

PLANEJAMENTO DOS PARQUES PÚBLICOS

Descompassos na implementação da Agenda Ambiental na Cidade de São Paulo

Public park planning:
Mismatches in the implementation of the Environmental Agenda
in the City of São Paulo

La planificación de parques publicos urbanos de são paulo:
Desajustes en la implementación de la Agenda Ambiental en
la Ciudad de São Paulo

Matheus de Vasconcelos Casimiro, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, matheus.casimiro@mackenzie.br

Ana Gabriela Godinho Lima, professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, gabilima4444@gmail.com

RESUMO

Tendo em vista a crescente associação dos potenciais do sistema de áreas verdes (SAV) à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas nas cidades, o artigo focaliza os descompassos que têm dificultado o aproveitamento destes potenciais, representado pelos parques urbanos, no planejamento urbano de São Paulo. A partir da comparação das áreas prioritárias, elencadas pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, e o que foi desenvolvido na política de gestão do Programa dos 100 Parques (2007-2012), é feita uma análise comparativa que identifica no problema da terra pública, bem como a desarticulação entre os instrumentos regulatórios públicos, algumas das razões para a incapacidade da municipalidade em orientar a localização e a distribuição dos parques urbanos no contexto do SAV em território urbano.

Palavras-chave: mudanças climáticas, crise ambiental, parques urbanos

Linha de Investigação: Os Desafios da Cidade e do Território no Século XXI: B2.1_Mudanças climáticas e crise de recursos.

ABSTRACT

In view of the growing association of the potential of the green area system (SAV) to the mitigation of the effects of climate change in cities, the article focuses on the disarticulations that have made it difficult to take advantage of these potentials, represented by urban parks, in urban planning in São Paulo. From the comparison of priority areas, listed by the Strategic Master Plan of 2002, and what was developed in the management policy of the 100 Parks Program (2007-2012), a comparative analysis is made identifying the problem of public land, as well as the disarticulation between public regulatory instruments, some of the reasons for the municipality's inability to guide the location and distribution of urban parks in the context of the SAV in urban territory.

Keywords: climate change, environmental crisis, urban parks

Research Area: The Challenges of the City and the Territory in the XXI Century – B2.1_Climate Change and Resource Crisis.

RESUMEN

Ante la creciente asociación de las potencialidades del sistema de áreas verdes (SAV) a la mitigación de los efectos del cambio climático en las ciudades, el artículo se enfoca en las desarticulaciones que han dificultado el aprovechamiento de estas potencialidades, representadas por parques, en la planificación urbana de São Paulo. A partir de la comparación de áreas prioritarias, enumeradas por el Plan Director Estratégico de 2002, y lo desarrollado en la política de gestión del Programa 100 Parques (2007-2012), se realiza un análisis comparativo identificando la problemática del suelo público, así como la desarticulación entre los instrumentos normativos públicos, algunas de las razones de la incapacidad del municipio para orientar la ubicación y distribución de los parques urbanos en el contexto del SAV en el territorio urbano.

Palabras clave: cambio climático, crisis ambiental, parques urbanos

Área de Investigación: B2_Los Retos de la Ciudad y el Territorio en el Siglo XXI – B2.1_Cambio Climático y Crisis de Recursos;

1. Introdução

As cidades, que abrigam cerca de 85% da população latino-americana, são responsáveis por uma grande proporção de contribuição às mudanças climáticas (ONU, 2021). Globalmente, estas atividades, somadas, são responsáveis por 36% do consumo de energia e 39% do total de emissões de CO₂ (ONU, 2018). Em cada região do planeta, esta combinação apresenta proporções particulares, mas a sua conjugação sempre resulta em significativo impacto ambiental. O comum a todas elas, é o desafio de se pensar abordagens multidimensionais que convoquem respostas apropriadas, nas áreas urbanas, às causas e efeitos das mudanças climáticas.

Entre estes tipos de abordagens, pode-se destacar a organização institucional e política do planejamento de seu Sistema de Áreas Verdes (SAV). A partir de prerrogativas ambientais, a implantação deste sistema deve visar a mitigação dos efeitos negativos da intensa e extensa urbanização. A fundamentação dessa abordagem mais utilitária do SAV para fins ambientais já tem sido discutida por autores referenciais nos últimos cinquenta anos. Laurie (1982) já indica a possibilidade de estudo e projeto das áreas verdes em distintas escalas, para diferentes fins ambientais e paisagísticos na cidade (p. 24 e 25). Ferreira (2019) já comprovou em sua tese a relevância da vegetação, associada à morfologia urbana, na redução do impacto dos efeitos da ilha de calor na cidade de São Paulo (p. 174). Mancuso (2021) apresenta a necessidade de rompermos a nossa perspectiva cultural de segregar a natureza da cidade, dando aos espaços vegetados dentro da cidade o papel de reequilibrar diversos índices do desequilíbrio ambiental promovido pelo atual padrão urbano da nossa civilização (p. 43 e 44). Não tem sido poucos as contribuições que apontam para a relevância de se planejar o SAV para uma cidade mais equilibrada ambientalmente.

