

| 433 | LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA: CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO NA QUALIFICAÇÃO SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES URBANOS DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

Denio Benfatti, Jonathas Magalhães P. da Silva

Resumo

Esta reflexão decorre de pesquisas em curso envolvendo o estudo e aplicação da Legislação Ambiental e Paisagística incidente sobre a Região Metropolitana de Campinas com destaque para o Município de Campinas. Destacam-se as diferenças legislativas entre áreas rurais e urbanas. Analisam-se os investimentos públicos planejados sobre o sistema de espaços livres de edificação considerando a manutenção, recuperação e preservação do território. Parte-se do princípio de que a noção de sustentabilidade, construída recentemente pela sociedade, carrega consigo a necessidade de minimizar os impactos na exploração de recursos naturais sem prejuízo para o desenvolvimento econômico. Assim, a partir da análise das legislações de âmbito federal e municipal, propõe-se a construção de cenários que discutam as relações espaciais entre as APPs – Áreas de Preservação Permanente – urbanas e os demais elementos morfológicos que compõe o Sistema de Espaços Livres de Edificação. O artigo objetiva apresentar os consensos construídos a partir da leitura da realidade da RMC e os dissensos e contradições das tomadas de decisões, que buscam intervir no modelo de ocupação do solo vigente. O método baseia-se na leitura da realidade legislativa em contraposição a realidade espacial e propõe a criação de diferentes cenários, referentes à distribuição espacial dos elementos que compõe o sistema de espaços livres, para provocar a reflexão sobre o modelo de ocupação territorial e respectivas formas de uso dos recursos naturais.

Palavras-chaves: Sistema de espaços livres, megalópole, gestão urbana, paisagem, ambiente.

ABSTRACT

This reflection results from ongoing research on the study and application of Environmental and Landscape Legislation for the Metropolitan Region of Campinas with accent on the city of Campinas itself. Legislative differences on rural and urban areas are highlighted. Public investments applied to the open spaces system is analyzed considering the territorial maintenance, restoration and preservation. It derives from the principle that the issue of sustainability, recently assembled by society, takes for granted the need to minimize impacts on natural resource exploitation without any losses to economic development. Thus, from

the analysis of federal and municipal legislation, we propose to generate scenarios to compare the spatial relationships between Urban APPs - Permanent Preservation Areas - and the remainder morphological elements conforming the Open Space System. The article aims to indicate consensus and contradictions resulting from Metropolitan Region of Campinas facts and realities as well as those included on the decision making processes applied to interventions to ongoing practices of land use and regulations. The method is based on legislative reality as opposed to spatial reality and proposes the creation of diverse scenarios, concerning the spatial distribution of elements that result on open spaces system, to provoke reflection on the model of territorial occupation and their ways and means of using natural resources.

KEYWORDS: System clearances, megalopolis, urban management, landscape, environment.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão ambiental e a noção de desenvolvimento sustentável emergiram como questões chave no urbanismo. Existe hoje uma reconhecida necessidade de aplicar os princípios de sustentabilidade na produção econômica de forma a garantir a preservação ambiental e reciclagem de recursos, como parte integrante do planejamento territorial. Do ponto de vista desta reflexão estamos privilegiando estas exigências não apenas como pressuposto único para criar cidades ambientalmente qualificadas, mas como um ponto de partida para lidar com os desafios da cidade contemporânea.

Cabe problematizar a construção da noção de sustentabilidade, amplamente preconizada em nossa constituição e nas legislações ambientais e urbanísticas a partir de 1988. A sustentabilidade não surge para questionar o modelo capitalista de produção, mas sim adaptá-lo ao constatar a fragilidade econômica do modelo em lidar com recursos finitos. A noção de “sustentabilidade” se fortalece, frente à opinião pública, quando se baseiam em previsões, as vezes catastróficas, onde toda a população é supostamente “igualmente impactada” ou quando se atem a questões consensuais como a preservação ambiental para as “gerações futuras”. Busca-se a construção de consensos simultaneamente ao encobrimento dos dissensos e dos atores sociais. (Acselrad, 2010)

O presente artigo trabalha com a noção de sustentabilidade, presente em nossa legislação ambiental e urbanística, objetivando refletir sobre os papéis do espaço público na busca de uma cidade equânime, onde se distribuam melhor os ônus e bônus da urbanização. Existem padrões ambientais a serem alcançados assim como existem diferenças sociais a serem minimizadas.

Alertamos ao leitor que ao tratarmos de intervir na dinâmica territorial, considerando o sistema econômico vigente, teremos obrigatoriamente de optar por assumir certos graus de incoerência. A análise de um determinado território urbano pode vir a construir consensos, entretanto a tomada de decisão sobre a intervenção está sempre carregada de certo grau de incoerência e de dissensos. Por exemplo: a partir de dados da realidade é fácil chegarmos a conclusão sobre a precariedade dos bairros periféricos e acreditarmos que o modelo de ocupação do solo se dá de forma excludente. Entretanto, ao se construir políticas públicas, as prioridades e intensidades das ações serão bastante diversas. Algumas delas podem reforçar as desigualdades, outras podem favorecer determinados grupos em detrimento de outros.

Da mesma forma há consenso referente a precariedade socioambiental de nossas cidades. Como ação e reação a essa precariedade alguns se refugiam em condomínios fechados, outros apostam na preservação ambiental a qualquer custo sem considerar a realidade socioeconômica na qual estão inseridos, outros lutam por direitos sociais garantidos na constituição como habitação, saúde, educação. As ações são variadas e afloram conflitos.

O presente artigo investiga os possíveis conflitos ao adotar como ação o fortalecimento da apropriação dos espaços públicos. Objetiva-se estabelecer um diálogo entre as questões urbanas e ambientais por meio da análise das ações concretas, planejadas pelo poder público, visando qualificar o ambiente e o sistema de espaços públicos livres de edificação, assim como, promover a discussão a respeito dos princípios que originaram as referidas ações.

