



PARQUES PÚBLICOS COMO PROGRAMAS DE GOVERNO

Francine Gramacho Sakata; FAUUSP; francinesakata@gmail.com

Palavras-chave: parques urbanos; parques lineares; arquitetura paisagística; sistemas de espaços livres.

RESUMO

Sistemas de parques urbanos podem ser previstos nos planos para a cidade e derivar, portanto, do planejamento urbano global, preocupado com a boa distribuição dos equipamentos urbanos. Mas podem também ser fruto de políticas e programas públicos, de administrações que locam parques onde conseguem viabilizá-los, e que veem neles uma oportunidade de valorizar a cidade. Mesmo 'oportunistas', estes programas podem ser muito interessantes para garantir áreas de lazer e preservação para as gerações futuras.

O "Programa 100 Parques para São Paulo", executado entre 2008 e 2012, levantou e reservou áreas para serem transformadas em parques em diversas regiões da capital paulista e elevou o número de parques municipais oficiais de 34, em 2005, para 102 parques em 2012. O programa foi possível graças à captura de recursos financeiros que, neste período, eram fartos nas mãos das grandes construtoras. Grandes empreendimentos imobiliários geraram termos de compensação ambiental que arcaram com o programa. Além de parques tradicionais, o programa estimulou a criação de parques lineares, que cumprem, além da função de lazer, a de saneamento e combate a enchentes. Entretanto, a existência de moradias precárias nos fundos de vale e a necessidade de reassentamentos representava um empecilho para que o programa atingisse sua meta numérica.

TITLE

Key-words: Urban parks; linear parks; landscape architecture; Open spaces systems.

ABSTRACT

Urban park systems may have been created in city plans which considers the good distribution of facilities. But they can also be the result of public policies and programs, that locates parks wherever is possible. Even 'opportunistic', these programs can be very interesting to increase leisure areas and preserve natural resources for future generations.



Through the 100 Parks Program to Sao Paulo, executed between 2008 and 2012, the public administration has identified and reserved areas to be transformed into parks in various regions of the capital and increased the number of official municipal parks from 34, in 2005, to 102 parks in 2012. The program was made possible by the capture of financial resources that were controlled by developers in this period. Large real estate projects led to terms of environmental compensation or the buying of building constructive potential that have made the program possible. Besides traditional parks, the city administration invested in linear parks that have also the function of recreation, sanitation and fighting floods. But the need for resettle housing at risk made the creation of this kind of park more difficult: there was numeric goal to achieve.

INTRODUÇÃO

Algumas cidades têm seu sistema de áreas livres previstos em desenho, em planos urbanísticos e, ao longo dos anos, as praças e parques previstos vão sendo, qualificados e ganham usos e significados. Não é o caso da cidade de São Paulo e seus parques. A capital paulista tem seus parques públicos criados a partir de programas de governo. Eles são feitos quando surge a oportunidade: o entendimento da gestão para a criação de parques e a existência naquele momento dos recursos para tal. Buscam-se então áreas que possam ser convertidas em parques.

Segundo Luciana Takaesu, o primeiro ciclo importante na criação dos parques municipais paulistanos se dá na décadas de 1970 e 1980, tendo como contexto a necessidade de criar espaços para o lazer junto à natureza. O segundo ciclo se dá com o “Programa 100 Parques para São Paulo”, executado entre 2008 e 2012, que levantou e reservou áreas para serem transformadas em parques em diversas regiões da capital paulista e elevou o número de parques municipais oficiais de 34, em 2005, para 102 parques em 2012.¹

Para que este primeiro ciclo de parques fosse levado a cabo, foi fundamental o consenso criado em torno da importância de implantar uma rede de áreas verdes de recreação. O Plano de Áreas Verdes de Recreação para a Prefeitura, desenvolvido entre 1967 e 1969 por Miranda Magnoli e Rosa Kliass, que propõe a implementação de um sistema integrado de parques que previa parques de vizinhança, parques de bairro, parques setoriais e parques metropolitanos, dimensionados de acordo com estudos de demanda para atender a comunidade do entorno, ainda que não tenha



sido implantado, é um marco nas posturas teóricas-metodológicas e de projeto paisagístico.²

O número de parques criados nas décadas de 1970 e 1980 é expressivo. Muitos foram localizados ao redor do centro expandido, em áreas previstas nos loteamentos ou em antigas chácaras. Essa produção, segundo Vladimir Bartalini, foi viabilizada por recursos municipais que foram viabilizados pela reforma tributária de 1967 e pela reforma administrativa realizada pelo prefeito Faria Lima. Naquele momento, foram criadas as Administrações Regionais e o Departamento de Parques e Jardins, atual Departamento de Parques e Áreas Verdes (Depave).³