Dentro desse conjunto, se consolida no campo acadêmico, mais estudos que fornecem bases para se pensar a espacialização do SAV dentro do território urbano, pensando justamente em sua contribuição mitigadora ao colapso ambiental. Uma das abordagens mais divulgadas em cenário brasileiro, a partir de estudos estadunidenses, foi o da infraestrutura verde, baseado nos autores Benedict e McMahon (2006). Segundo leitura de Bonzi (2013) acerca desta obra, o princípio mais importante da abordagem da infraestrutura verde é o da conectividade, em que se compreende a estrutura da paisagem a partir de três elementos básicos e da relação entre elas: a matriz (*hubs*), a mancha (*sites*) e o corredor (*links*) (Idem, p. 17). Essa linha de pensamento reitera que a garantia da função ambiental do SAV estaria na prerrogativa de se planejar de forma sistêmica cada elemento do SAV, pensando na localização, distribuição e nas suas conexões dentro do território urbano.

Já tem ocorrido mobilizações no campo do planejamento que tem procurado integrar a questão ambiental à política urbana no planejamento do SAV, sobretudo na consolidação de vários marcos jurídicos nacionais dentro do campo institucional. Destacamos aqui três marcos que consideramos principais pelos seus desdobramentos sobre o espaço urbano: a) as Áreas de Proteção Permanente (APP), instituídas na revisão do Código Florestal pela Lei Federal Nº 4.771/1965, passando a ser obrigatória em ambiente urbano pela lei Nº 7.803/1989; b) os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP's), com destaque especial as 12 categorias das unidades de conservação previstas no Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei 9.985/2000; c) a reserva de áreas verdes na aprovação de loteamentos urbanos que possibilita a reserva de 15% de áreas livres para compor o SAV municipal, conforme legislação específica dos planos diretores de cada cidade, instituída pela Lei Federal de Loteamentos, Nº 6.766/1979. Essas referências da esfera federal, somadas a publicação do Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257/2001), tornaram possível a adoção da pauta ambientalista no planejamento do SAV na esfera municipal.

A questão central da pesquisa nasceu da contatação da crescente mobilização de provimento do SAV pela perspectiva ambiental na contemporaneidade, e da observação de que é esta a principal justificativa para escolha da localização e distribuição das áreas verdes dentro da política urbana a partir do século XXI (CASIMIRO e LIMA, 2019, p.12). Contudo, ainda se vê na cidade real uma situação de deterioração das questões ambientais, à despeito do crescimento da implantação do índice de áreas verdes por habitante e do aumento da quantidade de parques públicos implantados dentro dos limites do município (CASIMIRO, 2018, p. 32). A pergunta que orientou a análise aqui apresentada formula-se do seguinte modo: Quais os descompassos que dificultam que o SAV paulistano seja de fato implementado com base em premissas prioritariamente ambientais e com vistas à mitigação dos efeitos negativos das mudanças climáticas?

2. Objetivo e Método

O objetivo geral da investigação que deu base a este artigo foi identificar os fatores que têm dificultado a adoção dos interesses ambientais no planejamento do SAV paulistano. Para tanto, foi realizada uma análise comparativa entre as áreas prioritárias para o SAV previstas nos documentos originais do Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE 2002) e seus Planos Regionais Estratégicos de 2004 (PRE 2004) com as áreas objeto da ação da política de gestão da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), especificamente do prefeito Gilberto Kassab (2007-2008 e 2009-2012), que foi a maior mobilização pública para criação de novos parques da histórica da cidade, conhecido como o "Programa dos 100 Parques (ISA, 2008). O objetivo específico foi a identificação dos descompassos entre a legislação urbanística e a ação do poder público no que tange a localização e distribuição das áreas verdes no município, questão esta tida como fundamental para o planejamento ambiental da cidade (BONZI, 2013).

Sobre a abordagem dos parques públicos pela perspectiva ambientalista, vale reiterar que, apesar de não ser sua única função, a motivação ambiental ganhou prioridade no provimento dos parques públicos urbanos brasileiros, em especial após os anos 2000. A Resolução CONAMA nº. 369/2006, em seu Artigo 8º, Parágrafo 1º, definiria como área verde de domínio público: *"o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização"* (MMA, 2020). No que tange a suas funções ambientais, lhes são comumente atribuídos a função de melhoria da qualidade do ar, redução da poluição sonora, preservação da biodiversidade, amenização dos efeitos da ilha de calor (RODRIGUES, 2008, p. 11). Contudo, sua efetividade na qualidade de recuperação ambiental depende da sua quantidade e distribuição dentro do espaço construído da cidade, situação inversa ao existente no município de São Paulo, cujas áreas verdes estão concentradas em núcleos pontuais de unidades de conservação e na zona rural. Nesse sentido, a análise quanto à sua localização e distribuição no território urbano não é assunto periférico, mas fundamental dentro do debate da efetividade da função ambiental do SAV.