O presente texto parte do princípio que do mesmo modo que se procura evitar o declínio dos padrões ambientais, existe a necessidade de promover o direito a cidade conferindo acesso à habitação, à educação, à saúde e aos, os espaços públicos livres de edificações e a paisagem urbana (SILVA, 2009). Além da questão ambiental que atualmente mobiliza uma quantidade significativa de esforços, queremos aqui explicitar também que o sistema de espaços públicos livres de edificação constitui um importante princípio organizador da cidade e do território.

Procuramos alimentar esta discussão justamente onde a valorização dos espaços livres de edificação nos colocaria na perspectiva de utilização de critérios ambientais e paisagísticos na qualificação da metrópole contemporânea. A utilização do condicional (colocaria) parte de um outro entendimento: para o trato das questões urbanas

contemporâneas não precisamos de novos instrumentos, ou apenas de mais um instrumento, mas de uma nova reflexão.

Analisando a distribuição e articulação dos elementos que compõem o sistema de espaços livres de edificação o artigo apresenta algumas reflexões a respeito de potencialidades e entraves das diferentes modelos de ocupações.

2. OS NOVOS ESPAÇOS LIVRES DE EDIFICAÇÃO

O cenário proposto para esta reflexão considerou a legislações dos 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas (SILVA, 2011), as leis ambientais de âmbito federal, e os espaços livres de edificação considerados como de interesse ambiental. A legislação ambiental atuou nas últimas décadas na preservação das matas ciliares. Simultaneamente a legislação urbanística passou a considerar os cursos d'água como patrimônio urbano e paisagístico reconsiderando práticas correntes do passado como a canalização e recobrimento dos cursos d'água. De propriedade pública ou privada as áreas lindeiras aos cursos d'água passam a ser protegidas pela legislação ambiental. Isto implicou para muitas cidades em um acréscimo considerável de espaços livres de edificação no meio urbano. Assim, um novo e importante conjunto de áreas não edificadas estaria sendo incorporada ao conjunto geral de áreas que compõem o Sistema de Espaços Livres da cidade. Esta consideração ganha importância em função não só das preocupações ambientais que dominam o cenário contemporâneo, mas também do aspecto legal que as acompanha. A obrigatoriedade de manter ou regenerar as Áreas de Preservação Permanente - APP em área urbana ganha força de lei e consolida-se com as alterações do Código Florestal (Lei 4771/65) incluídas pela Medida Provisória Nº 2166-67, de 2001. Por esta medida provisória as APPs ganham sua formulação que vigora até os dias de hoje:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

O conceito estabelecido por lei, em sua versão original, foi formulado observando prioritariamente critérios biofísicos. Foi desenvolvido em um ambiente técnico ocupado majoritariamente por especialistas em meio ambiente e engenharia florestal, motivados por razões bastante distintas daquelas inerentes às encontráveis no meio urbano. Este viés conceitual é possível observar na redação final do conceito de APP, o qual enfatiza as funções estritamente ambientais e a intangibilidade dessas áreas. Ao desconsiderar os

diferentes cenários urbanos, a diversidade do sistema hídrico nas diferentes regiões do país, o conceito original fragiliza o dispositivo legal, criando assim um campo propício à polêmicas que arrastam-se sem vislumbre de soluções no curto prazo.

A observação dos atuais critérios ambientais tem, portanto, “a qualidade de provocar a incorporação de quantidades significativas de espaços livres, principalmente nas áreas de expansão do território urbanizado. Por outro lado, esses mesmos critérios ambientais, em seu formato legal, não trazem implícitas as formas de incorporação desses novos espaços livres à estrutura urbana e à paisagem da cidade. Por enquanto o que temos é uma nova complexidade, a preservação de espaços com critérios e qualidades ambientais e paisagísticos, sem que com isso esteja garantida a existência da paisagem e sua publicidade” (Benfatti, Queiroga, Silva, 2010, p. 37).

3. SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES

O Sistema de Espaços Livres de uma cidade é constituído por seus espaços livres de edificação, de propriedade pública ou privada. Desse grande conjunto, os espaços livres públicos formam um subsistema dentro do sistema de espaços livres. Parte significativa dos estudos sobre espaços livres urbanos recai sobre os espaços livres de propriedade pública por serem estes os espaços de maior visibilidade e de responsabilidade direta do poder público. Os espaços livres públicos são os mais associados à vida urbana, à imagem da cidade, locais de conflitos e acordos, de permanência ou circulação, da biodiversidade e da sociodiversidade.

Dos espaços livres de propriedade pública, o sistema viário constitui o maior e a mais importante classe morfológica. É também o que recebe maior atenção do poder público. Outros importantes elementos cumprem funções voltadas ao convívio social, ao lazer e a preservação e conservação ambiental: são as praças, largos, parques, bosques, praias de mar, praias de rio, matas ciliares, matas que ajudam na contenção de encostas, matas que auxiliam no micro clima, etc.

Com relação às Áreas de Preservação Permanente (APPs), introduzidas em nossa legislação, transformaram-se em um dos maiores indutores legais de ampliação do sistema de espaços livres nas áreas já urbanizadas e, mais fortemente, nas áreas de expansão urbana ou ainda em áreas em processo de consolidação. As APPs começam a ser consideradas em áreas urbanas respondendo quase que exclusivamente a seu propósito ambiental, ou seja, não representam e não são resultado de uma reflexão urbanística. Do mesmo modo, os parques lineares ao longo dos corpos d'água, que têm sido tomados como modelo único,

gabarito, reproduzido *ad nauseam* pelas administrações públicas, são fruto das pressões exercidas pela legislação ambiental sem qualquer reflexão urbanística contemporânea. Voltaremos a este ponto quando da análise das propostas dos planos diretores e planos locais para a cidade de Campinas.

4. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E PAISAGÍSTICA

Constituem objeto de interesse desta reflexão tanto a evolução da legislação federal, como também a legislação municipal. Esta última, além dos aspectos ambientais derivados da legislação federal, incorpora, ou deveria incorporar elementos de regulamentação urbanística e paisagística. Deste modo, no caso da Região Metropolitana de Campinas, temos as leis federais, os planos diretores e os planos locais de gestão.

Legislação Ambiental

A legislação ambiental brasileira contempla inúmeras leis visando à preservação do ambiente natural e também sua recuperação. Este conjunto de leis foi constituído ao longo de várias décadas e encontra-se em discussão até hoje.

