

PROJETO
“PESQUISA E ANÁLISE DE APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS
EM PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO”

Produto 04
Relatório 2 - Instrumentos Legais Necessários à
Implantação de Parques Lineares
julho de 2006

Contratação

Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do
Município de São Paulo

Contratado

Fundação para Pesquisa Ambiental - FUPAM

Executor

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo

Coordenação

Prof. Dr. Nabil Bonduki

Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Vigência

Período de 6 (seis) meses

Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares

1. Introdução

O Plano Diretor Estratégico propõe, de forma inovadora na legislação urbanística e ambiental do município de São Paulo, o *Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D'Água e Fundos de Vale*, que tem como principal eixo de ação a implantação de Parques Lineares e Caminhos Verdes.

Para viabilizar a implantação dos Parques Lineares está proposto como principal instrumento as Áreas de Intervenção Urbana (AIU's). A AIU é um perímetro delimitado no território onde podem ser estabelecidos parâmetros de uso e ocupação do solo diferenciados e onde podem ser aplicados instrumentos urbanísticos tais como a transferência do direito de construir com regras específicas, destinadas à viabilização da implantação do Parque Linear e conseqüente recuperação do fundo de vale.

No relatório anterior, *Instrumentos de Planejamento Urbano-Ambiental do Sistema Municipal de Planejamento* (produto 3), já apresentamos a conceituação e formas de aplicação no território dos instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados com a finalidade de melhoria da qualidade ambiental do município, e para a preservação e conservação de áreas de interesse ambiental, que constam no PDE e LUOS (Lei Nº 13.430/02 e Lei Nº 13.885/04), adiantando parte do conteúdo deste relatório. Dentre eles, destacamos:

- Área de Intervenção Urbana – AIU
- Direito de Preempção
- Transferência do Potencial Construtivo
- Outorga Onerosa do Potencial Construtivo
- Termo de Compensação Ambiental - TCA
- Termo de Ajustamento de Conduta - TAC
- Licenciamento Ambiental

Este relatório tem como objetivo problematizar a aplicação destes instrumentos para a viabilização da implantação dos Parques Lineares.

Inicialmente faz-se necessário retomar a relação entre *Parques Lineares* e o *Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D'Água e Fundos de Vale*, criado no PDE relativo a um dos elementos estruturadores da urbanização - a *Rede Hídrica Estrutural*. O Programa apresenta objetivos muito mais amplos do que aqueles que poderão ser atingidos por meio da implantação dos Parques Lineares, que pode ser encarado como um instrumento para recuperar e conservar os fundos de vale. Eles, no entanto, são muito mais do que isto, podendo desempenhar funções urbanas importantes, seja como área verde e/ou equipamento público, ao mesmo tempo em que têm especificidades relativas à sua gestão.

Por outro lado, a previsão de Parques Lineares é muito mais ampla do que a delimitação das Áreas de Intervenção Urbana. Constatamos que grande parte dos Parques Lineares definidos no PDE e PRE's não estão demarcados como AIU. Apenas 48 dos 177 Parques Lineares são também AIU (sendo que destes, 4 localizados na Subprefeitura do Ipiranga, não está claro no PRE se são mesmo AIU). Em função disto, consideramos necessário fazer inicialmente algumas ponderações sobre quando é interessante a demarcação de uma área como AIU, ou seja, quando este instrumento pode de fato gerar condições propícias para a ação conjunta entre poder público e iniciativa privada para a implantação do Parque Linear como desejado, e quando a demarcação da AIU traria poucos resultados.

2. Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale

O Plano Diretor Estratégico (lei nº 13430/02), no título III – Do Plano Urbanístico-Ambiental, organiza a urbanização do território do Município em torno de nove elementos - quatro estruturadores (rede hídrica estrutural, rede viária estrutural, rede estrutural de transporte público coletivo e rede estrutural de eixos e pólos de centralidades) e cinco integradores (habitação, equipamentos sociais, áreas verdes, espaços públicos e espaços de comércio, serviço e indústria).

Essa rede hídrica estrutural é constituída, segundo o texto da lei (PDE - art. 101), pelos cursos d' água e fundos de vale que definem eixos estruturadores da urbanização. Ao longo desses eixos deverão ser propostas intervenções urbanas tais como obras de drenagem, recomposição de vegetação e saneamento ambiental, com o objetivo de promover a recuperação ambiental conforme estabelecido deve ser estabelecido no **Plano de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale**.

Nesse sentido, o PDE estabelece também no artigo 106 o **Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale** que compreende um conjunto de ações, sob coordenação do Executivo, visando promover transformações urbanísticas estruturais e a progressiva valorização e melhoria da qualidade ambiental da cidade *através principalmente da implantação de Parques Lineares contínuos e de Caminhos Verdes*.

Art. 106 - Fica instituído o Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D'Água e Fundos de Vale compreendendo um conjunto de ações, sob a coordenação do Executivo, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando promover transformações urbanísticas estruturais e a progressiva valorização e melhoria da qualidade ambiental da Cidade, com a implantação de Parques Lineares contínuos e caminhos verdes a serem incorporados ao Sistema de Áreas Verdes do Município.

§ 1º - Parques Lineares são intervenções urbanísticas que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio natural em que vivem, ampliando progressivamente as áreas verdes.

§ 2º - Os caminhos verdes são intervenções urbanísticas visando interligar os Parques da Cidade e os Parques Lineares a serem implantados mediante requalificação paisagística de logradouros por maior arborização e permeabilidade das calçadas.

§ 3º – A Rede Hídrica Estrutural bem como as propostas específicas constam do Quadro nº 05 e 06 e do Mapa nº 01, integrantes desta lei.