3. Análise do Objeto

A cidade de São Paulo é a quarta maior cidade do planeta, sendo responsável por 12% do Produto Interno Bruto do País (YOUNG, 2019). Esta intensa participação no cenário econômico brasileiro traduz-se em intensa atividade tanto na construção civil quanto nos transportes, dois importantes fatores de impacto ambiental. Com efeito, a contribuição das cidades latino-americanas para os efeitos das mudanças climáticas globais é amplamente discutida, bem como as providências que vêm sendo tomadas nas esferas governamentais destes países e cidades. Entretanto, apesar de sua proeminência, é necessário contextualizar a partir de que momento na história o município efetivamente se iniciou o planejamento dos parques públicos urbanos dentro da política urbana da capital.

A primeira lei geral de regulação urbana aprovada para o município, foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), no ano de 1971 (Lei nº 7.688/1971), seguida da lei de zoneamento de 1972 (Lei nº 7.805/1972). Nele, estava prevista a criação de uma política para a criação de uma política para o SAV, dando especial ênfase a sua função recreativa para a população, tendo como referência para a formação das tipologias os raios de atendimento de seus equipamentos: vizinhança, bairro, distrito ou metropolitano. Essa forma de categorizar esses espaços se altera apenas com a publicação do próximo plano diretor, o PDE 2002 (Lei nº 13.430/2002), e os subsequentes PRE's de 2004 (Lei nº 13.885/2004). Nele a função de lazer do SAV é suplantada pela intenção de preservação das estruturas naturais, tanto da vegetação como das linhas hídricas e nascentes. Há a previsão da criação, em especial, de uma nova tipologia de parque, o linear, com uma ênfase na necessidade de se recuperar as características naturais e da permeabilidade dos fundos de vale. O PDE de 2002 é emblemático na política urbana paulistana por inaugurar uma nova forma de se estruturar o SAV municipal, a partir do interesse de proteção ambiental. De forma geral, o conjunto dos espaços vegetados seriam divididas em: áreas verdes públicas de proteção integral, compreendendo parques e reservas biológicas; áreas verdes públicas ou privadas de uso sustentável, dentre estas as áreas de proteção ambiental, além de reservas extrativista, de fauna, de desenvolvimento sustentável e patrimônio natural; e ainda áreas verdes públicas ou privadas de interesse especial, como as cabeceiras, várzeas e fundos de vale, áreas com vegetação significativa em imóveis particulares, áreas de reflorestamento, parques lineares, caminhos verdes, dentre outros. Ao fim do PDE foi criada a meta de provimento de novos 58 parques públicos urbanos ou lineares, em que ainda se somam mais 195 áreas novas previstas nos PRE's, com o total de 253 novos parques previstos nos planos gerais para o município.

Foi na vigência desse plano diretor que a SVMA promoveria a maior iniciativa pública de criação de áreas verdes da história paulistana, sob a liderança de Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, denominado o “Programa dos 100 Parques”, que em sua conclusão viu a cidade oferecer 86 parques abertos ao público¹. Na Tabela 01 é apresentada a listagem dos parques implantados no decorrer dessa política pública, que em um período de 08 anos, foram criados 53 novos parques públicos, entre urbanos e lineares, sendo o momento de maior criação de novas unidades em menos de uma década. Fora da iniciativa do programa, foram ainda criados 04 parques entre 2002 e 2007 e mais 05 parques entre 2013 e 2014. Portanto, na vigência do PDE e PRE’s, ao todo, foram criados 62 novos parques públicos. É sobre esse conjunto que se estabelece a análise da pesquisa e a apresentação dos resultados, conforme descrito a seguir.