O Código Florestal brasileiro foi editado em sua primeira versão em 1934 (Decreto nº 23.793 de 23 de Janeiro de 1934) e já possuía alguns conceitos de preservação de áreas marginais aos cursos d'água, porém não fixava os critérios de preservação. Em 1965, a Lei Federal 4771/65, denominada genericamente de Código Florestal, passou a definir a largura das faixas a serem preservadas às margens dos córregos e rios, deixando, entretanto, sem definições os critérios de distâncias e os parâmetros de proteção para tanques e represamentos artificiais, nascentes e topo de morro. Para cursos d'água com até 10m de largura, a faixa mínima prevista em cada lado da margem foi de 5m. A questão urbana não entrou em discussão nesta edição da lei, seja por insuficiência legal, seja pela pouca importância dada aos problemas urbanos naquela data.

Em 1979, a lei de parcelamento do solo, restrita ao ambiente urbano, Lei Federal 6766/79, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e estabelece um novo entendimento sobre a não ocupação das áreas no entorno dos corpos d'água. Com esta lei, incidente apenas sobre as áreas urbanas, a faixa de não ocupação que na lei de 1965 era de apenas 5 metros para "rios de menos de 10 (dez) metros de largura", passa, com a nova legislação urbanística, para 15 metros, com a denominação de área "*non aedificandi*".

No Capítulo II: Dos Requisitos Urbanísticos para Loteamento o

Art. 4º determina que os loteamentos deverão atender uma serie de requisitos, entre eles consta na lei de 1979:

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

Esta redação é modificada somente em 2004 pela Lei nº 10.932 passando a vigorar:

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

Duas mudanças ocorrem: a) supressão da palavra “dutos” e b) alteração do termo “non aedificandi” para termo equivalente na língua portuguesa “não-edificável”.

Os dutos ganham um parágrafo específico que estabelece que as distâncias deverão ser definidas pelos estudos técnicos:

“§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes” .

Esta alteração provavelmente ocorre pelo reconhecimento de que uma distância genérica impediria o desenvolvimento de dutovias resultando aspectos negativos aos grupos econômicos que devem ter pressionado por esta alteração.

“Non aedificandi” ou “não-edificável”, do ponto de vista urbano significa que não pode haver edificações. Esta legislação, não trata estas áreas do ponto de vista da conservação e preservação do ambiente natural ao longo dos rios. Tampouco do ponto de vista urbanístico esta lei traz avanços significativos na reflexão da cidade em sua relação com os espaços livres ao longo dos corpos d’água. A faixa estabelecida tem como preocupação principal a manutenção da drenagem urbana.

Nas duas formulações permanece ressalva “salvo maiores exigências da legislação específica”. Cabe perguntar: de caráter ambiental? de caráter urbanístico? qual prevalece sobre a outra?

Posteriormente, de caráter estritamente ambiental, algumas alterações foram incorporadas ao longo dos anos ao Código Florestal (4771/65). A lei federal 7.511/86 alterou

a faixa mínima de preservação permanente de 5 metros, prevista no Código de 1965, para 30 metros de largura para “rios” com até 10 m de largura (BRASIL, 1986). Poucos anos mais tarde tivemos outra alteração consubstanciada na Lei Federal 7803/89 (BRASIL, 1989), nos seus artigos 1º, 2º, e 3º, que define as APPs como áreas localizadas em faixas marginais de cursos d’águas, tanques, represas e lagos naturais; ao redor de nascentes; em topo de morros, e em declividades maiores que 100 %, entre outras.

É curioso notar que o termo utilizado pela lei 7.511/86 se refira a “rio” e não a “curso d’água”, sugere uma aplicação mais restrita e abre a possibilidade para diferentes entendimentos. Somente a Lei Federal 7803/89 é que passa a utilizar o termo “curso d’água” e inclui outros corpos d’água.

Igualmente importante são as Resoluções e Medidas Provisórias que estabelecem algumas possibilidades e derivações que atuam como complemento, retificação e até mesmo a flexibilização do aparato legal existente. Essas resoluções são resultado de fortes embates entre os diferentes atores sociais. Dentre esses novos dispositivos, o mais importante para nossa discussão é a resolução CONAMA 369, de 29 de março de 2006, a qual “dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social, ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação e intervenção em Área de Preservação Permanente”.

Segundo Sandra Soares de Mello, esta Resolução “é fruto da forte demanda dos setores do Poder Público, desejosos por estratégias de utilização sustentável (SIC) das APPs, e os diversos atores sociais, muito preocupados com a regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente” (Mello, 2008, p 37).

A Resolução 369 dispõe sobre três situações específicas onde se admite a supressão de vegetação ou até mesmo a possibilidade de impermeabilização do solo: Seção II - Das atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais; Seção III - Da implantação de área verde de domínio público em área urbana; Seção IV - Da regularização fundiária sustentável em área urbana. Ainda de acordo com a Resolução 369, esta última seção destina-se exclusivamente a regularização de ocupações de baixa renda predominantemente residenciais, localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal.

Com relação à Área Verde de Domínio Público a Resolução 369 prevê percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 10% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