O segundo salto na criação de parques se dá no âmbito do “Programa 100 Parques para São Paulo”, lançado em 2008. O contexto é o da valorização das ações relacionadas ao meio ambiente que garantiu a destinação de recursos. A função prioritária que os parques passam a ter é a ambiental. Eles são instrumento do município para a preservação e o aumento de áreas verdes. A implantação de espaços e equipamentos de lazer permanece, mas como justificativa secundária na criação do parque. “A criação da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, em 1993, e a transferência do Departamento de Parques e Áreas Verdes (Depave) da Secretaria de Serviços e Obras para essa nova Secretaria, a criação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), a criação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) em 2002, e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, em 2004, são partes de um processo de mudança da postura da administração municipal em relação ao trato com as áreas verdes, especialmente em relação aos parques urbanos.”⁴

IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E EXECUÇÃO DO PROGRAMA

O critério de escolha das localizações para implantação dos parques foi embasado na identificação de áreas públicas existentes, de porte, ambientalmente frágeis (com recursos a preservar), produtoras de água ou em fundos de vale, principalmente concentradas nos extremos sul e norte do município.⁵ A identificação pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente era feita por fotos aéreas, sobrevôos e visitas a campo. As Subprefeituras da cidade também podiam inscrever áreas para parque.

À medida que o programa ia sendo executado, novas áreas eram acrescentadas e outras consideradas inviáveis, porque dependiam de desapropriação, desocupação ou recursos disponíveis incompatíveis com o orçamento.⁶



O principal mecanismo para captura de recursos financeiros para programa foram os Termos de Compromisso Ambiental (TCA) e os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Um TCA é celebrado entre o Poder Público Municipal e empreendedores e resulta da negociação de contrapartidas nos casos de autorização para supressão de espécies arbóreas. A compensação deve ser prioritariamente estabelecida em exemplares arbóreos, admitindo-se convertê-la em obras e serviços, como projetos ou obras de recuperação e requalificação de áreas verdes. O TAC é como uma multa, firmado quando um dano ambiental já foi causado. Outros instrumentos que poderiam financiar o programa eram a venda de potencial construtivo (empreendedores que desejarem construir utilizando coeficiente de aproveitamento maior do que o mínimo legal devem depositar no Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano) quantia em dinheiro calculada conforme legislação); leilão de créditos de carbono; recursos do Tesouro Municipal previstos em orçamento ou a doação de empresas em troca de valorização do entorno.⁷

PARQUES LINEARES

Segundo dados da prefeitura⁸, a cidade tinha 34 parques municipais em 2005, que somavam 15 milhões de m² de área protegida municipal. Em 2009 passou para 60 parques (24 milhões de m²) e chegou a 102 parques em 2012 (aproximadamente 50 milhões de m²). Entre estes parques, há aqueles tradicionais (com áreas de bosques, lazer e cultura), os parques naturais (sem ênfase ao uso público, priorizando a conservação da biodiversidade) e os parques lineares (que também visam resolver questões de saneamento, combate a enchentes, lazer e reassentamento de moradias em situação de risco).

Os parques lineares são ao mesmo tempo parte do programa de criação de novos parques e parte do “Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D’Água e Fundos de Vale”, proposto no Plano Diretor Estratégico de 2002, que considera a rede hídrica como elemento estruturador da urbanização. A medida em que promovem a recuperação dos fundos de vale, os parques lineares tornam-se o principal eixo de ação do programa de recuperação, que segue a lógica ambiental da bacia hidrográfica.⁹

Tendo sido definidos pela prefeitura como “uma nova diretriz infraestrutural que cria faixas de utilidade pública ao longo dos cursos d’água para a implantação de uma



infraestrutura verde de recuperação ambiental e lazer”, os parques lineares foram considerados o eixo do programa. Mas, na prática, a grande maioria dos parques foi criada sobre áreas disponíveis e não em fundos de vale ocupados e cuja recuperação dependia de um grande número de desapropriações.

Os parques lineares em Áreas de Proteção Permanente (APPs) têm restrições para implantação de caminhos e equipamentos. E há casos em que as áreas em que são implantados parques lineares são tão estreitas e diminutas, que formam no máximo uma rede de pracinhas articuladas por um canal e vias, que não caracterizam um parque.

PARQUES PROJETADOS

Em função do grande volume de projetos simultaneamente em andamento, as fases de Projeto Básico Completo e Projetos Complementares (instalações elétricas, hidráulicas, estruturas, etc) foram realizadas externamente, sob a gerência da Divisão Técnica de Projetos e Obras do Depave. As fases de levantamento, estudos de entorno, diagnóstico e elaboração de diretrizes foram realizadas internamente.