NOME	TIPO	REGIÃO	SUBPREFEITURA	ÁREA (m²)	ANO
Ermelino Matarazzo / Dom Paulo Evaristo Arns	Urbano	Leste	Ermelino Matarazzo	5.565	2005
Colina de São Francisco	Urbano	Centro-Oeste	Butantã	49.053	2007
Ipiranguinha	Leste	Leste	Aricanduva	19.360	2007
Trote	Urbano	Norte	Vila Maria / Vila Guilherme	134.000	2007
Jacinto Alberto	Urbano	Norte	Pirituba / Jaguará	37.600	2007
Cordeiro	Urbano	Sul	Santo Amaro	35.000	2007
Parelheiros	Leste	Sul	Parelheiros	25.120	2007
Povo / Mário Pimenta Camargo	Urbano	Centro-Oeste	Pinheiros	133.547	2008
Vila Prudente / Ecológico Prof. Lydia Natalizio Diogo	Urbano	Leste	Vila Prudente / Sapopemba	80.447	2008
Rapadura	Leste	Leste	Aricanduva	18.600	2008
Itaim	Leste	Leste	Itaim Paulista	68.154	2008
Fogo	Leste	Norte	Pirituba / Jaguará	39.365	2008
São José	Borda	Sul	Capela do Socorro	95.183	2008
Castelo	Borda	Sul	Capela do Socorro	103.337	2008
Nove de Julho	Borda	Sul	Capela do Socorro	537.514	2008
Shangrilá	Urbano	Sul	Capela do Socorro	82.000	2008
Zilda Natel	Urbano	Centro-Oeste	Lapa	2.426	2009
Sapé	Leste	Centro-Oeste	Butantã	26.240	2009
Água Vermelha	Leste	Leste	Itaim Paulista	116.180	2009
Aricanduva / Viaduto Badra	Leste	Leste	Aricanduva	65.274	2009
Vila do Rodeio	Urbano	Leste	Cidade Tiradentes	622.113	2009
Guaratiba	Leste	Leste	Guaianazes	22.199	2009
Vila Silvia / Cangaíba	Urbano	Leste	Penha	5.040	2009
Consciência Negra	Urbano	Leste	Cidade Tiradentes	126.609	2009
Jardim Sapopemba / Nilo Coelho	Urbano	Leste	São Mateus	44.303	2009
Sena	Urbano	Norte	Jaçanã / Tremembé	27.960	2009
Ten. Brigadeiro Faria Lima	Urbano	Norte	Vila Maria / Vila Guilherme	50.259	2009
Pinheirinho D'água	Urbano	Norte	Pirituba / Jaguará	320.000	2009
Jardim Herculano	Urbano	Sul	M'Boi Mirim	76.800	2009
Guaembú	Urbano	Sul	Capela do Socorro	71.920	2009
Praia de São Paulo	Borda	Sul	Capela do Socorro	17.965	2009
Casa Modernista	Urbano	Centro-Oeste	Vila Mariana	12.607	2010
Cohab Raposo Tavares / Juliana de Carvalho Torres	Urbano	Centro-Oeste	Butantã	16.476	2010
Prof. Mário Covas	Urbano	Centro-Oeste	Pinheiros	5.396	2010
Leopoldina / Orlando Villas-Boas	Urbano	Centro-Oeste	Lapa	55.000	2010
Zilda Arns / Integração	Leste	Leste	São Mateus	237.238	2010
Lajeado / Izaura Pereira S. Franzolin	Urbano	Leste	Guaianazes	14.206	2010
Canivete	Leste	Norte	Brasilândia / Freguesia do Ó	54.100	2010
M'Boi Mirim	Urbano	Sul	M'Boi Mirim	195.000	2010
Barragem do Guarapiranga	Borda	Sul	Capela do Socorro	133.000	2010
Benemérito José Brás	Urbano	Centro-Oeste	Mooca	26.568	2011
Ciência	Urbano	Leste	Cidade Tiradentes	178.657	2011
Águas	Urbano	Leste	Itaim Paulista	74.013	2011
Mongaguá	Leste	Leste	Ermelino Matarazzo	52.825	2011
Senhor do Vale	Urbano	Norte	Pirituba / Jaguará	22.800	2011
Central do Itaim	Urbano	Leste	Itaim Paulista	23.129	2012
Rio Verde	Leste	Leste	Itaquera	56.013	2012
Ribeirão Caulim	Leste	Sul	Parelheiros	9.678	2012
Ribeirão Coçaia	Leste	Sul	Capela do Socorro	48.947	2012
Invernada	Leste	Sul	Santo Amaro	6.400	2012
Cantinho do Céu	Leste	Sul	Capela do Socorro	59.566	2012
Sete Campos	Urbano	Sul	Cidade Ademar	85.200	2012
Jardim Prainha	Borda	Sul	Capela do Socorro	86.636	2012
Nebulosas	Urbano	Leste	São Mateus	44.930	2013
Guabirobeira Mombaça	Leste	Leste	São Mateus	264.700	2013
Jardim da Conquista	Urbano	Leste	São Mateus	208.000	2013
Ribeirão Oratório	Leste	Leste	Vila Prudente / Sapopemba	30.979	2013
Aterro do Sapopemba	Urbano	Leste	São Mateus	272.027	2013

Tabela 01: Parques públicos municipais implantados pela SVMA entre os anos de 2002 e 2014, na vigência do PDE 2002 e PRE 2004. Fonte: Matheus Vasconcellos Casimiro, 2019.

4. Resultados

¹ O número de parques aqui não considera a informação oficial da prefeitura, mas aos dados levantados e analisados em CASIMIRO (2018), p.110.

Na análise comparativa entre as listagens daquilo que foi previsto no PDE e nos PRE's com o que foi produzido pela SVMA em sua vigência, nota-se que apenas 19% dos parques que constam no PDE e 45% dos PRE's foram de fato implantados. Esta é uma significativa evidência de que grande parte daquilo que foi previsto pela principal regulação urbanística da cidade não foi considerado, enquanto grande parte da ação da municipalidade foi feita sem considerar as metas do plano. Em uma análise mais aprofundada dessas listagens e índices, pode-se discutir duas tensões que apontam para esse descompasso entre o plano geral e a política de gestão: as áreas previstas no plano e a questão fundiária e a priorização da escolha de áreas para compor a meta do plano.