São objetivos desse programa (art.107):

I - ampliar progressiva e continuamente as áreas verdes permeáveis ao longo dos fundos de vales da Cidade, de modo a diminuir os fatores causadores de enchentes e os danos delas decorrentes, aumentando a penetração no solo das águas pluviais e instalando dispositivos para sua retenção, quando necessário;

II - ampliar os espaços de lazer ativo e contemplativo, criando progressivamente Parques Lineares ao longo dos cursos d'água e fundos de vales não urbanizados, de modo a atrair, para a vizinhança imediata, empreendimentos residenciais;

III - garantir a construção de habitações de interesse social para reassentamento, na mesma sub-bacia, da população que eventualmente for removida;

IV - integrar as áreas de vegetação significativa de interesse paisagístico, protegidas ou não, de modo a garantir e fortalecer sua condição de proteção e preservação;

- V** - ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres;
- VI** - recuperar áreas degradadas, qualificando-as para usos adequados ao Plano Diretor Estratégico;
- VII** - melhorar o sistema viário de nível local, dando-lhe maior continuidade e proporcionando maior fluidez da circulação entre bairros contíguos;
- VIII** - integrar as unidades de prestação de serviços em geral e equipamentos esportivos e sociais aos Parques Lineares previstos;
- IX** - construir, ao longo dos Parques Lineares, vias de circulação de pedestres e ciclovias;
- X** - mobilizar a população envolvida em cada projeto de modo a obter sua participação e identificar suas necessidades e anseios quanto às características físicas e estéticas do seu bairro de moradia;
- XI** - motivar programas educacionais visando aos devidos cuidados com o lixo domiciliar, à limpeza dos espaços públicos, ao permanente saneamento dos cursos d'água e à fiscalização desses espaços;
- XII** - criar condições para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com o Programa de Recuperação Ambiental forneçam os recursos necessários à sua implantação e manutenção, sem ônus para a municipalidade;
- XIII** - aprimorar o desenho urbano, mobilizando equipes técnicas diferenciadas, de modo a valorizar e conferir características ímpares aos bairros e setores urbanos envolvidos;
- XIV** - promover ações de saneamento ambiental dos cursos d' água;
- XV** - implantar sistemas de retenção de águas pluviais;
- XVI** - buscar formas para impedir que as galerias de águas pluviais sejam utilizadas para ligações de esgoto clandestino.

Trata-se de um programa amplo, relativo à rede hídrica estrutural, visando à recuperação de áreas degradadas, por meio de ações de requalificação urbanística, saneamento ambiental e vegetação dos espaços, visando melhorar as condições de drenagem, qualidade dos cursos d'água, qualidade urbano-ambiental e paisagística da cidade, assim como ampliar espaços de uso público.

2.1 Revisão da Redação do Artigo 106

Da forma como está definido o Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale no artigo 106, colocado acima, sugere-se que os Parques Lineares e caminhos verdes são a principal forma de recuperação ambiental. Entretanto, o programa, conforme os objetivos colocados no art. 107 é mais amplo do que isso e, portanto, não deve ser atrelado exclusivamente à implantação dos parques.

Os objetivos colocados pelo programa abrangem questões amplas que vão desde a educação ambiental e a conscientização da população a respeito da problemática hídrica na cidade, até a construção de dispositivos de retenção de águas pluviais, a garantia de reassentamento de eventual população removida na mesma sub-bacia ou o impedimento do uso de galerias pluviais para o despejo de esgoto clandestino.

Ao mesmo tempo, existem limitações à implantação e gestão dos Parques Lineares, assim como existem muitas áreas de fundo de vale e cursos d'água, principalmente nos extremos norte e sul do município, onde a ocupação urbana é rarefeita e pode não haver interesse na criação de parques e caminhos verdes, sendo suficiente a preservação da área.

Também deve ser notada a situação de áreas particulares, por exemplo, de fundos de lote, onde a recuperação do curso d'água e do fundo do vale pode se dar por outros meios que não a criação de parques e caminhos verdes, como a ampliação de áreas verdes permeáveis, a recuperação da vegetação e mata ciliar das áreas de preservação

permanente e da planície aluvial, não dependendo necessariamente da criação de um espaço de uso público ou coletivo como um parque.

Ainda no artigo 106, Parque Linear é definido como:

“intervenções urbanísticas que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio natural em que vivem, ampliando progressivamente as áreas verdes”

O Parque Linear deve ser mais do que isso. Pode-se considerar que um dos objetivos da criação de Parque Linear é a ampliação progressiva das áreas verdes públicas, mas não é isto que o conceitua. A recuperação da consciência do sítio natural, por sua vez, é uma diretriz que deve ser atrelada a programas de educação ambiental onde as áreas verdes da cidade, dentre elas o Parque Linear, tem um importante papel, mas não é este o objetivo principal do Parque Linear. Faz-se necessário, portanto, revisar este artigo, visando uma conceituação mais ampla e adequada, no âmbito de uma redefinição do Sistema de Áreas Verdes.

2.2 Características de Parque Linear

Segundo proposta preliminar elaborada pelo LABPARC – FAUUSP dentro do escopo desse contrato, Parque Linear se caracteriza fundamentalmente como uma intervenção urbanística associada à Rede Hídrica, em fundo de vale, mais especificamente na planície aluvial, e tem como objetivos:

- Proteger ou recuperar os ecossistemas lindeiros aos cursos e corpos d'água;
- Conectar áreas verdes e espaços livres de um modo geral;
- Controlar enchentes;
- Prover áreas verdes para o lazer.

Em função de sua composição urbanística e ambiental, o Parque Linear pode ter tipologias diferenciadas, que privilegiem com maior intensidade um ou mais de um dos objetivos elencados acima. As tipologias devem ser relacionadas tanto com a composição das áreas do parque, quanto com relação à sua inserção urbana, que deve ser relacionada com a necessidade de maior implantação de equipamentos e espaços de lazer e sociabilidade ou maior priorização da preservação ambiental com menos usos (em áreas com pouca ocupação urbana no entorno ou de acessibilidade mais restrita). Essa composição pode atravessar três tipos de espaços diferenciados que se combinam de diversas formas:

- Área Core, coincidente com a Área de Preservação Permanente, definida pela legislação em vigor;
- Zona de Amortecimento, como área de transição entre a Área Core e a Zona Equipada
- Zona Equipada, para o provimento de equipamentos de lazer.

O Parque Linear têm características diferenciadas de um parque convencional por estar associado à Rede Hídrica. Nesse sentido, deve-se sempre buscar a implantação de espaços visando dar uma continuidade a caminhos verdes e à cobertura vegetal e arborização ao longo do curso hídrico, combinando espaços onde a zona equipada pode ter maior área, se assemelhando a um parque nuclear convencional, e espaços onde a faixa é mais estreita, limitando-se a áreas de preservação da mata ciliar e caminhos verdes, quando possível. A continuidade no tratamento da paisagem ao longo do curso hídrico visa não apenas a recuperação ambiental, que pode não ser possível em toda a margem e planície aluvial, mas também a valorização dos cursos d'água como elemento estrutural.