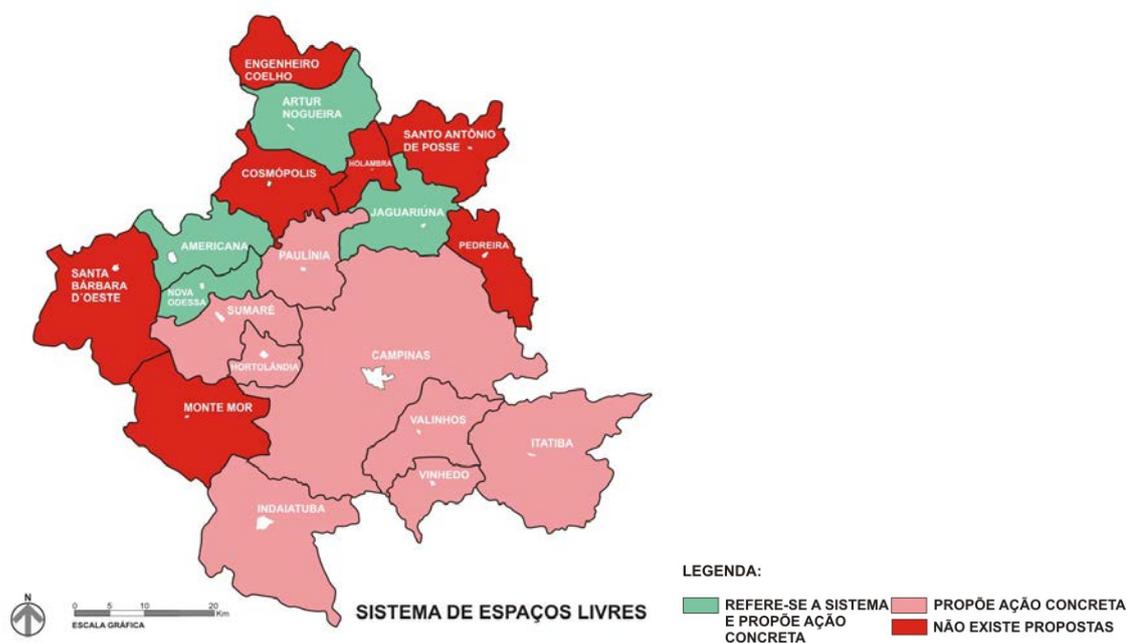
As novas resoluções significam um grande avanço, mas trazem consigo uma quantidade significativa de contraditórios. Para Edésio Fernandez, a simples definição de uma nova legislação em relação à preservação e recuperação do ambiente natural, bem como a proibição de ocupação de áreas ambientalmente frágeis por atividades antrópicas, não tem sido suficiente para garantir seu cumprimento, ou pior, a legislação vem sendo sistematicamente desrespeitada por ocupações irregulares e até mesmo por projetos oficiais (FERNANDES, 2000, p.193). O município de Campinas não foge a esta regra e a população sem condições de acesso ao mercado imobiliário formal, tem ocupado sistematicamente as áreas ao longo dos cursos d'água, sejam elas em ocupações já consolidadas, destinadas originalmente a "áreas verdes", ou em áreas de ocupação mais recente, de urbanização incompleta e não consolidada, preferencialmente ao longo dos cursos d'água. O Relatório QUAPA-SEL (2010), na parte referente ao município de Campinas, traz um exemplo importante dessas ocupações irregulares. Segundo o relatório de pesquisa, tomando como exemplo a Macrozona 5, que abrange 18% da área total do município e ocupada majoritariamente por população de baixa renda, é muito difícil encontrar espaços livres públicos, ou mesmo espaços livres ao longo dos cursos d'água. Os dados da Prefeitura do Município reforçam essa constatação ao informar que, para esta macrozona, foram identificados ao menos uma centena de espaços livres públicos ocupados por edificações de uso residencial.

Em função dessa realidade envolvendo a urbanização recente, parece óbvio que o centro das preocupações incluídas na Resolução 369 esteja voltado prioritariamente para resolver as questões que envolvem a regularização fundiária das ocupações às margens dos corpos d'água. Entretanto, este é um terreno ainda pleno de contradições. Se por um lado é passível de crítica tanto o ambientalismo exacerbado quanto as propostas restritas a regularização fundiária, por outro, em relação a estas mesmas áreas ao longo dos cursos d'água, definidas como APP, pouco tem sido discutido sobre as possibilidades urbanísticas que podem decorrer da legislação. Trata-se de contradições para as quais não se tem uma resposta padrão nem reflexão suficientemente amadurecida no trato desses novos espaços livres e de suas possibilidades de incorporação na cidade contemporânea. Entretanto estas áreas são tratadas nos planos diretores e nos planos locais analisados neste estudo, de forma padronizada. Aparentemente as propostas surgem sem reflexão ou consideração pelas condicionantes locais ou ainda das possibilidades de uso urbano destas áreas. Surgem deste agir pouco reflexivo a obstinação pelos parques lineares que, enquanto conceito de cidade, datam do século XIX.

Legislações Municipais da Região Metropolitana de Campinas

Por meio da análise das legislações urbanísticas dos 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas é possível verificar (figura 1) que 12 dos 19 municípios propõem ações concretas sobre os elementos (parques, praças, áreas de APP, reservas, etc) que compõem o sistema de espaços livres (SILVA, 2010). Quatro entre os doze entendem de forma sistêmica o conjunto de espaços livres de edificação.

Figura 1 - Espacialização da situação do Sistema de Espaços Livres na RMC



Fonte: SILVA, 2010.