4.1. Tensões entre áreas verdes previstas no plano e a questão fundiária

Ao observar a localização dos parques públicos implantados e previstos no plano diretor observamos uma diretriz comum de priorização das regiões periféricas. Ao se observar a localização do conjunto dos 62 novos parques públicos implantados na vigência do PDE, entre os anos de 2002 e 2014 percebemos uma peculiaridade: apenas 06 parques (9%) foram desenvolvidos em subprefeituras centrais, na área dentro do centro expandido². Os demais 56 parques (91%) foram criados fora das subprefeituras da tradicional área central da capital paulistana. Nota-se também que o PDE 2002 também apresenta essa mesma estratégia, pois apenas 7% de suas indicações estão na região central. A lei parece ter favorecido a criação de novos parques em subprefeituras que ainda não tinham implementado esse equipamento, como as regiões de Aricanduva, Cidade Ademar e São Mateus. Vimos, portanto, que o maior movimento da história de provimento de parques municipais paulistanos elegeu como territórios predominantes de sua política as áreas mais afastadas do centro.

Do ponto de vista da promoção da qualidade de vida para as comunidades em áreas periféricas, o provimento deste grande número de parques parece ter representado um avanço importante, principalmente no que se refere à possibilidade de práticas coletivas - artísticas, culturais, esportivas e recreativas - em áreas que até então eram privadas desse tipo de equipamento. Pela extensa área vegetada estabelecida por estes parques, as funções ambientais da escala local também representaram um benefício para as regiões em que se implantaram e suas populações. Entretanto há que se considerar que a escolha das regiões distantes do centro podem ser ocorrer também em decorrência de dois fatores: é a região onde ainda existem mais áreas livres, onde se encontram estruturas naturais de alto valor ambiental e em que o valor da terra é mais barato.

O principal gargalo para a implementação das políticas públicas no tocante ao SAV está na aquisição de terras públicas. No contexto legal do município de São Paulo, o que torna uma área passível para sua transformação em equipamento público, a partir de ações de agentes municipais, é sua propriedade justamente de ser municipal, portanto, pública. Entretanto, as áreas indicadas para a implementação de parques públicos, tanto pelo PDE como pelo PRE, não são necessariamente de propriedade municipal. Várias delas são particulares, ou pertencentes a outras esferas de governo – estadual ou federal. O primeiro impasse que se estabelece seria como converter as áreas grafadas pela lei em posse municipal, para só então ter início o processo de implementação destes parques públicos. Qual e como é o procedimento para torná-las públicas? Dentre os instrumentos de conversão de uma área particular em pública, podem ser citados: a desapropriação; áreas dadas como pagamento de dívida; doações; cessão por direito de superfície; cessão ao município de outros órgãos ou empresas públicas; terras que já eram grafadas como públicas; áreas que se tornaram públicas em decorrência da exigência da lei de loteamento. Cada instrumento implica em um processo específico, em geral vagaroso, resultando na definição de um perímetro de terreno em que pode se dar a implantação de um parque público. Dentre eles, vale reiterar os processos de desapropriação e nas áreas oriundas da lei de loteamento, por serem os mecanismos mais recorrentes para a aquisição do SAV (CASIMIRO, 2018, p. 93).

A desapropriação está prevista em lei desde 1941 (Lei Federal Nº 3.365/1941) e requer que seja realizada inicialmente uma planta com o Decreto de Utilidade Pública (DUP) - com validade máxima de 06 anos - com o limite desejado. Para sua efetivação são necessários estudos dos registros de propriedade e que a área esteja livre de qualquer ocupação irregular. A desapropriação é a única forma do município converter uma área particular para uso público, a partir de critérios por ele próprio estabelecidos, mediadas por negociações jurídicas e de valores monetários. Já as áreas oriundas da lei de loteamento seguem outra lógica. Por força de lei, qualquer parcelamento deve dar a municipalidade uma fração da gleba para destinação específica de área verde. Em São Paulo, a primeira ocorrência dessa exigência é de 1923 (Decreto nº 2.611/1923), alterada em 1981 (Lei nº 9.413/1981). Atualmente, os parâmetros de parcelamento são indicados pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, de 2015, que obriga a reserva mínima de 10% da área de toda a

² Parque do Povo (Pinheiros), Zilda Natel (Lapa), Casa Modernista (Vila Mariana), Prefeito Mário Covas (Pinheiros), Leopoldina / Orlando Villas Boas (Lapa) e Benemérito José Brás (Brás).

gleba. Apenas em 1987 (Lei nº 10.365/1987) é que o órgão público da área dos projetos de praças e parques pode opinar na aprovação e dar diretrizes para as áreas que seriam municipais. A partir disso, pode-se identificar duas questões: primeiro, que o órgão público tem autonomia limitada na escolha das áreas verdes em loteamentos; em segundo lugar que os critérios para doação das áreas verdes à municipalidade atendem mais interesses comerciais, com reserva de áreas sem interesse para a lógica de mercado e não necessariamente nos critérios de planejamento de desenvolvimento da cidade.