2.3 Recuperação de Fundo de Vale e Parque Linear

Parque é um equipamento urbano com **finalidades de lazer e práticas de sociabilidade**¹, pública ou privado, que com área predominantemente vegetada – podem haver situações em que o parque não seja efetivamente uma área verde, sendo uma área livre, ou uma área equipada não vegetada e, eventualmente sem permeabilidade do solo, embora isto não seja desejável.

Um parque que é também uma área verde, como deve ser o Parque Linear, por suas características associadas à rede hídrica, deve atender a finalidades paisagísticas e ecológico-ambientais, além das de lazer e sociabilidade.

Espaços Livres e Áreas Verdes com **finalidades paisagísticas** são aqueles que têm por finalidade primordial permitir a contemplação e a fruição de uma paisagem a qual se atribui valor estético relevante. A relevância do valor estético é outorgada por pareceres de especialistas ou por manifesta vontade da população. O valor estético pode ser inerente ao próprio projeto paisagístico da área ou a uma paisagem não projetada. A contemplação ou fruição da paisagem pode se dar a partir de um ponto fixo ou ao longo de um percurso percorrido pelo observador. São exemplos de espaços livres e áreas verdes com finalidades paisagísticas: mirantes, jardins, arborização ou ajardinamento de canteiros centrais ou laterais de avenidas.

Espaços Livres e Áreas Verdes com **finalidades ecológico-ambientais** são aqueles que têm por finalidade primordial a preservação, conservação ou recuperação das condições biofísicas consideradas necessárias ao conforto fisiológico humano, à proteção da fauna e da flora, e à proteção do solo. São exemplos de espaços livres e áreas verdes com finalidades ecológico-ambientais: Unidades de Conservação em geral, Áreas de Preservação Permanente – APP's associadas à rede hídrica e a terrenos sujeitos à erosão e bairros verdes.

Deste modo, um Parque Linear é mais que apenas uma das formas de promover a recuperação dos cursos hídricos e fundos de vale, já que deve também ser pensado para atender a finalidades de lazer, sociabilidade e paisagísticas.

Sua definição como forma prioritária de recuperação dos cursos hídricos e fundos de vale apresenta algumas limitações relativas às seguintes questões:

- A implantação dos Parques Lineares não é possível em grande parte dos fundos de vale em função das características de ocupação urbana do município. Grande parte destas áreas já estão ocupadas por vias de fundo de vale, com a ocupação urbana chegando até a via, sem espaços livres. Grande parte está ocupada por ocupações irregulares e/ou por favelas, dependendo de outros tipos de ações prioritárias tais como reurbanização com saneamento ambiental (que pode ou não levar à implantação de parque no fundo do vale);
- A implantação do parque depende de recursos públicos ou de uma gestão ativa sobre determinada área para viabilizar uma combinação de ações públicas com recursos privados, como será discutido adiante. Há uma limitação na capacidade de gestão para implantação de um grande número de parques lineares a curto e médio prazo;
- Áreas podem manter propriedade e uso privado e serem recuperadas ambientalmente, sem necessariamente ser transformadas em parque público, neste caso pode-se buscar uma unidade paisagística entre áreas públicas e privadas

¹ A definição destas finalidades também foi baseada em proposta elaborada pelo LabParc, no escopo deste contrato.

conferindo uma unidade ao tratamento do fundo de vale ao longo de um curso hídrico (compondo no conjunto um parque linear), mas há limitações para as intervenções em áreas privadas, como se verá adiante;

- Áreas podem ser recuperadas ambientalmente e constituir caminhos verdes sem se configurar como parques, por exemplo, nos moldes dos calçadões de cidades litorâneas que oferecem confortáveis passeios públicos aliados a ciclovias e pistas de corrida, caracterizando-se muito mais como equipamento vinculado ao sistema viário².

A definição de um fundo de vale como área onde deve ser implantado um Parque Linear deve, portanto considerar os seguintes aspectos:

- **Cursos Hídricos Prioritários:** Considerar aspectos ambientais e urbanísticos para definição de cursos hídricos prioritários para a preservação, conservação e recuperação, tais como hierarquia do sistema hídrico, inserção na bacia hidrográfica, grau de prioridade no sistema de abastecimento público; condição hidrológica do curso hídrico - qualidade da água, ecossistema (hídrico e do entorno – planície aluvial), ocorrência de enchentes e áreas de risco;
- **Uso e Ocupação na Planície Aluvial:** Situação de uso e ocupação do solo. A prioridade pode ser definida em função das planícies aluviais que possuem ainda áreas verdes ou áreas livres permeáveis que devem ser preservadas, priorizando aquelas que sofrem pressão da ocupação irregular, ou áreas com entorno mais densamente ocupado, com carências de espaços verdes e de lazer (considerar a inserção urbana). Situações com ocupação urbana inadequada na planície aluvial exigem mais recursos e ações para a recuperação ambiental, portanto devem ser identificadas aquelas realmente prioritárias e metas e prazos para implantação. Um maior nível de organização da população local e reivindicações pela implantação do parque devem também ser considerados na definição das prioridades, já que pode ser um fator positivo na negociação com proprietários para implantar o parque. O interesse do mercado na área pode também facilitar a utilização de instrumentos urbanísticos de parceria público-privado;

Propriedade fundiária: Quando a propriedade é pública é mais interessante, viável e mesmo desejável que se torne uma área de uso público como um Parque Linear. Se for de propriedade privada, deve ser avaliado se deve ser mantida enquanto tal, considerando as limitações para a aquisição da área. Existem alternativas interessantes, como, por exemplo, propriedade privada com uso coletivo, ou uso público. Pode também ser mantida privada, mas ter parâmetros que garantam a recuperação do fundo de vale, podendo até fazer parte do conjunto que compõe o Parque Linear, embora neste caso haja uma limitação para garantir esta integração ao longo do tempo. De qualquer maneira, devem ser identificadas as áreas de propriedade privada prioritárias para serem adquiridas pelo município, a curto, médio e longo prazo;

- **Uso público:** A recuperação do fundo de vale não necessariamente está relacionada à necessidade de promover o uso público. Em todas as situações em que for possível, deve ser sempre privilegiado o uso público, dada a carência na maior parte do município por espaços e equipamentos de uso público de lazer e sociabilidade (excluídas a área central, onde é abundante a oferta destes espaços e equipamentos de uso público). Porém deve ser considerada a viabilidade em função das reais características de uso e ocupação dos espaços atualmente.