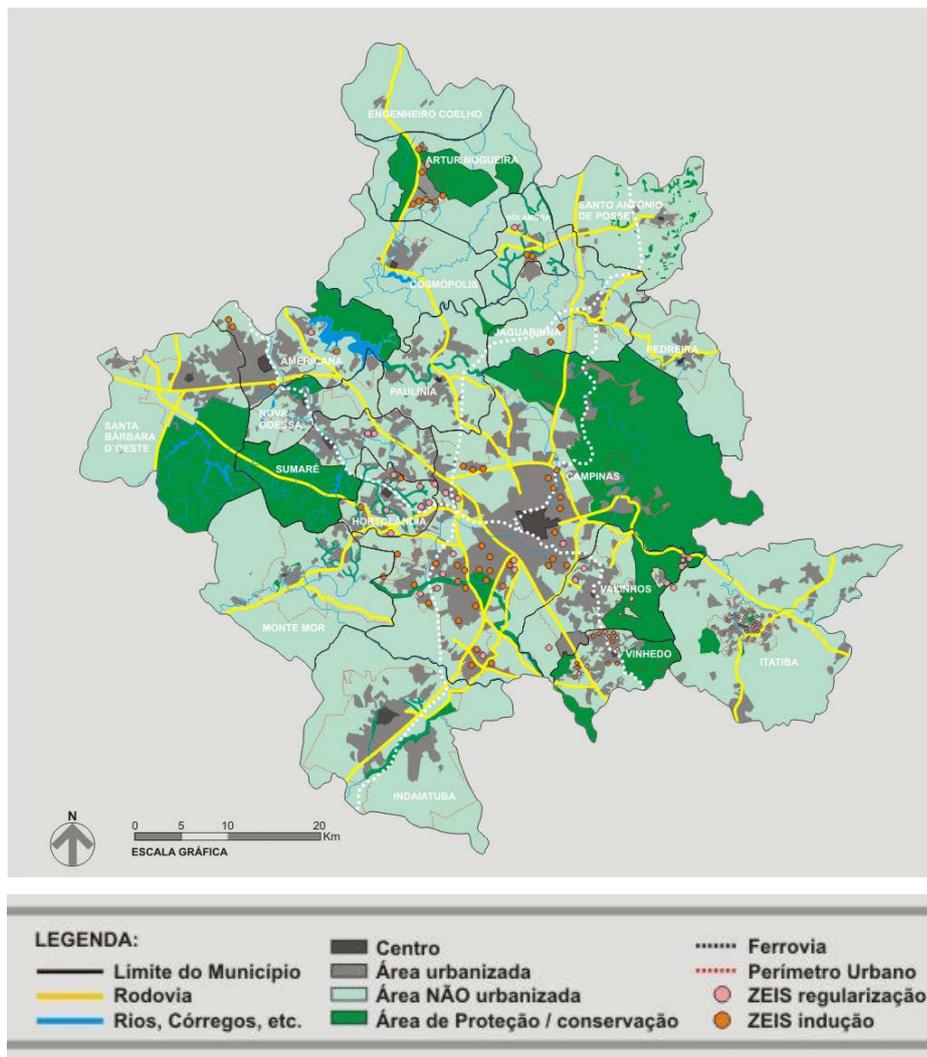
O Mapa Síntese (Figura 2) é resultante da justaposição das legislações municipais. Apesar de provavelmente os municípios terem legislado sobre seu território sem considerar os demais municípios da RMC observa-se : a) a continuidade das áreas de interesse ambiental entre os municípios de Vinhedo, Valinhos, Campinas, Paulínia e Americana; b) a continuidade das áreas de interesse ambiental entre os municípios de Vinhedo, Campinas, Monte Mor, Sumaré e Santa Barbara D'Oeste e c) a fragmentação das áreas de interesse ambiental nos municípios de Artur Nogueira, Santo Antônio de Posse, Holambra e Jaguariúna, localizados ao norte da Região Metropolitana.

Uma vez que é fato que os municípios tiveram pouco ou nenhum diálogo ao longo do desenvolvimento de seus planos diretores e demais legislações que regulamentam a ocupação do solo, cabe aqui investigar as razões destas continuidades.

Ao analisar a figura 2 observa-se que grande parte das áreas de interesse ambiental são áreas lineares envolvendo os corpos d'água. Os rios Atibaia e Capivari, principais corpos hídricos que atravessam a RMC, são envoltos por áreas declaradas como sendo de interesse ambiental pelas legislações municipais.

Em uma primeira análise o resultado sugere que as continuidades percebidas, induzidas por princípios que não são gerados no âmbito municipal, sejam um potencial da RMC. Uma vez que o município de Campinas localiza-se em posição geográfica fundamental para a consolidação das continuidades apontadas passemos a analisá-lo com maior detalhe para verificarmos as contradições existentes entre: o proposto na legislação; sua pertinência ambiental e urbanística e a capacidade de gestão do município.

Figura 2 – Mapa Síntese dos Planos Diretores da RMC destacando as áreas de interesse ambiental.



Fonte: SILVA, 2010.

Legislação do Município de Campinas

As determinações do Plano Diretor de Campinas, aprovado em 2006, e também os Planos Locais de Gestão dele decorrentes. As leis locais de uso e ocupação do solo, bem como os planos diretores, não podem criar restrições menores que as estabelecidas pela legislação federal sob pena de infringirem o art. 24 da Constituição Federal, que prevê que os municípios apenas podem suplementar a legislação federal e estadual quando tratarem de preservação ambiental ou dos elementos naturais.

O Plano Diretor de Campinas (2006), como de resto todos os demais planos diretores, definem-se por um conjunto de princípios e regras orientadoras e indutoras do ordenamento e da ocupação físico-territorial-ambiental do município, visando a consolidação de uma cidade mais acessível e justa ao conjunto de seus habitantes. Grande parte de suas determinações expressam uma versão de compromisso entre o simples discurso, diferentes intenções e algumas possibilidades concretas. Em específico, deste plano de 2006, apresentamos abaixo um resumo dos itens que tratam das políticas públicas relacionadas aos espaços livres públicos e aos espaços relacionados às APPs. Os itens aqui apresentados foram retirados do *Caderno de Subsídios - Capítulo V*.