Com referência a esses dados podem ser apontados quatro pontos de discussão, que indicam a tensão do descompasso entre o plano e a política de gestão: primeiro, as metas previstas no plano diretor quando dissociadas da questão fundiária, sem considerar as áreas públicas disponíveis, tornam-se referências difíceis de serem concretizadas pelos próprios órgãos executores da municipalidade; segundo, os territórios com formalização dos limites fundiários é que são áreas passíveis de receberem a implantação do SAV; terceiro, as desapropriações tornam-se mais factíveis em regiões da cidade cujo valor da terra é mais barato, dado o limite de investimento da municipalidade em adquirir terras públicas; quarto, parte das áreas que se tornam objeto de ação da gestão municipal são por oportunidades da ação de mercado, sem ter qualquer relação com um plano geral articulador. O enfoque tanto do plano como da política de gestão em periferia seria mais por oportunidade de disponibilidade de terreno – áreas ainda livres vegetadas, mais baratas pelo valor da terra ou por incidência de regulações ambientais -, enquanto as áreas centrais seriam mais disponíveis pela própria ação do mercado imobiliário, via lei de parcelamento do solo. Em ambas as situações, a ação do poder público é refém do valor da terra urbana e específica para territórios formais.

4.2. Tensão da priorização da escolha de áreas para composição das metas

A segunda tensão que se verifica na comparação das listagens do plano geral com a política de gestão é que os próprios agentes públicos envolvidos no provimento do SAV tiveram dificuldades na priorização das áreas para compor suas metas. Apesar da Secretaria de Planejamento (SEMPA), das Subprefeituras e a SVMA estarem submetidas a mesma instância de gestão, elas geraram abordagens distintas sobre o objeto de estudo.

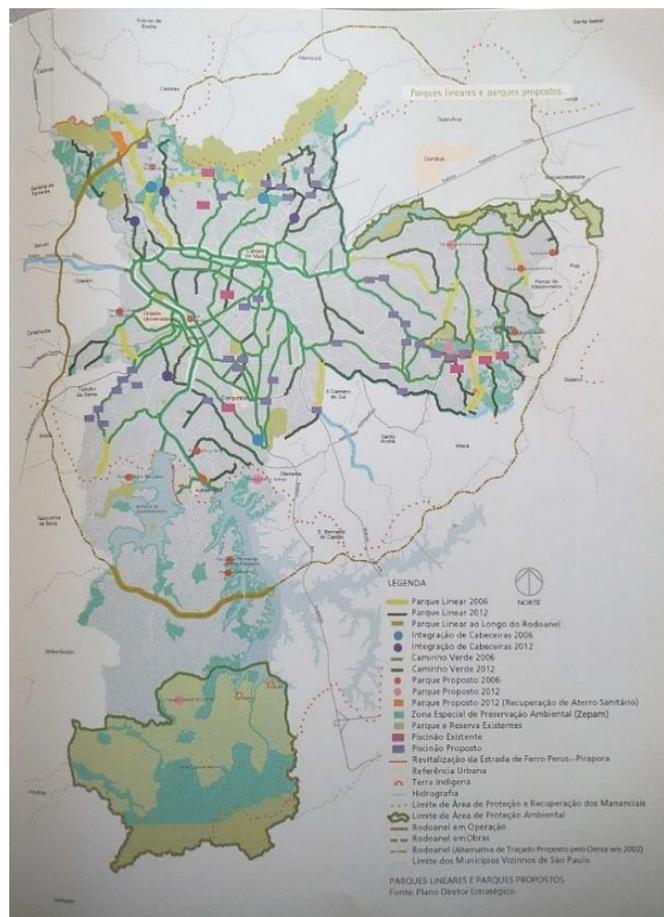


Fig. 1: Mapa de Nº 01 do PDE: Rede Hídrica Estrutural, Parques e Áreas Verdes. Rodapé de figura. Fonte: SEMPLA, 2004.

O PDE de 2002, desenvolvido pela SEMPLA, previa a criação de 58 novos parques públicos como meta de ação até o ano de 2012, distribuídos entre as 20 diferentes subprefeituras da cidade. Quase todas as subprefeituras foram contempladas, sendo que destas, apenas 4 situavam-se no centro expandido da cidade. 93% das áreas a que se atribuíram parques localizavam-se em regiões periféricas. Já o PRE, um instrumento de planejamento complementar a essa lei principal, foi desenvolvido a partir do corpo técnico de cada subprefeitura. Analisando os dados originais sobre o SAV produzidos por eles, observa-se que os produtos desenvolvidos foram bem heterogêneos entre si, sobretudo na indicação dos novos parques públicos³. No total, os PRE's indicaram a criação de 224 novas áreas de parques públicos, entre "urbanos" e "lineares", sendo que destes, apenas 29, ou seja, apenas 13% estavam previstos no PDE. Destaca-se aqui que 163 dos novos parques eram da tipologia "linear", ou seja 73% do total, o que comprova um interesse da legislação de formar uma política de proteção dos fundos de vale, e que 199 áreas (89%) estava em subprefeituras fora do centro expandido.