² A mesma observação do tópico anterior vale para este, deve-se buscar uma unidade paisagística e uma continuidade entre caminhos verdes e áreas de parque (com zona equipada), que em seu conjunto podem compor um único parque linear.

- **Gestão pública:** Considerar a capacidade do poder público executivo em equipar e manter Parques Lineares. Dependendo da função do Parque Linear como equipamento público, de alcance local, regional ou da cidade, sua implantação e gestão pode ser de âmbito local (Subprefeitura) ou mais central (Secretaria do Verde e Meio Ambiente), ou mesmo combinada. Sendo um parque associado à rede hídrica, deve também ser considerada a forma de gestão envolvendo o Comitê de Bacia Hidrográfica.

A partir da definição das localizações onde devem ser implantados os Parques Lineares, considerando o curto, médio e longo prazo, um estudo de viabilidade deve ser elaborado, caso a caso, visando definir ações necessárias para sua implantação.

Os cursos hídricos, corpos d'água e fundos de vale que, em função da necessidade de preservação, conservação e recuperação, não admitem um tratamento específico como Parque Linear ou caminho verde, devem ser objeto de análise visando definir estratégias e ações específicas dentro do Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale.

É necessário destacar, também, que historicamente a forma de ocupação do território no município de São Paulo não respeitou de maneira adequada o sítio natural e conseqüentemente seus cursos hídricos, fundos de vale e planícies aluviais. Essa ocupação predatória e desordenada do território nos apresenta não apenas uma **variedade muito grande situações de ocupação dos cursos hídricos**, como também uma **grande variação ao longo de cada um deles, criando cenários fragmentados e complexos**. São poucos os casos de cursos d' água desimpedidos em toda sua extensão ou mesmo com situação fundiária uniforme. É possível que um mesmo curso se encaixe em mais de um tipo de situação aqui definida e mais do que isso, que as intervenções tenham que ser pensadas em diversas etapas.

O PDE indica no artigo 109, § 2º, que a implantação dos Parques Lineares se dará preferencialmente de montante para jusante dos cursos d' água. Reafirma a necessidade da elaboração de um plano completo de recuperação da rede hídrica, definindo com clareza prioridades e etapas de implantação. Como um mesmo curso d' água pode ter diferentes trechos enquadrados em diferentes situações tipo, dificilmente um Parque Linear poderá ser implantado de uma vez só ao longo de toda extensão.

3. Parques Lineares e Áreas de Intervenção Urbana

A Área de Intervenção Urbana está definida no PDE como instrumento prioritário para viabilizar a implantação de Parques Lineares. Trata-se de um instrumento urbanístico que combina outros instrumentos e formas de gestão do uso e ocupação do solo com as seguintes finalidades:

- Alteração do desenho urbano de determinada parcela do território, através da definição de parâmetros de uso e ocupação do solo específicos diferenciados do entorno, onde continua prevalecendo o zoneamento estabelecido pela LUOS (Lei no. 13.885/04);
- Alteração do desenho urbano visando privilegiar aspectos específicos, no caso da AIU de Parques Lineares, a recuperação do curso hídrico e fundo de vale, seguindo um Projeto Urbanístico Específico – PUE;
- Geração de recursos públicos decorrentes da outorga onerosa, ou transferência de potencial construtivo com doação de imóvel.

Este instrumento possui limitações para a sua aplicação que devem ser considerados no momento de grafar determinada área como AIU. Também não deve ser o único instrumento para a implantação de um Parque Linear, pode ser utilizado para a implantação de trechos do parque, combinado com outras ações públicas para a implantação gradual do parque em toda sua extensão.

Definida uma área para a implantação do Parque Linear, é necessário primeiramente elaborar um **estudo de viabilidade**, considerando os aspectos citados no tópico anterior.

Este estudo de viabilidade deve demonstrar, por exemplo, a existência de áreas que são prioritárias para a implantação de parque, mas onde não é adequada a definição como AIU, ou seja, onde a aplicação da AIU não trará os resultados desejados, sobretudo no que se refere a obtenção de terrenos doados através da transferência do direito de construir ou da outorga onerosa. Inicialmente já podemos apontar algumas situações onde a demarcação como AIU não traria os resultados esperados de viabilização da implantação do Parque Linear, sem algum tipo de investimento público direto.

3.1 Parques Lineares em áreas públicas não necessitam obrigatoriamente de AIU

Quando a área a ser recuperada e preservada é de propriedade pública, não é necessário, obrigatoriamente, ela ser demarcada como AIU. A AIU define instrumentos que se aplicam sobre a propriedade privada, visando incentivar as ações de preservação, conservação ou recuperação ambiental sobre estas. Sendo já uma área de propriedade pública, cabe à administração municipal definir qual o tipo de tratamento a ser dado, considerando a forma de gestão e uso que são melhor adequados à situação, lembrando sempre que áreas desocupadas e sem um uso determinado inseridas em área urbana, e com as limitações da fiscalização sobre estas, acabam se tornando áreas propícias à apropriação indevida (invasões e ocupações irregulares) e em desacordo com a intenção de preservação, conservação ou recuperação daquela condição.

No entanto, se o entorno do parque estiver situado numa região com potencial imobiliário, eventualmente a delimitação de AIU, com a cobrança de outorga onerosa, pode

garantir recursos para a implantação de parque equipado e de outras ações necessárias para a recuperação do fundo de vale.

Acredita-se que a implantação de parques ou caminhos verdes equipados seja talvez uma das melhores maneiras de destinar áreas livres públicas ao uso público coletivo e adequado à preservação, conservação ou recuperação ambiental. Sabendo que a administração pública nem sempre tem recursos e capacidade de gestão adequada a esse tipo de equipamento, devem também ser valorizadas formas de gestão local, principalmente quando se trata de equipamentos sociais de alcance local, priorizando a gestão municipal central sobre equipamentos públicos sociais de alcance mais amplo - regional e da cidade.