A seguir, como exemplo do processo de projeto, uma descrição sucinta de três parques desenvolvidos pela NK&F Arquitetos Associados (e não implantados, ao menos até 2014):

• Parque Cohab Raposo Tavares

Durante muitos anos, esta área foi alvo de uma ocupação irregular que, mesmo preservando a maioria das árvores da encosta, invadiu grande parte do inclinado talude. Após a demolição das casas, ficaram à vista platôs irregulares, muros de arrimo improvisados e encostas erodidas e em perigo de deslizamento. O plano de ocupação do parque visa recuperar a encosta, preservando os taludes naturais e a vegetação. Alguns dos platôs decorrentes da ocupação irregular foram, no projeto, aproveitados para a instalação de áreas de estar, porque são espaços interessantes em meio à mata: possuem bela vista para a paisagem e são resguardados pela sombra das árvores.

O parque visa suprir a grande demanda por lazer e recreação da comunidade. Esta área é um valioso espaço para uso e contato com a natureza e, sem tratamento, está sujeita à deposição de lixo e entulho.



Figura 1. Rua Cachoeira Vida Nova. É uma área de grande declividade e coberta por denso maciço vegetal. Nos limites, junto às vias, há platôs, de topografia menos acidentada, que possibilitam a implantação dos equipamentos do parque. Fonte: Fábio Namiki, 2012.



Figura 2. Projeto para o parque: destaque para a passarela-rampa de 633 metros de extensão. Fonte: NK&F Arquitetos Associados/ Depave, 2012.

Buscou-se intervir o mínimo possível em outros platôs, cortes e aterros a fim de não alterar a sua estabilidade. Buscou-se evitar a construção de muros de arrimo, apenas os necessários, junto às quadras. O plantio de árvores, arbustos, folhagens e forrações, além da recuperação ambiental e do caráter estético, teve o objetivo de auxiliar na estabilidade do solo.

Nos patamares maiores, existentes junto às vias que delimitam o parque, foram previstos os equipamentos que a população demandou nas reuniões com a comissão de representantes da comunidade. Conforme solicitação da comunidade local, o parque não será cercado e possibilitará a livre transposição entre a COHAB e o município de Osasco. Foi prevista iluminação em todos os equipamentos e caminhos



do parque, de modo a torná-lo seguro e possibilitar o uso dos espaços inclusive no período noturno.

O projeto prevê acessibilidade total ao cadeirante em todas as áreas do parque. Com isso, o projeto incluiu **633m** de passarelas em eucalipto tratado com 2m de largura, inclinação máxima de 6,25% e patamares a cada 16m que interligam de forma acessível as áreas do parque separadas pelo grande desnível. Estas passarelas devem ser executadas evitando-se a destruição da vegetação de sub-bosque e desestabilização dos taludes. A combinação destas duas exigências levou ao projeto desta estrutura de altíssimo custo.

O Depave não fez as exigências da rampa, mas a CPA – Comissão Permanente de Acessibilidade, órgão colegiado da Prefeitura do Município de São Paulo vinculado à SMPED – Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida da Prefeitura de São Paulo. A rampa não era tão fundamental para a ligação entre a parte superior e a inferior, uma vez que a calçada da rua já é uma rampa – que não atende às normas de inclinações máximas para cadeirantes, mas uma rampa.

Pode-se especular que este custo tenha dificultado a viabilização da obra no parque.

- Parque Linear do Córrego Cabuçu de Cima

Está situado em uma área lindeira a um córrego retificado, ocupada por um conjunto de ruas residenciais e praças, um conglomerado urbano consolidado e desqualificado para a implantação de um parque. É um conjunto de praças e áreas livres desconectados e sem equipamentos, ruas asfaltadas com poucos trechos arborizados e raríssimas áreas permeáveis. Mas, por se tratar, em tese, de uma área de preservação permanente, as ruas vizinhas ao córrego foram reprojatadas como vias *traffic calming*, para circulação de veículos dos moradores apenas, compartilhadas com pedestres e ciclistas. As praças foram englobadas pelo “parque”, com pisos para usos de lazer, playground e equipamento para ginástica. Resultou em um conjunto de calçadas-ruas e pequenas pracinhas interligadas, identificadas como parque linear, onde nunca se perde a relação com o urbano, o que seria a característica essencial do parque tradicional. Em termos de usos, este parque foi idealizado como uma extensão das residências, como um quintal para os moradores, garantindo áreas de recreação para crianças e muitas áreas de descanso, passeio e ginástica para jovens, adultos e idosos.