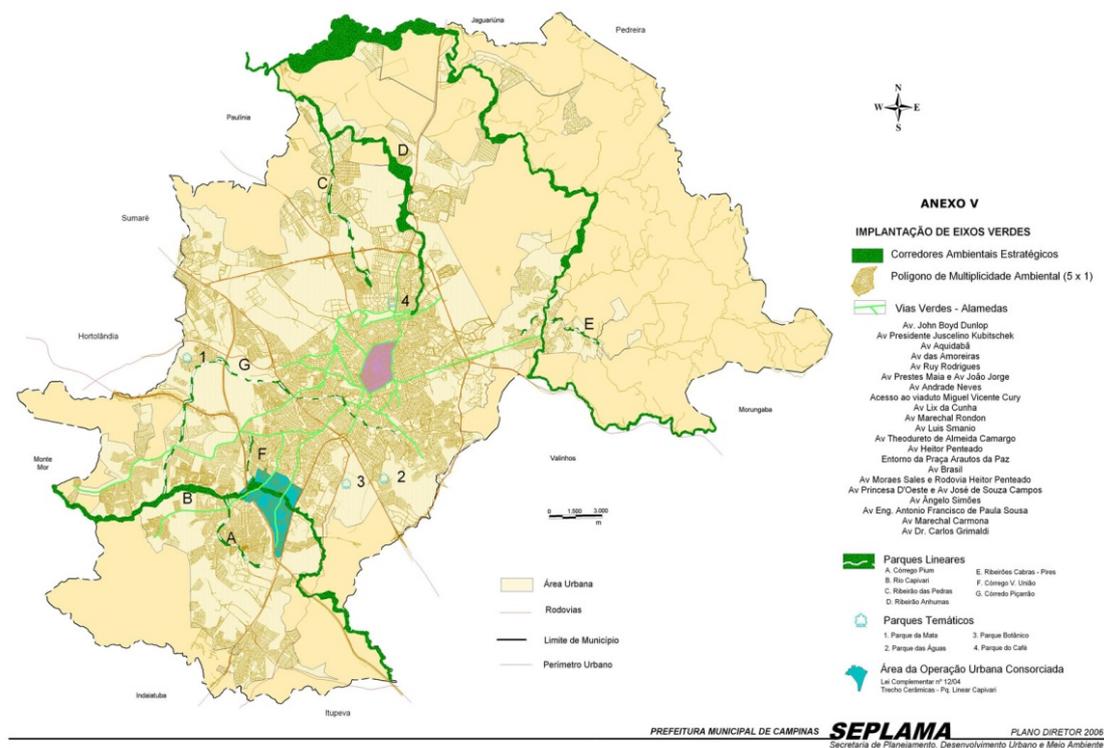
No item relativo às políticas públicas, em especial à política de meio ambiente, destacamos o sub-item “Eixos Verdes” que tem por objetivo “elevar o índice de área verde do município (m^2 /habitante), de maneira a atingir e superar os padrões recomendados”. Esses eixos verdes são constituídos por: corredores ambientais estratégicos, parques públicos temáticos, parques lineares, vias verdes e o polígono de multiplicidade ambiental. Interessante para efeito desta reflexão os Corredores Ambientais Estratégicos, constituídos pelas áreas de preservação permanente e os Parques Lineares que, segundo o Plano Diretor, deverão estar de acordo com o conceito de recuperação ambiental das APPs e, ao mesmo tempo, compatibilizados com as atividades de lazer e recreação. Ou seja, pelo que está escrito, deverão se enquadrar aos preceitos definidos pela Resolução CONAMA 369.

Cabe destacar que uma política pública deveria ter como meta a qualificação do sistema de espaços livres e não a elevação de um índice. No presente caso, cabe ainda questionar o próprio índice, isto é, a qualificação do sistema de espaços livres não pode ser medida pela relação existente entre metro quadrado de área pública não edificada e quantidade de população. Sabe-se que alguns municípios perseguem este índice, entretanto ele é desprovido de qualquer estudo científico.

Inicialmente o Plano Diretor de 2006 indica sete parques lineares ao longo dos principais rios que cortam a cidade: Parque Linear do Córrego do Pium (A); Parque Linear

do Rio Capivari (B); Parque Linear do Ribeirão das Pedras (C); Parque Linear do Ribeirão Anhumas (D); Parque Linear do Ribeirão das Cabras (E); Parque Linear do Córrego da Vila União (F); Parque Linear do Córrego Piçarrão (G).

Figura 3 – Plano Diretor de 2006: implantação dos eixos verdes.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas.

A representação gráfica (figura 3), intitulada “Implantação dos Eixos Verdes”, apresenta uma interpretação impressionista do que seria a implantação dos Corredores Ambientais Estratégicos e dos Parques Lineares propostos. Não existe documento com representação em escala. Todos os mapas constantes do Plano Diretor são retirados de uma mesma base e as informações gráficas nele contidas são imprecisas. Tampouco existem descrições precisas que definam espacialmente esses parques, apenas os Anexos V (Implantação de Eixos Verdes) e VI (Polígono de Multiplicidade Ambiental e Vias Verdes) publicados no Diário Oficial Municipal em 29/12/2006. A análise dos documentos disponíveis a consulta pública também não traz elementos que nos faça crer na existência de uma tal definição.

A mesma Lei Complementar que aprovou o Plano Diretor em Dezembro de 2006, estabelece a divisão do território em 9 macrozonas e propõe para cada uma delas o desenvolvimento de um Plano Local de Gestão Urbana. Os Planos Locais possuem a

finalidade de adequar os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo às condições ambientais, urbanísticas e sócio-econômicas; detalhar as políticas setoriais; definir as diretrizes viárias e de preservação e recuperação ambiental. A elaboração desses planos é recente e parte significativa deles ainda não foi aprovada pela Câmara de Vereadores. Atualmente, das nove macrozonas previstas inicialmente, apenas a macrozona 4, envolvendo a área mais central do município, ainda não possui plano local em desenvolvimento.

O Planos Locais de Gestão, no geral, apresentam uma mesma estrutura. No que concerne aos itens derivados das questões ambientais, os planos locais trazem do Plano Diretor o conceito de constituição de Eixos Verdes, conforme descrito acima, e desenham sobre o território as restrições impostas pela legislação ambiental (ver ex. abaixo para o Plano Local da Macrozona 2). O resultado geral desses Planos Locais são documentos muito semelhantes, com partes repetidas e comuns a vários deles. Como reflexo das discussões socioambientais correntes, alguns planos são mais rigorosos e estritos em suas preocupações de preservação ambiental, propondo a 'remoção' das moradias assentadas em área de APP, outros tratam este mesmo aspecto reforçando o ponto de vista da regularização fundiária.

O fato dos planos terem sido realizados com uma abordagem territorial limitada por macrozonas, do mesmo modo que permite uma análise e compreensão mais próxima dos problemas, por outro, no que concerne às propostas, trazem respostas com visões parciais e restritas. Tomando como exemplo algumas macrozonas cujos Planos Locais estão mais completos, temos a seguinte situação:

- Plano Local da Macrozona 2 – propostos 05 parques lineares
- Plano Local da Macrozona 5 – propostos 05 parques lineares
- Plano Local da Macrozona 8 – propostos 11 parques lineares
- Plano Local da Macrozona 9 – propostos 06 parques lineares

Como expressão física os planos locais apresentam imagens com dimensões ampliadas em relação às áreas definidas como de preservação permanente. Do ponto de vista da espacialização das propostas, temos mais uma vez apenas indicações imprecisas que resumem-se a dar respostas às condicionantes espaciais com a proliferação de parques lineares.