3.2 Parques Lineares na MPA, que não são compatíveis com AIU

É importante ressaltar que na Macrozona de Proteção Ambiental a implantação de Parques Lineares não poderá ocorrer por meio de uma AIU. Em primeiro lugar em função do artigo 33 da lei nº 13.885/04 que estabelece que para Parques Lineares situados na MPA não se aplicam a outorga onerosa do direito de construir e nem o recebimento de potencial construtivo decorrente de transferência, regra que é coerente com o padrão de baixa densidade construtiva que se planeja para esta área.

Uma possibilidade não prevista seria a eventual transferência para terrenos situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, como estabelecido para as ZEPAM's. No entanto, para tal, seria necessário alterar a legislação, incluindo na regulamentação da transferência de potencial construtivo e da AIU esta possibilidade, ou seja, de transferência do potencial construtivo para uma área descontínua, mais distante que os 200m da planície aluvial, previstos nos artigos que definem as regras para a AIU.

Em segundo lugar, uma AIU só funciona em locais onde o mercado imobiliário tem interesse em investir. Com todas as restrições impostas à ocupação urbana dentro da MPA, é pouco provável que haja interesse do mercado para tal tipo de ação. Mais adiante verificaremos formas de viabilizar a implantação de Parques Lineares em áreas particulares por meio da aplicação de outros tipos de instrumentos e suas limitações.

3.3 Parques Lineares em área particular sem AIU

A AIU talvez viabilize a implantação de Parques Lineares com pouco ou nenhum investimento público direto apenas nas áreas onde há interesse do mercado imobiliário, já que o principal instrumento para a geração de recursos (financeiros ou imobiliários) é a transferência do potencial construtivo.

Áreas onde não há interesse de ação conjunta com proprietários privados, mas que são prioritárias para a implantação dos parques, devem utilizar instrumentos de política urbano-ambiental já bastante conhecidos da administração pública, e que não dependem obrigatoriamente do Plano Diretor Estratégico, tais como:

- Desapropriação
- Termo de Compensação Ambiental – TCA
- Termo de Ajustamento de Conduta – TAC

Ou mesmo outras formas de negociação com proprietários, como, por exemplo, a dação em pagamento, ou seja, pagamento de dívida pública com o valor do terreno de interesse público.

O TCA e TAC podem ser aplicados a grandes empresas e proprietários, visando a total recuperação ambiental e implantação de caminhos verdes e Parques Lineares, ao

longo de um curso d'água. O TAC pode ser também aplicado a loteamentos irregulares que não são de interesse social, tais como loteamentos de classes de renda média e alta que foram implantados em desrespeito à legislação ambiental não por uma necessidade social (como é o caso de loteamentos e invasões de baixa renda, que não tem outra alternativa habitacional), mas para obtenção de maiores rendimentos imobiliários. Mesmo em loteamentos de baixa renda, devem ser priorizadas ações que envolvam a população, se não financeiramente (em função do baixo nível de renda), em ações de gestão do espaço público.

Nestes casos, em que a população tem condições de renda mais elevadas, o TAC pode condicionar a regularização à aquisição e recuperação ambiental de uma área de fundo de vale não ocupada, à demolição e recuperação ambiental nas áreas ocupadas indevidamente (APP's), ou mesmo aquisição de área em fundo de vale e doação ao poder público para a implantação do parque ou caminho verde.

4. Implantação de Parques Lineares em Área de Intervenção Urbana - AIU

Para discutirmos a viabilidade de implantação de Parques Lineares por meio do emprego de Áreas de Intervenção Urbana é preciso entender qual é a finalidade, as possibilidades e limitações deste instrumento.

Segundo o artigo 146 do PDE:

“Áreas de Intervenção Urbana são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de **projetos urbanísticos específicos**, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”.

A demarcação de uma AIU significa uma intenção de alteração dos índices urbanísticos estabelecidos pelo zoneamento para a área em questão – coeficiente de aproveitamento máximo e estoque de potencial construtivo da área (mediante estudos de capacidade de suporte da infra-estrutura de circulação), assim como a demarcação de áreas passíveis de recebimento de transferência do potencial construtivo e da aplicação da outorga onerosa do direito de construir. Nesse sentido, a vinculação de uma AIU a um Parque Linear tem como finalidade principal a liberação de áreas nos fundos de vale particulares já ocupadas ou onde o proprietário tem possibilidade de ocupação, para a implantação de um Parque Linear sem que o poder público tenha que dispor de recursos para a aquisição da área do proprietário particular. O principal instrumento para tal é a **transferência do potencial construtivo** e a **outorga onerosa de potencial construtivo**.

A AIU visa estimular os proprietários a liberar o solo destinado ao parque, transferindo o potencial construtivo real ou virtual da área para porções do território mais distantes do curso hídrico, fora da planície aluvial. Além disso, a renda gerada a partir da venda de outorga onerosa do direito de construir dentro do perímetro de uma AIU de Parque Linear pode gerar recursos para a implantação desse parque ou de obras correlatas, que podem incluir, por exemplo, a provisão habitacional para a população eventualmente removida em função de obras previstas ou por sua localização em áreas de risco.

4.1 Definição de novos parâmetros urbanísticos e áreas passíveis de receber potencial construtivo

Para a utilização dos instrumentos urbanísticos, deverá ser feito um estudo de viabilidade da área de modo a definir as novas características de zoneamento do perímetro, definindo as áreas onde se aplica a transferência do direito de construir, o estoque de potencial construtivo, as áreas passíveis de receber o potencial transferido e áreas onde incidem a outorga onerosa para se atingir um coeficiente de aproveitamento maior que o básico (e no máximo de 4,0). Lei específica pode também definir mudanças nas condições de parcelamento, uso e ocupação do solo, condições de desmembramento e remembramento e estímulos a mudanças de uso na AIU.

A legislação estabelece, nos artigos 109 do PDE e 30 do LUOS, que cada AIU de Parque Linear deverá ser objeto de um **PUE – Projeto Urbanístico Específico**, que deverá definir com precisão objetivos e diretrizes, delimitação exata da área, instrumentos a serem

utilizados e suas finalidades, índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo, obras a serem realizadas, análise de remoções necessárias e respectiva solução para as mesmas, entre outros.