Com isso, observa-se que estas duas regulações urbanísticas contêm definições de áreas divergentes entre si: 87% das áreas previstas no PRE não estavam no PDE, e a mesma incoerência verifica-se no outro sentido: dos 58 parques previstos em 2002, apenas 30 foram reiterados pelos PRE's (52%), enquanto outras 28 áreas ficaram fora do planejamento regional. Além de evidenciar uma desarticulação entre as instâncias envolvidas nos projetos das 02 leis urbanísticas, as formulações do provimento dos novos parques públicos não foram consolidadas em um único documento, sendo necessário referenciar-se às duas instâncias legais. Sendo assim, temos o total de 253 parques indicados pela legislação urbanística direcionando as políticas públicas desse período para o que deveria ser a formação do sistema de parques públicos.

Ao contrapor ainda cada indicação de parques previstos no PDE e PRE's com aquilo que de fato foi implementado no "Programa dos 100 Parques" pelo próprio município via SVMA, vemos que há graus coincidências e não uma efetiva relação de causa e efeito entre a lei e a política da gestão. Podemos dizer que aquilo que foi previsto na lei norteou em parte a aquisição de novas áreas, mas não integralmente. Esta constatação é reforçada ao se avaliarem os documentos referentes ao planejamento da SVMA no provimento dos parques públicos. Nesta fase inicial comparece a relação parcial, e não total, das áreas estudadas com as indicadas no PDE ou PRE's. Este confronto foi realizado pela identificação das áreas descritas no documento "Parques Urbanos Municipais de São Paulo: subsídios para a gestão" (ISA, 2008). Este documento trouxe a público um balanço intermediário do "Programa dos 100 Parques", feito pelos seus próprios agentes, indicando aquilo que fora realizado nos primeiros quatro anos, além das áreas foco do próximo quadriênio. Desta publicação destaca-se aqui a tabela dos parques até então implantados (p.42), o quadro de parques lineares implantados e em implantação (p.47) e o quadro dos parques previstos a serem implantados (p. 64 e 65). A comparação das indicações desses quadros, com a previsão legal do PDE e dos PRE's gerou a síntese da tabela abaixo.

	Nº Parques	Sem previsão		PDE		PRE		Ambos	
ISA - Quadro 01	20	06	30%	06	30%	06	30%	02	10%
ISA - Quadro 02	29	06	21%	07	24%	23	79%	07	24%
ISA - Quadro 03	71	31	44%	17	24%	32	45%	08	11%
Implantados	52	26	45,5%	11	19%	26	45,5%	06	10%

Tabela 02: Parques públicos municipais implantados pela SVMA entre os anos de 2002 e 2014, na vigência do PDE 2002 e PRE 2004. Fonte: Própria, 2019

Os dados descritos no quadro 01 indicam que desde a criação da SVMA em 1993, até o ano de 2008, haviam sido implantados 20 novos parques públicos municipais, apenas 10% previstos em ambos os documentos e 30% implantados sem que houvessem sido previstos. Ou seja, apenas 70% dos parques implantados foram previstos na lei urbanística mais importante regendo o desenvolvimento da cidade. No quadro 02, referente à tipologia linear, a tabela apresenta 07 parques implantados até 2008⁴, sendo previstos mais 22 novas áreas descritas como "em implantação", em um total de 29. Todos os previstos no PDE também foram previstos nos PRE's, então são citados em ambos. Ou seja, apenas 21% das áreas indicadas não tinham uma provisão legal, índice inferior ao realizado até 2008. No quadro 03, dos parques implantados e em implantação que

³ Por exemplo, a subprefeitura do Butantã, que tinha apenas 03 parques lineares indicados no PDE, desenvolveu um amplo planejamento para os fundos de vale, formando a proposta de criação de 52 novos parques lineares na região, enquanto a subprefeitura da Vila Mariana, que não tinha nenhuma indicação de novos parques no PDE, cria apenas 01 nova área, da tipologia "urbana" e sem qualquer vínculo à linha hídrica.

⁴ Tiquatira, Parelheiros, Ipiranguinha, Itaim, Fogo, Aricanduva e Rapadura

consideram a tipologia “linear” e “urbana”, esse quadro se altera. De uma listagem de 102 parques públicos, sendo metade destes “implantados”, 20 pertencentes ao “Programa dos 100 Parques” e 51 “em implantação”. O conjunto previsto na política de SVMA considera 71 novos parques. Apenas 66% dos casos das áreas estudadas neste conjunto estavam previstos no arcabouço legal, sendo as áreas planejadas um pouco mais da metade do total implantado.