Podemos tratar as propostas contidas nos planos locais a partir de dois enfoques: de sua imprecisão e de sua conceituação. Os parques lineares, por serem áreas públicas, demandam definições precisas pelo fato de invariavelmente envolverem, pelo menos em parte, áreas privadas e implicarem em desapropriação ou algum tipo de negociação com os proprietários.

pode-se transformar em um “problema urbano contemporâneo”. Nos planos locais (figura 2) os parques lineares, vistos aqui como solução e problema, aparecem como a proposta predominante e disseminada como forma de tratar os espaços livres na cidade contemporânea. Apesar desta escolha parecer ‘natural’, frente a pressão legislativa, o fato de existir um parque que recrie a natureza e as características da paisagem natural não constitui por si só motivo para ser utilizado pela população.

Igualmente importantes são as questões que envolvem a capacidade de implantar, manter e gerir esses espaços. As informações recentes, para várias cidades importantes, inclusive no Brasil, dão conta de que a gestão dos parques públicos está sendo transferida para a gestão privada.

Face a esta nova contradição, as questões afloram sem grande dificuldade. Seria a construção de cenários paisagísticos, a recriação da paisagem natural em meio urbano, destinada ao convívio da população urbana um indutor de utilização pública e vitalidade social destes espaços? Uma vez que o plano diretor estabelece a implantação, de uma quantidade de parques públicos, muitas vezes superior a existente, estará a prefeitura preparada para entender os mecanismos de expulsão e valorização do solo? Terá a prefeitura capacidade de gestão em todas estas áreas? Ou o plano é uma fachada para implantar trechos quando assim for conveniente ao mercado? Será a criação de parques um motor da especulação imobiliária no processo de valorização do solo e expulsão da população de baixa renda? Será que a implantação indiscriminada de parques lineares não irá reforçar o processo de periferização? Será que a proteção aos cursos d’água urbanos não deveria considerar as várias escalas e os diversos atores envolvidos?

Portanto, a pergunta que antecede a delimitação e proposição de parques lineares é quanto a de seu papel no sistema de espaço livre público na cidade contemporânea.

5. DISTRIBUIÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES

Os espaços livres de edificação têm diferentes aspectos (ambiental, funcional ou estética) que, em muitos casos, coexistem no mesmo espaço. O sistema de espaços livres se mostra adequado na medida em que suas funções atendem às necessidades socioambientais, isto é, responde as demandas sociais (lazer, circulação, abastecimento, etc) e ambientais (preservação dos recursos naturais, adequação ecológicas, etc). Portanto a qualidade do sistema de espaços livres não é aferida a partir de dados quantitativos. Fatores como a articulação e distribuição de seus elementos sobre o território são mais determinantes.

Portanto apresentamos a seguir (figura 5) uma reflexão a partir de diferentes distribuições hipotéticas das "áreas verdes" sobre o mesmo recorte territorial. Nosso objetivo é explicitar que conforme se distribui os espaços livres sobre o território diferentes potencialidades e entraves são percebidos.

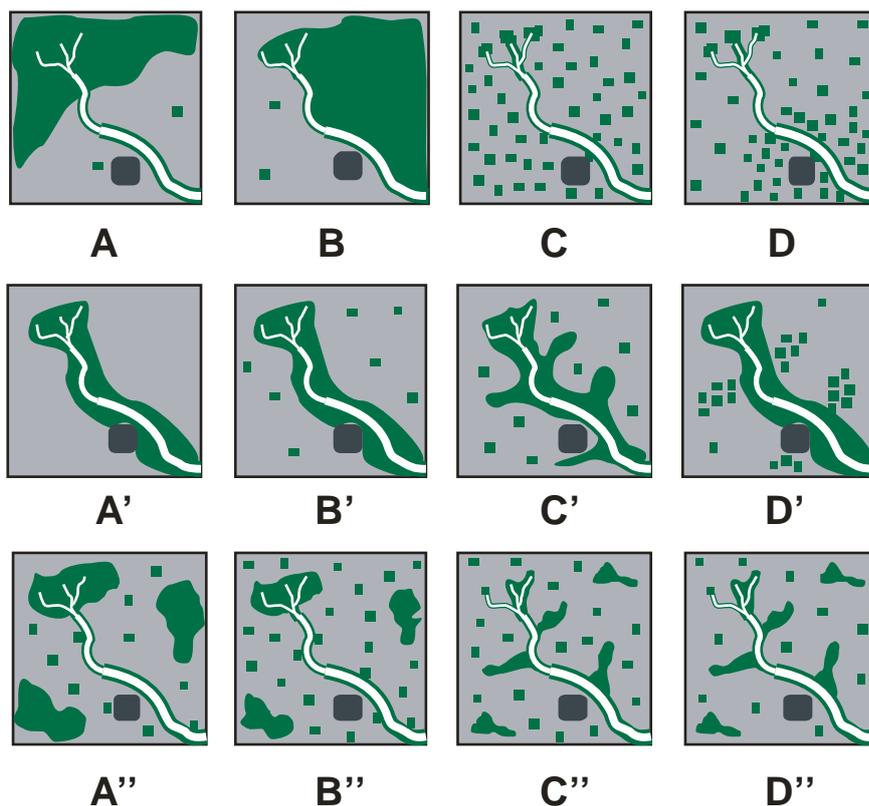
Considerando que na figura 5 a cor cinza representa as áreas urbanizadas; a cor verde indica a localização dos parques e praças; as linhas brancas ilustra a rede hídrica e o pequeno retângulo preto delimita a área central, destacamos alguns aspectos de cada situação espacial proposta por meio da comparação das situações onde por hipótese as quantidades são iguais variando apenas a distribuição dos espaços livres.

A, B, C e D: enquanto as ocupações A e B concentram os espaços livres em um grande parque as ocupações C e D distribuem a mesma quantidade de "área verde" em diversas praças. O acesso ao espaço de lazer assim como a distribuição dos espaços livres de edificação é privilegiado nos casos C e D, entretanto os modelos A e B privilegiam a proteção da rede hídrica. Enquanto A protege as nascentes e demanda transposições do corpo d'água, a ocupação B toma o rio como barreira que segrega a área urbana do parque. Enquanto a C distribui as praças sem considerar a centralidade a ocupação D concentra as praças próximas do centro estabelecendo uma relação com a densidade maior gerada pela área central.