A viabilização da AIU depende, portanto, primeiramente da definição do novo zoneamento do perímetro e da elaboração do PUE, que deverá definir quais as áreas prioritárias para uso público e implantação do Parque Linear.

Ao definir o perímetro da AIU e a área que deverá receber potencial construtivo e onde se aplica a outorga onerosa, é fundamental considerar o interesse do mercado.

A intervenção urbana só se concretiza por meio destes instrumentos se os proprietários particulares e o mercado imobiliário tiverem real interesse em investir na área delimitada. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar com melhor precisão, para cada AIU, se o a faixa envoltória de 200 metros de largura a partir do limite do Parque Linear, definido genericamente para todas as AIU's de Parque Linear como faixa para onde deve ser transferido o potencial construtivo é de fato área suficiente, onde há possibilidade de estimular investimentos privados em empreendimentos imobiliários, dada a variedade de situações possíveis. Deve ser avaliada, na revisão do PDE, a permissão da transferência do potencial construtivo para outras áreas da cidade, fora do perímetro da AIU, onde haja interesse de mercado e, ainda, se é possível ampliar para além dos duzentos metros o perímetro da AIU, obtendo-se mais recursos para a viabilização do parque.

Deve-se levar em consideração também, não apenas a atratividade que as áreas efetivamente exercem junto aos investidores privados, mas, principalmente, o desenho da cidade, visando à forma mais adequada de ocupação do território em cada situação dada. O interesse do mercado é que garante a viabilização da intervenção urbanística com a implantação do parque, mas **o interesse público deve ser garantido e privilegiado.**

Outra questão relevante é a definição da planície aluvial do curso hídrico baseada na identificação de inundações nos últimos 5 anos. Numa cidade como São Paulo, com uma ocupação urbana já consolidada em muitas partes, a delimitação de uma planície aluvial torna-se muito complicada e em alguns casos até mesmo inviável. Em muitos casos, esse talvez não devesse ser o elemento definidor da área do Parque Linear, cabendo um estudo mais aprofundado para cada situação, no momento de elaboração dos PUE.



Croqui Esquemático 01 – Situação Ilustrativa da diversidade e irregularidade de ocupação da planície aluvial, com área propícia à implantação de Parque Linear

No PUE podem também ser definidos parâmetros de ocupação diferenciados na AIU de Parque Linear, tais como exigir maiores taxas de permeabilidade para novos empreendimentos na planície aluvial, ou estabelecer exigências complementares relativas à drenagem e contenção de águas pluviais, filtragem das águas pluviais visando reter a

poluição difusa, entre outras (algumas medidas neste sentido foram propostas no PRE da Subprefeitura da Lapa e podem ser consultados como referência).

4.2 Destinação de áreas para uso público: transferência de potencial construtivo com doação

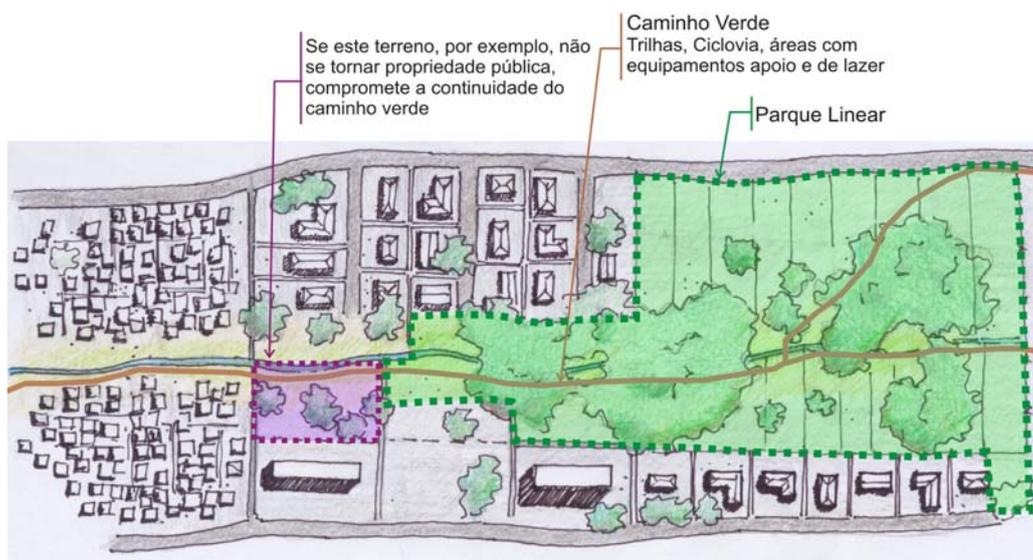
A legislação – PDE e LUOS – não faz referência à possibilidade de transferência do potencial construtivo com doação do imóvel privado para o poder público.

Este é um dos pontos chave na implantação dos Parques Lineares. Conforme dito anteriormente entende-se que a implantação de um Parque Linear significa a destinação de uma área ao uso público e com gestão pública. Sem a doação, a recuperação da área e implantação do parque ou caminho verde como um equipamento social fica totalmente a cargo do proprietário particular ficando o poder público sem controle desse processo.

A Transferência de Potencial Construtivo sem doação também dificulta o controle da manutenção da área como uma área sem ocupação, com permeabilidade do solo e com a manutenção das características ambientais do fundo de vale, tais como a manutenção da mata ciliar.

Por exemplo, no *croqui esquemático 02* abaixo, se um dos proprietários decide vender o potencial construtivo para um empreendedor imobiliário na AIU, por exemplo, mas continua com a propriedade do lote, é pouco viável para o poder público manter o controle de que o fundo da quadra manterá desocupado.

Também se houver intenção do poder público em manter um caminho verde ao longo de toda a extensão do curso hídrico, **o caminho verde seria interrompido nos casos em que não houver a doação do imóvel**, ou ficaria dependente do interesse do proprietário em manter parte de sua propriedade aberta para o uso público.



Croqui Esquemático 02

O Projeto Urbanístico Específico - PUE deveria prever quais as propriedades em que seria incentivada a doação, e prever inclusive, caso não haja interesse do proprietário na

doação, a desapropriação dos imóveis necessários (ou adquirir o imóvel de outras formas) à implantação do parque e do caminho verde.

