção produzir uma imagem viva e se a posição das vias for expressa com nitidez, o observador poderá então criar uma estrutura satisfatória” (Lynch, 1997, p.109).

O tipo de forma de vida que é propiciado pelas vias é muito diferente segundo a organização hierárquica. Desta forma, vias rápidas, com maior velocidade, normalmente não criam lugares em especial, os vizinhos não se sentem inclinados a sair ao espaço público, o relacionamento é muito mais distante. Contudo, a clara organização geométrica das vias, pode levar freqüentemente a formar espaços urbanos monótonos e pouco atrativos.

A diferenciação dos espaços enriquece, traz novas formas de combinação dos elementos e de formação das imagens. A identificação das vias, se radiais, coletoras, locais, não é feita exclusivamente em função de larguras estimadas. Estão ligadas à sua identidade funcional e a capacidade que têm de assegurar a dinâmica dos espaços pela correta combinação dos elementos, via, quadra, lote, mobiliário urbano, serviços públicos, uso, ocupação etc. Neste ponto, o projeto cria, pela hierarquização das vias, novas possibilidades de diferenciação dos espaços urbanos, em especial para os novos loteamentos. Algumas das associações de imagens mais vigorosas e prazerosas das ruas em Santa Cruz do Sul estão ligadas à intensa arborização urbana e também a visuais onde a paisagem urbana forma-se a partir da dominância da encosta ou do cinturão verde, como referenciais e limites no horizonte da via. São características da cidade e revelam também um grande potencial de orientação e de localização do observador.

4 CONCLUSÕES

Uma cidade não é apenas um objeto percebido por milhões de pessoas de classes sociais e características extremamente diversas, mas também o produto de muitos construtores que, por razões próprias, nunca deixam de modificar sua estrutura. Se por um lado, pode ser estável por algum tempo, por outro lado está constantemente modificando-se nos detalhes. De forma que, apenas um controle parcial pode ser exercido sobre seu crescimento e sua forma, não havendo um resultado final mas uma contínua sucessão de fases.

O ritmo na estrutura da cidade não corresponde a uma sucessão matemática e uniforme, nem nas dimensões nem no ordenamento. É muito mais um elemento do jogo tridimensional. Tem tantas possibilidades que seria arriscado propor leis de composição. (Mausbach, 1981, p. 169).

A relação entre o modo de produção capitalista e a lógica de organização das cidades se impõe de forma a assumir o território urbano como elemento básico de seu desenvolvimento. O Plano Diretor tem sido a base legal do planejamento urbano, previsto na Constituição Federal, reunindo instrumentos e mecanismos que estabelecem a regulação do uso e do solo urbano. Não é, no entanto, uma panacéia, ou uma solução capaz de responder efetivamente à complexidade de todas as funções urbanas. É uma crítica direcionada sobretudo para a repetição exagerada das construções, do sistema de agrupamentos ou de exclusão causado pela especulação imobiliária, da carência do bem-estar na cidade e da falta de vivacidade da arquitetura, que refletem-se diretamente na imagem da cidade.

A construção das cidades e o seu planejamento, onde o Plano Diretor ocupa uma posição estratégica, não é também um processo onde se chegue a um produto final. A ênfase parece estar mais centrada em um processo de planejamento contínuo, dinâmico e nas formas de gestão e de participação da população, que em primeira instância, é quem produz a cidade. “A cidade não é construída para uma pessoa, mas para um grande número delas, todas com grande diversidade de formação, temperamento, ocupação e classe social” (Lynch, 1997, p.123). Em uma sociedade complexa como a em que vivemos existem muitas interrelações a serem apreendidas, e é importante que diferentes observadores tenham a seu dispor um material compatível com seu modo de ver, de perceber o mundo, e em especial, possam e saibam como interagir para a preservação da qualidade na ambiência urbana.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- CHING, Francis. *Arquitetura, forma, espacio y orden*. México, D.F.: G. Gilli, 1982.
- CULLEN, Gordon. *El paisaje urbano – tratado de estética urbanística*. Barcelona: Editorial Blume, 1974.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Desenvolvimento Urbano e Gestão Municipal: Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte*. Convênio IBAM -MIR/SDU/Secretaria de Relações com Estado e Município. Rio de Janeiro, 1994.

- LACAZE, Jean P. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.
- LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MAUSBACH, Hans. *Urbanismo contemporâneo*. Lisboa: Presença, 1981.
- RODRIGUES, Ferdinando. *Desenho urbano, cabeça, campo e prancheta*. São Paulo: Projeto, 1986.
- ROSSI, Aldo. *A arquitetura da cidade*. Barcelona: Ed. GG, 1976.