

## PARQUES PÚBLICOS E O DIREITO À CIDADE

Marie Madeleine Hutyra de Paula Lima<sup>1</sup>

O valor do patrimônio coletivo do espaço público nem sempre é devidamente considerado pelas pessoas e nem por governos. Os parques públicos, nas cidades, são importantes espaços públicos. Como acontece nas áreas rurais, onde a quase totalidade do território está ocupado pela propriedade privada, também na área urbana existe cada vez menos espaço público em proporção com a extensão territorial total, especialmente em cidades grandes como São Paulo, o que prejudica a população na busca de lazer barato. Os espaços verdes têm sua utilidade para reduzir a ansiedade das pessoas, conforme pesquisa da Faculdade de Medicina da USP na cidade de São Paulo, recomendando a arborização diversificada em muitas áreas para manter a temperatura do seu entorno e contribuir para evitar enchentes. (veja aqui) Entre outros benefícios, a produção de oxigênio pelas árvores por meio do processo de fotossíntese, reduzindo gases de efeitos estufa ou ainda captando parte das partículas finas em suspensão no ar. A cobertura vegetal pode absorver e filtrar grande

---

<sup>1</sup> Marie Madeleine Hutyra de Paula Lima é Advogada, Mestre/Direito Constitucional e associada do IBAP .

parte dos materiais particulados e elementos tóxicos, que ficam retidos nos troncos das árvores. ([veja aqui](#))

A noção do espaço público está associada com a da cidadania, servindo o parque público como bom exemplo por representar *para todos* um espaço de lazer a céu aberto, de permanência temporária para aproveitar o merecido ócio. O espaço público pode também ser apenas de passagem, como ruas e avenidas para circulação, que depende também da boa administração pública em utilizar nossos impostos diretos e indiretos, configurando o legítimo direito de todos a seu uso. O projeto “Todos al Parque” da cidade de Barranquilla, na Colômbia, representa ótimo precedente a ser valorizado de investimento inclusivo em espaços públicos verdes. Foi vencedor do concurso da edição 2021-2022 do *WRI Ross Center Prize for Cities*, por seu caráter de estratégia efetiva para desenvolver a economia, empoderar grupos marginalizados e renovar a confiança nas instituições públicas. Em 2011, a prefeita Elsa Nogueira criou esse programa para recuperar 60 parques localizados nas áreas mais desassistidas da cidade, priorizando as necessidades de grupos vulneráveis e desfavorecidos, incluindo crianças, mulheres, pessoas com deficiência e idosos. O eixo central era a participação dos moradores no redesenho dos parques e o objetivo de promover uma distribuição mais social e espacialmente equitativa das áreas verdes da cidade, começando pelas áreas mais desassistidas e espalhando os benefícios por toda a cidade. ([veja aqui](#))

Em 2021, prefeitos de cidades latino-americanas – no Brasil, Argentina, Uruguai, Peru e Colômbia – assinaram a ***Declaração de Barranquilla pelas Cidades Sustentáveis e a Biodiversidade***, com adesão atualizada de 17 cidades brasileiras, visando criar uma rede regional de “***biodiversidades***”, promover investimentos em infraestruturas e espaços públicos verdes, contando com o apoio da CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina.

A cidade de São Paulo carece de suficientes áreas verdes, que ocupam apenas 1,5% da área total da cidade ([veja aqui](#)). Setenta por cento (70%) da área da cidade de São Paulo tem solo impermeável,

que não retém as águas das chuvas, e conta com 650 mil árvores plantadas, sendo que a arborização urbana deve obedecer critérios técnicos e científicos para a tomada das decisões, baseadas em um prévio inventário qualitativo e quantitativo exigido pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. (Giulana Velasco, [www.ipt.br](http://www.ipt.br)).

No quadro abaixo, é possível perceber a distribuição desigual de áreas verdes na cidade de São Paulo e do índice de cobertura vegetal por habitante.

SUBPREFEITURA	REGIÃO	SUBPREF. (Km2)	GOB.VEG. (Km2)	POP 2019	COB.VEG./HAB (m2/hab)	
CAMPO LIMPO	SUL	36,68	9,69	708.435	13,67	
CAPELA DO SOCORRO		132,64	62,49	602.292	103,76	
CIDADE ADEMAR		30,67	7,54	434.673	17,34	
IPIRANGA		37,59	9,36	479.317	19,52	
JABAQUARA		14,01	2,18	224.446	9,73	
M'BOI MIRIM		63,46	21,96	621.915	35,31	
PARELHEIROS		360,81	329,86	165.245	1.996,19	
SANTO AMARO		37,76	11,09	248.739	44,58	
VILA MARIANA		26,99	6,12	362.684	16,89	
BUTANTÃ	OESTE	56,41	21,64	465.503	46,48	
LAPA		40,57	8,47	331.765	25,53	
PINHEIROS		31,99	9,07	295.753	30,68	
CASA VERDE-CACHOEIRINH	NORTE	27,21	8,41	294.928	28,51	
FREGUESIA-BRASILÂNDIA		32,1	12,95	406.586	31,85	
JACANÃ-TREMEMBÉ		65,33	44,73	318.422	140,47	
PERUS		57,21	43,31	189.657	228,37	
PIRITUBA-JARAGUÁ		55,34	26,05	471.301	55,27	
SANTANA-TUCURUVI		35,78	12,99	311.446	41,72	
VILA MARIA-VILA GUILHER		26,9	3,15	282.126	11,18	
ARICANDUVA-FORMOSA	LESTE	22,34	2,71	259.284	10,43	
CIDADE TIRADENTES		14,94	6,45	223.802	28,80	
ERMELINDO MATARAZZO		15,99	2,87	202.724	14,14	
GUAIANASES		17,76	4,01	269.853	14,87	
ITAIM PAULISTA		21,61	2,55	372.231	6,86	
ITAQUERA		55,1	21,70	537.855	40,34	
MOOCA		36,05	4,35	367.680	11,83	
PENHA		43,36	9,80	456.810	21,45	
SÃO MATEUS		45,48	17,28	458.179	37,71	
SÃO MIGUEL		26,06	4,93	348.709	14,13	
SAPOEMBA		13,63	1,44	276.228	5,22	
VILA PRUDENTE		19,26	2,46	242.228	10,14	
SÉ		CENTRO	26,67	4,39	473.798	9,27
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>1.527,69</b>	<b>735,99</b>	<b>11.704.614</b>	<b>62,88</b>