A partir da análise acima, notamos, neste período, três ordens de tensão: primeiro, na constatação de que há incoerências entre as metas do plano geral com os regionais, que acabaram confundindo as diretrizes gerais do SAV para a cidade; segundo, que as próprias metas estipuladas pelo órgão executor do provimento do SAV, a SVMA, tiveram prioridades muito voláteis (índice de alteração de 47%), de acordo com a disponibilidade de áreas para implementação da política; em terceiro, nota-se que apesar do PDE e dos PRE’s poderem ter sido referências de ação da SVMA, parte de suas ações (45,5%) foi mais decorrente de oportunidades de terrenos disponíveis, do que fundamentada em diretrizes de um planejamento global para a cidade.

5. Considerações Finais

Esse artigo parte do pressuposto de que um dos aspectos relevantes do planejamento consistente do SAV relaciona-se à sua função ambiental para a cidade, em especial no contexto das mudanças climáticas. Um dos principais modos de garantir a qualidade da sua função ambiental, estaria fundamentada no planejamento de sua localização e distribuição em todo o território urbano. A despeito dessa relevância, o artigo evidencia como o planejamento do SAV paulistano, mesmo em meio ao crescimento da reocupação ambiental quanto a função e tipologia das áreas verdes, ainda tem descompassos fundamentais quanto à garantia da execução de uma política de gestão que seja coerente com os pressupostos previstos em um plano geral. Analisando comparativamente as metas prioritárias constantes no PDE 2002 e PRE 2004 com as metas do “Programa dos 100 Parques”, procurou-se salientar duas tensões que podem estar na base desse descompasso: o distanciamento das áreas prioritárias do plano com a questão fundiária e dificuldades de priorização das escolhas das áreas previstas nas metas.

No intuito de responder à pergunta inicial desse artigo, a análise demonstrou que a prática do planejamento enfrenta obstáculos significativos para a adoção de medidas da perspectiva ambiental no tocante a delimitação de áreas pelo interesse de preservação ambiental. A partir dos dados discutidos, se levantam, ao menos, três reflexões para o prosseguimento de pesquisas dessa temática: importância de se ter levantamentos gerais da cidade, tanto da realidade como da questão fundiária, para subsidiar o desenvolvimento de planos gerais e políticas de gestão. Segundo, a necessidade de se considerar o valor da terra e a lógica de criação de um banco de terras públicas para a criação de uma política sólida e longa quanto ao SAV. Terceiro, a relevância da criação de sistemas e procedimentos que articulem os agentes públicos e privados envolvidos no provimento de novas áreas para o SAV.

Referências

- Alber G. (2011). *Gender, Cities and Climate Change. Thematic report prepared for Cities and Climate Change Global Report on Human Settlements*. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2012/06/GRHS2011ThematicStudyGender.pdf>.
- Benedict, M.A.; McMahon, E.T (2006). *Green infrastructure: Linking landscapes and Communities*. Washington: Island Press.
- Bonzi, R. S (2013). Paisagem como infraestrutura de tratamento das águas urbanas. *Revista LABVERDE* (São Paulo), 6, p. 15-38.
- Casimiro, M. (2019). *Os parques públicos municipais: a invenção e reinvenção dos casos municipais*. São Paulo: Appris.
- Casimiro, M e Lima A. G. A, (2019). A política de produção das áreas verdes municipais: análise histórica e projetual. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP* (São Paulo), 26(49), p. e150-212.
- Ferreira, L. S. (2019). *Vegetação, temperatura de superfície e morfologia urbana: um retrato da região metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Instituto Socioambiental (2008). *Parques Urbanos Municipais de São Paulo: Subsídios para Gestão*. São Paulo: ISA.
- Laurie, M. (1982). *Introducción a la arquitectura del paisaje*. Barcelona: Gustavo Gili.
- MANCUSO, S. (2021). *A Planta do Mundo*. São Paulo: Ubu
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Parques e áreas verdes*. <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/parques-e-%C3%A1reas-verdes.html>
- São Paulo (Prefeitura) (S/D). *População nos Anos de Levantamento Censitário do Município e Região Metropolitana de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil, de 1872 a 2010*. http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas/pop_brasil.php.
- SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971 que Dispõe sobre instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, e dá outras providências. São Paulo, SP. <https://bit.ly/2keyzXm>
- Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (2004). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012*. São Paulo: Senac.
- Rodrigues, J.E.R. (2008). *Parque Urbano: aplicação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ao meio ambiente urbano*. Tese de Doutorado. Faculdade de Saúde Pública, FSP-SP.
- UNIC Rio de Janeiro (2012). *ONU lança relatório sobre cidades latino-americanas*. 21, ago. <https://unicrio.org.br/onu-lanca-relatorio-sobre-cidades-latino-americanas/>
- YOUNG, Angelo. *The World's 33 Megacities*. 24/7 Wall ST, 27, fev. <https://247wallst.com/special-report/2019/02/27/the-worlds-33-megacities/>