Figura 3: Projeto do Parque Linear Cabuçu de Cima. As vias são caminhos compartilhados por pedestres, ciclistas e pelos automóveis que acessam as casas. Buscou-se o aumento das áreas permeáveis e a qualificação da via como rua-parque. Fonte: NK&F Arquitetos Associados, 2013.

• Parque Paraisópolis

O Parque Paraisópolis situa-se na Subprefeitura de Campo Limpo, zona sul da capital, entre a favela de Paraisópolis e um casario de alto padrão. É, portanto, uma “faixa tampão” entre classe sociais distintas. A área tem uma nascente e é cortada por um curso d’água. A maior parte dela tem declividade superior a 30%. Existem partes abertas e partes com características florestais, com vegetação de grande porte.



Figura 4. Cobertura vegetal e entorno, fotos de sobrevôo. Fonte: DEPAVE, 2010.



Figura 5. Cobertura vegetal. Fonte: DEPAVE, 2010.

O plano de ocupação teve como ponto de partida a conservação dos recursos naturais – água, taludes e a vegetação nativa – e, ao mesmo tempo, a qualificação do lugar para receber a população, que poderá usufruir dele como um espaço de lazer, exercício físico, contemplação e contato com a natureza. Como todos os projetos de parques, este também precisou da aprovação do DPAA – Divisão Técnica de Proteção e Avaliação Ambiental da própria Secretaria do Verde e Meio Ambiente que foi bastante restritivo nas intervenções nas Áreas de Preservação Permanente, tanto na APP da nascente, quanto na do córrego. Foram vetados platôs, cortes e aterros e mesmo caminhos, playground para não alterar a estabilidade e a taxa de permeabilidade do terreno.

Assim, para a maior área do parque foram apenas projetadas uma trilha e a passarela elevada em madeira não muito extensa, que permitem ao usuário percorrer, conhecer e admirar o parque.

As edificações de apoio (administração e sanitários), os caminhos, os espaços de estar, os mirantes e os brinquedos foram distribuídos na faixa de terreno além dos 50 metros da borda da nascente. Em função do acentuado aclave, as atrações foram localizadas em patamares, que foram unidos por rampas e escadas.



Figura 6. Implantação. Fonte: NK&F/ Depave, 2013.



Figura 7. Corte. Fonte: NKF, 2013.

O círculo com raio de 50 metros que representa a área de proteção da nascente acabou se tornando o partido do desenho do parque. Tanto a rampa de entrada quanto o espaço de estar sob o pergolado foram desenhados curvos, a partir do limite da APP da nascente. A pérgola curva emoldura a vista para a área com foco na nascente. Três braços dessa pérgula, em balanço, reforçam essa direção. O visitante não vê a nascente mas será informado pela sinalização e, sutilmente, pela vegetação e deve ter consciência de sua existência.



Figura 8. Faixa que concentra as intervenções. Fonte: NK&F/ Depave, 2013.

A escadaria faz a continuação dessa linha curva e deverá ser ao mesmo tempo acesso e mirante. Os patamares da escada são também espaços de descanso e contemplação da paisagem. No meio da escadaria, um espaço de estar com bancos curvos foi planejado em torno de uma majestosa figueira existente.

A abertura da Rua Silveira Sampaio completa o sistema de vias do entorno. A rua também é mais uma possibilidade para o usuário da vizinhança acessar o parque e, desta forma, integra melhor o parque ao tecido urbano. A Rua Silveira Sampaio foi desenhada sinuosa e estreita, para que a velocidade dos veículos seja baixa e para que haja espaço para canteiros permeáveis.

Tanto os técnicos do Depave quanto da NKF enfatizam que possibilidade de entrar pelo portão principal na rua de baixo e sair pela rua de cima (ou vice-versa) é importante para a consolidação do parque como espaço público, aberto a todos. Em um bairro fragmentado, criar conexões entre as ruas é uma ação compensatória à falta de articulação. A utilização do parque como passagem de pedestres é positiva, o fluxo de pessoas amplia o uso do parque. Mas é necessária a presença do vigia na guarita deste portão e o acesso de pessoas e animais com guia deve restringir-se aos trajetos desenhados.