Novamente vale lembrar que nem sempre a diretriz deve ser de implantação do equipamento público (parque ou caminho verde). Pode haver situações em que a propriedade se mantenha privada, e a transferência do potencial construtivo seja condicionada à recuperação de um fundo de vale, mantendo a área, por exemplo, com uso condominial.

Como exemplo, caso não houvesse interesse no caminho verde indicado *croqui esquemático 02* e a prioridade para a área fosse a recuperação do fundo de vale e do curso d'água, sem necessariamente obter novas áreas públicas, o proprietário do terreno indicado poderia utilizar a transferência para construção de edifícios residenciais e manter a área do fundo do vale como uma área condominial, recuperando a APP com mata ciliar, controlando a drenagem das águas pluviais, e instalando equipamentos de uso privado, condominial, no restante do lote. Neste caso o proprietário poderia estar seguindo uma diretriz do *Programa de Recuperação Ambiental de Cursos D' Água e Fundos de Vale*, que poderia estar expressa no PUE.

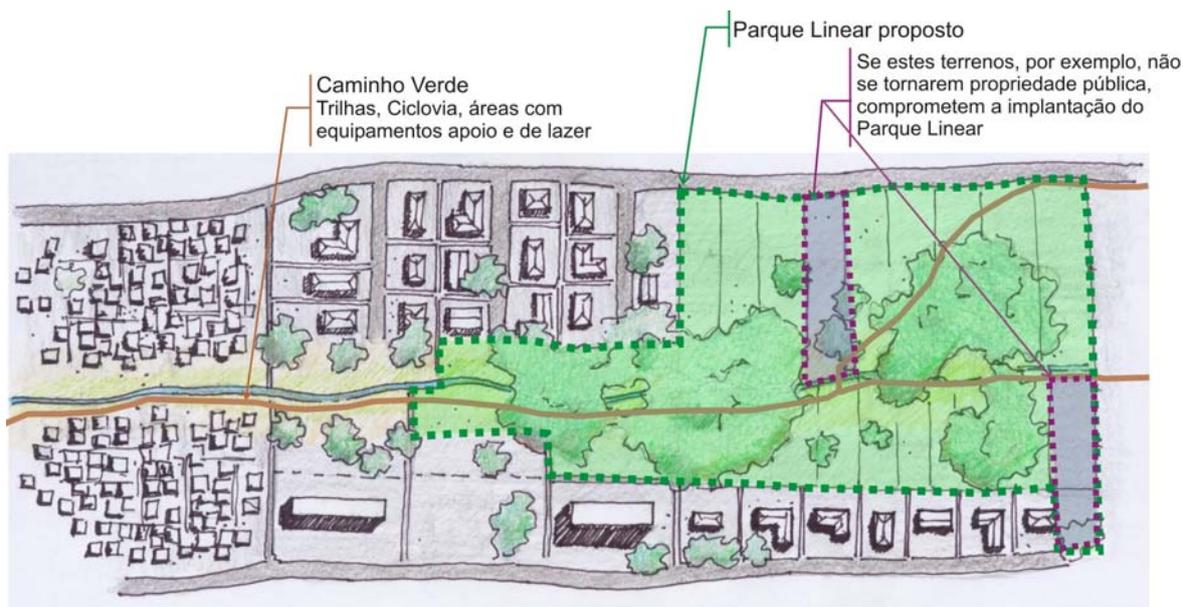
4.3 Transferência mesmo com doação não garante a implantação do equipamento público

Uma grande limitação da utilização apenas do instrumento da transferência do potencial construtivo, mesmo com doação, para a implantação de Parques Lineares e caminhos verdes é a falta de garantia de que todos os proprietários terão interesse em utilizar este recurso. O instrumento apenas abre a possibilidade de sua utilização, mas não cria a obrigação, nem teria como impor essa exigência.

Utilizando o *croqui esquemático 03* abaixo como exemplo, mesmo que o PUE proponha a implantação do Parque Linear na área priorizada para a Implantação do Parque Linear, e um caminho verde, se um destes proprietários decidir utilizar seu direito de construir, mesmo que seguindo parâmetros diferenciados propostos no PUE, mantendo mais áreas permeáveis, respeitando a APP, o **Parque Linear e o caminho verde contínuo seriam comprometidos**.

O processo de transferência e doação dos terrenos depende do interesse ou da pré-disposição dos proprietários em realizar tais transações. Não há garantia também que isso vá ocorrer ao mesmo tempo, ou em um curto espaço de tempo, com os diversos proprietários vizinhos.

Ainda utilizando o exemplo, pode haver situações em que seja mais interessante para um proprietário realizar a transferência com doação para viabilizar um empreendimento imobiliário, e casos em que a operação de transferência requeira uma gestão muito mais complicada e se mostre pouco atrativa para o proprietário. **Isso acabará acarretando numa implantação de Parque Linear totalmente fragmentada que pode vir a levar décadas para se completar, ou simplesmente nunca se concretizar.**



Croqui Esquemático 03

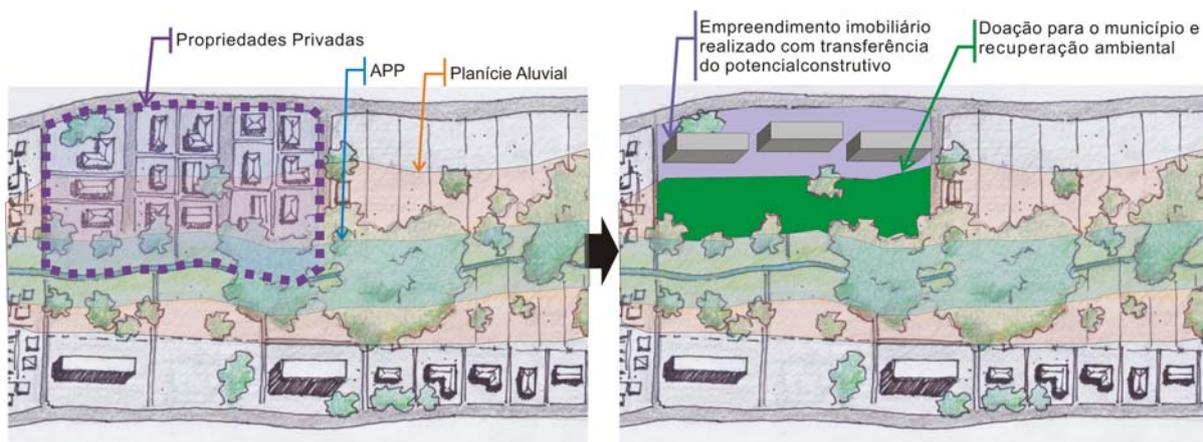
Pode ser que deste modo sejam viabilizadas pequenos parques de bairro, ou praças, de lazer e espaços de sociabilidade, mas perde-se a proposta de Parque Linear e ficam reduzidas as potencialidades de recuperação ambiental integral, tratando-se de áreas pequenas.