A', B', C', e D': estabelecem diferentes graus de concentração das "áreas verdes" junto ao corpo d'água principal. A ocupação A' não conta com a presença de praças. A ocupação B' tem maior diversidade ao implementar parques e praças que assumem diferentes papéis funcionais, estéticos e ambientais. As ocupações C' e D' consideram as linhas de drenagem ocupando-as com praças na D' e com o prolongamento de parques na ocupação C'.

A'', B'', C'', e D'': mais fragmentada do que as sequencias anteriores as ocupações possuem diferentes relações entre os parques e praças considerando ou não as linhas de drenagem.

Figura 5 - Distribuição das "áreas verdes" sobre o território



Fonte: Autores.

Os esquemas apresentados demonstram que a diversidade e distribuição, dos elementos que compõem o sistema de espaços livres de uma cidade, influem na potencialidade de articulação assim como na adequação a sua função ambiental.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão não pretende esgotar a questão nem tão pouco considera em sua análise a disputa dos diferentes agentes e interesses contraditórios existentes na dinâmica de ocupação do território. Sabe-se que a paisagem urbana resulta dos conflitos sociais sobre o suporte físico. A questão aqui colocada para reflexão e discussão é o fato do aspecto quantitativo de “áreas verdes”, fortemente impregnado em nossa legislação, pouco responder aos aspectos ambientais, funcionais e estéticos. Da mesma maneira a preocupação ambientalista se adotada sem considerar as dinâmicas locais de ocupação pouco irão contribuir para a consolidação do “direito a cidade” preconizado pela constituição. Ao contrário, a norma ambiental, vista isolada das dinâmicas sócio econômicas podem vir a reforçar os conflitos.

O artigo busca provocar um questionamento a respeito da tomada de soluções modelo, conforme se tem observado no caso dos inúmeros parques lineares adotados pelas municipalidades.

7. BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, H. et all. 2008. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro. Editora Garamond.

BENFATTI, D. , QUEIROGA, E., SILVA, J. P. M. 2010. *Transformações da metrópole contemporânea – Novas dinâmicas espaciais, esfera da vida pública e sistema de espaços livres*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 12, N.1,

FERNANDES, E. 2000. *Direito e Governança: tendências da gestão urbano-ambiental e as reformas do setor público*. Belo Horizonte. Escola de Governo João Pinheiro.

FERREIRA, I.; COELHO, Ricardo; TORRES, Roseli; BERNACCI, Luís; CONFORTI, Thiago; DECHOUN, Michele. 2011. *Associações entre solos e a vegetação nativa na bacia do ribeirão das Anhumas. Recuperação ambiental, participação e poder público: uma experiência em Campinas*. Relatório de Pesquisa. Acesso www.iac.sp.gov.br/projetoanhumas.

MELLO, S. S. 2008. *Na beira do Rio tem uma Cidade*. Brasília, Tese de doutorado.

MORIN, E. (1979) 2008. *O método 1: a natureza da natureza*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina,

RELATORIO QUAPA SEL – Projeto Temático. 2010. *“Os Sistemas de Espaços Livres e a Constituição da Esfera Pública Contemporânea no Brasil”*. São Paulo. Coleção QUAPÁ.

SILVA, Jonathas M. P. . 2010. *Contradições no Espaço Metropolitano: leitura da Região Metropolitana de Campinas por meio da legislação de seus municípios*. In: SILACC 2010 Simpósio Ibero Americano Cidade e Cultura: novas espacialidades e territorialidades urbanas, 2010, São Carlos. SILAC Simpósio ibero-americano de cidade e cultura novas espacialidades e territorialidades urbanas. São Carlos. EESC.USP. São Carlos.

_____. 2009. *Esfera de vida pública e sua relação com a esfera privada na qualificação dos sistemas de espaços livres de edificação*. In: TÂNGARI, Vera R.; ANDRADE, Rubens de; SCHLEE, Mônica B.. (Org.). *Sistemas de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências*. 1 ed. Rio de Janeiro: PROARQ UFRJ, v. 1, p. 114-124.

_____. 2011. *Habitação de Interesse Social e as Legislações Municipais da Região Metropolitana de Campinas*. *Ambiente Construído*, v. 11, p. 55-71.

Legislação consultada:

BRASIL, Lei Federal Nº 4771/65, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal Brasileiro). Brasília, DF, 1965

BRASIL, Lei Federal 6766/79, Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 1979.

BRASIL, Lei Federal 7511, de 7 de julho de 1986. Altera os dispositivos da Lei 4771/65. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de. Brasília. 1988. Brasília, DF, 1988

BRASIL, Lei federal 7803, de 18 de junho de 1989. Altera os dispositivos da Lei 4771/65. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1989.

BRASIL. Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL, Medida Provisória Nº 2166-67, de 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Brasília, DF, 2001.

BRASIL, Resolução CONAMA Nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Brasília, DF, 2006

BRASIL, LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. BRASIL, Decreto nº 23.793 de 23 de Janeiro de 1934. Brasília, DF, 2012.

CAMPINAS (2006). Lei Complementar Nº 15 DE 27 de Dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor. Campinas, 2006.

CAMPINAS (2011). Projeto de Lei Complementar Nº 01/2011. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 2 - MZ 2 - Área de Controle Ambiental - ACAM. Campinas, 2011.

CAMPINAS (2011). Projeto de Lei Complementar Nº 01/2011. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 5 - MZ 5 - Área de Requalificação Prioritária - ARP. Campinas, 2011.

CAMPINAS (2011). Projeto de Lei Complementar Nº 01/2011. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 8 - MZ 8 - Área de Urbanização Específica - AURBE. Campinas, 2011.

CAMPINAS (2011). Projeto de Lei Complementar Nº 01/2011. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 9 - MZ 9 - Área de Integração Noroeste - AIN. Campinas, 2011.