Percorrer todo o circuito de rampas com 300 metros de extensão, vencendo 12 metros de altura ou fazer o percurso das trilhas e passarelas elevadas, que totaliza 1.170m ida e volta, tornam o parque interessante para aqueles que buscam a prática de atividade física. O trajeto acessível ao cadeirante é o que recebeu tratamento mais sofisticado, com bancos e brinquedos adaptados para crianças com deficiência motora. O caminho proporciona uma bela vista para a paisagem e conta com o resguardo da sombra das árvores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação deste conjunto de parques com o Plano Diretor da cidade se dá no nível filosófico e financeiro. No Plano, não há desenho da distribuição, não há o dimensionamento do sistema, nem a previsão de implantação. Há a consideração que a rede hídrica é estruturadora da urbanização e a possibilidade aberta para a captação dos recursos. Estes parques acabam sendo frutos do programa de uma determinada gestão, que foi descontinuado na gestão seguinte, que locou parques onde conseguia viabilizá-los, e que enxergou neles uma oportunidade de valorizar a cidade. Mesmo 'oportunistas', este programa foi de grande valia para garantir áreas livres de lazer e preservação para as gerações futuras.

Em 2014, no contexto das práticas econômicas, os representantes do poder público são orientados a atrair recursos financeiros, que estão em mãos de bancos públicos ou empresas privadas, tanto para financiar suas ações como para promover o desenvolvimento econômico que, por sua vez, levaria ao desenvolvimento urbano e à melhoria da qualidade de vida. Operações Urbanas e Parcerias Público-Privadas que são promovidas dentro deste ideário muitas vezes falham no quesito da redistribuição da renda. Ao contrário de corrigir distorções, elas as reforçam. O Programa 100 Parques, ainda que tenha promovido alguns parques em vizinhanças nem sempre carentes, de modo geral pode ser considerado democrático e distribuidor do benefício por toda a sociedade. Os recursos circulantes captados do mercado imobiliário foram redistribuídos sem privilegiar grupos sociais específicos. Os projetos foram concebidos e geridos pelo poder público sem a ingerência das construtoras. Os parques são todos abertos e mantidos para o uso público.

No caso dos projetos que foram desenvolvidos e pagos através termos de compensação por árvores derrubadas mas que não foram executados, o dano



ambiental acaba não sendo compensado. O fato positivo é que a maioria dos parques projetados foi, de fato, implantada e a expectativa é que tenham, além da função ambiental, uso intenso, apreço de toda a sociedade e manutenção continuada pelo poder público.

NOTAS

- 1 TAKAESU, 2014, p. 128.
- 2 TAKAESU, 2014, p. 15.
- 3 BARTALINI, 1999, p. 119.
- 4 TAKAESU, 2014, p. 16.
- 5 http://site.sabesp.com.br/uploads/file/audiencias_sustentabilidade/prog_100parques_sp_12aud.pdf
- 6 TAKAESU, 2014, p. 27.
- 7 http://site.sabesp.com.br/uploads/file/audiencias_sustentabilidade/prog_100parques_sp_12aud.pdf
- 8 http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/ programa_100_parques/
- 9 http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/ programa_100_parques/

REFERÊNCIAS

- BARTALINI, Vladimir. *Parques públicos municipais de São Paulo*. A ação da municipalidade no provimento de áreas verdes de recreação. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- CAMPOS, A. C. A. (Org.) ; QUEIROGA, E. F. (Org.) ; GALENDER, F. (Org.) ; DEGREAS, H. N. (Org.) ; AKAMINE, R. (Org.) ; MACEDO, S. S. (Org.) ; CUSTODIO, V. (Org.) . *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. 1. ed. São Paulo: FAUUSP, 2012.
- CAMPOS, A. C. A. (Org.) ; QUEIROGA, E. F. (Org.) ; GALENDER, F. (Org.) ; DEGREAS, H. N. (Org.) ; AKAMINE, R. (Org.) ; MACEDO, S. S. (Org.) ; CUSTODIO, V. (Org.) . *Sistemas de espaços livres: conceitos, conflitos e paisagens*. 1. ed. São Paulo: FAUUSP, 2011.
- GALENDER, Fany. *Uma contribuição ao estudo do Sistema de Espaços Livres do município de São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2012.
- MACEDO, Silvio Soares. *Quadro do Paisagismo no Brasil*. São Paulo, 1999.
- _____ e SAKATA, Francine. *Parques Urbanos no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001.



NAMIKI, Fábio. *Manutenção de praças públicas*. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, 2005.

QUEIROGA, Eugenio. *Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transformações de territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros*. Tese (livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

ROBBA, Fábio e MACEDO, Silvio Soares. *Praças Brasileiras*. São Paulo: Edusp, 2001.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

TAKAESU, Luciana Satiko. *Potencial para o lazer dos parques municipais de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014.

SAKATA, Francine. *Paisagismo Urbano: Requalificação e criação de imagens*. São Paulo, EDUSP, 2011.