O poder público teria que propor formas combinadas de gestão e aplicação dos instrumentos urbanísticos, como a desapropriação, caso não haja interesse do proprietário e a área seja definida como prioritária para a implantação do equipamento público, para garantir a propriedade e o uso público. De qualquer maneira, gravar com o direito de preempção em todas as áreas privadas necessárias para a implantação de um Parque Linear é uma medida necessária, que pode servir como elemento indutor para que proprietários passem a ter interesse de transferir o direito de construir.

4.4 Grande interesse do mercado imobiliário na área pode propiciar intervenções mais expressivas

Em situações em que o mercado imobiliário tenha grande interesse em investimento na área, podem ser propostas intervenções de maior fôlego, que impliquem mesmo em **demolição de construções existentes para a recuperação do fundo de vale.**

Por exemplo, se houver interesse imobiliário na verticalização de um bairro, a aprovação do empreendimento pode ser condicionada à recuperação do fundo de vale, com doação de uma faixa para o município e mesmo já com a implantação do equipamento público, como, por exemplo, indicamos no *croqui esquemático 04*.



Croqui Esquemático 04

Uma situação concreta na cidade onde uma intervenção deste tipo seria viável se dá ao longo do Córrego das Corujas na Subprefeitura de Pinheiros, no trecho não inserido em ZER. Há um grande interesse do mercado na área e uma ação direta do poder público na recuperação do fundo de vale, sem a parceria com a iniciativa privada certamente teria um custo muito alto e seria pouco viável e não prioritária. Por outro lado, o empreendedor privado pode até obter uma **valorização adicional para o seu empreendimento com a implantação do Parque Linear ou do caminho verde.**

4.5 Combinação de instrumentos urbanísticos e gestão ativa

A aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade previstos no PDE e LUOS em geral só tem efetividade para viabilizar uma intervenção urbana quando há uma combinação de instrumentos e uma gestão municipal ativa, com programas e ações voltadas para determinado fim.

Um fundo de vale destinado a ser transformado em Parque Linear em geral combina diversas situações fundiárias, com relação à propriedade e à forma de ocupação.

Para que a recuperação de áreas de fundo de vale se concretize é fundamental que sejam estabelecidas prioridades para as ações estratégicas, não apenas definindo quais são os cursos hídricos que devem ser prioritariamente recuperados, mas também dentro dos prioritários, quais são os trechos fundamentais para que o poder público **concentre suas ações e coordene os instrumentos necessários.**

No *croqui esquemático 02* foi identificada uma área como prioritária para a implantação de Parque Linear. Esta seria uma área com um entorno bastante ocupado, mas que teria se mantido livre e até mesmo com vegetação. A área pode ter mais de um proprietário. A atual legislação ambiental resguarda que a área da APP se manterá preservada, por ser *non aedificandi* (sabemos que nem sempre a legislação é cumprida e há grande pressão pela ocupação irregular, mas neste caso, trabalharemos com a hipótese de que os proprietários irão ocupar seguindo a legislação ambiental e urbana). No restante das áreas dos lotes, os proprietários poderiam construir seguindo o zoneamento da área.

Com o intuito de garantir a implantação há curto prazo de um Parque Linear nessa área podem ser coordenados diversos instrumentos que de fato induzam os proprietários a

buscar a transferência com doação, como, por exemplo, **grafando a área como ZEPAM**, o que restringiria significativamente as possibilidades de ocupação e edificação.

A área poderia também ser grafada como **direito de preempção**, o que controlaria o valor dos imóveis, facilitando uma aquisição pelo poder público.

Podem também ser definidas outras estratégias, por exemplo, definindo que o valor obtido com a **venda da outorga onerosa desta AIU será preferencialmente utilizada para a aquisição dos terrenos na área do Parque Linear proposto**, ou que os imóveis localizados nesta área que desejarem utilizar a transferência do direito de construir só poderão fazê-lo com doação do imóvel.

Esta área também pode ser definida como **prioritária para investimentos com recursos provenientes de TAC's ou TCA's** que incidam sobre empreendimentos desta bacia hidrográfica.

Estes são alguns exemplos de combinação de instrumentos e de gestão que poderiam viabilizar a implantação de um Parque Linear com reduzidos investimentos públicos. Ainda assim, estes não garantem a implantação do parque e principalmente não garantem essa implantação em um curto espaço de tempo

Uma gestão ativa junto aos proprietários, negociações visando à combinação de interesses públicos e privados na AIU podem possibilitar uma aceleração da implantação do equipamento público.

5. Considerações finais

Como pudemos observar, a implantação de Parques Lineares por meio da demarcação de AIU's é bastante complexa e depende de uma série de regulamentações específicas, dentre as quais se destaca a elaboração de um PUE - Projeto Urbanístico Específico.

É fundamental que propostas inovadoras como essas, utilizando instrumentos do Estatuto da Cidade e previstas do PDE e LUOS, saiam do papel com o objetivo de influenciar e transformar o desenvolvimento urbano da cidade em favor do interesse público coletivo.

Esta análise inicial destes instrumentos para a implantação de *Parques Lineares* e *Caminhos Verdes* visando à recuperação ambiental de cursos d'água e fundos de vale, já permite antever entraves e pontos críticos na aplicação desses instrumentos.

A utilização de alguns exemplos hipotéticos tiveram como objetivo levantar algumas possibilidades que ilustrem a variedade de situações possíveis permitidas a partir da interpretação da utilização das AIU's, dependendo da combinação de instrumentos que for feita. Evidentemente um estudo realizado sobre uma base real, conforme está previsto para as próximas etapas desse trabalho, trará elementos mais concretos para a discussão da viabilidade de implantação de Parques Lineares por meio de AIU's.