Fonte: Relatório do Mapeamento da Cobertura Vegetal do Município de São Paulo. SVM, 2020.

A *região leste* apresenta baixa cobertura vegetal por pessoa na média geral de 17,99 m<sup>2</sup>, com grande densidade populacional.

As áreas periféricas (vizinhas às áreas rurais) da *região sul* do município da cidade de São Paulo, como Parelheiros e Capela do Socorro somadas, representam 53,30% do total de áreas verdes. Excluindo as duas subprefeituras, a média por habitante cai para 22,43 m<sup>2</sup>. Na *zona oeste*, a subprefeitura do Butantan abrange as áreas verdes da Cidade Universitária e do Instituto Butantan. A cobertura vegetal é de 46,48 m<sup>2</sup>/habitante, tendo muitos prédios de moradia. Na média, é de 34,23 m<sup>2</sup>/habitante. Na *região norte*, na subprefeitura de Perú's a cobertura vegetal é de 228,73 m<sup>2</sup>/ habitante. Segue a de Jaçanã-Tremembé – onde fica o Horto Florestal Alberto Loefgren – e registra cobertura vegetal de 140,47 m<sup>2</sup>/ habitante, o dobro da média da cobertura vegetal de 76,76 m<sup>2</sup>/ pessoa dessa região. O Parque Estadual da Cantareira (79 km<sup>2</sup>) beneficia o entorno, embora fora dos limites do município. A *região leste* apresenta baixa cobertura vegetal por pessoa na média geral de 17,99 m<sup>2</sup>, com grande densidade populacional. Em época de chuvas, há relato de inundações nessa região, a indicar a importância das áreas verdes para drenar a água das chuvas cada vez mais intensas e concentradas.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) regulamentou o artigo 182 da Constituição Federal sobre Política Urbana, que tem, como principal instrumento de consecução, o Plano Diretor estabelecido como obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município da Cidade de São Paulo de 2014 são: função social da cidade; função social da propriedade urbana; função social da propriedade rural; equidade e inclusão social e territorial; direito à cidade; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e gestão democrática. (Lei n. 16.050, 31/07/2014, art. 5º).

A *função social da cidade* contempla o atendimento pelo poder público dos fundamentos da República de respeito à cidadania e à

dignidade da pessoa humana e do objetivo da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de políticas públicas adequadas no âmbito local. A *equidade social e territorial* abarca o objetivo da República de reduzir as desigualdades sociais e regionais agora entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do município. O *direito à cidade* compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana, representando o objetivo da República de promover o bem de todos sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação. O *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* é constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano organizados de forma equilibrada para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano. E a *gestão democrática* é a garantia da participação de representantes de diferentes segmentos da população nos processos de planejamento e gestão da cidade e reflete o princípio da soberania do povo, como manifestação de democracia participativa.

Por sua vez, o Plano Diretor prevê, – entre os objetivos urbanísticos e ambientais estratégicos relacionados à recuperação e proteção da rede hídrica ambiental –, ampliar progressivamente as áreas permeáveis com as áreas verdes significativas e a arborização, para minimização dos processos erosivos, enchentes e ilhas de calor e ampliar os parques urbanos e lineares para equilibrar a relação entre o ambiente construído e as áreas verdes e livres e garantir *espaços de lazer e recreação para a população* (art. 25).

A vinculação entre o direito à cidade, a cidadania e acesso a áreas verdes urbanas e parques públicos tem merecido a atenção da sociedade civil organizada e, mais recentemente, vem causando preocupação e indignação com decisões do governo estadual.

Em sua finalidade de explorar as áreas e obter lucro econômico, a concessionária vem instalando equipamentos que estão descaracterizando os parques públicos, além de cobrar caro dos usuários.

A causa disto é a recente privatização pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo na forma de **“Concessão de Uso de Bem Público à pessoa jurídica de direito privado que se responsabilizará pelas atividades de realização de investimentos, conservação, operação, manutenção e exploração econômica dos Parques Urbanos Dr. Fernando Costa – Água Branca, Cândido Portinari e Villa-Lobos”**, mediante contrato assinado em 15 de junho de 2022, com o grupo Reserva Novos Parques Urbanos S.A., com validade de 30 anos, a contar da assinatura do termo de entrega do bem público. Integram a concessão a Área de Concessão discriminada nos Anexos do contrato e cujos nomes aparecem no edital da Concorrência Internacional nº 02/2021 (p. 170, São Paulo, 132 (161) Diário Oficial Poder Executivo, Seção I quinta-feira, 11 de agosto de 2022, p. 7641).

Importa destacar que nem o tombamento pelo CONDEPHAT em 1996 como bem cultural, histórico, arquitetônico, turístico, tecnológico e paisagístico serviu para demover o governo do Estado de São Paulo de submeter o Parque da Água Branca a oferta pública de concorrência internacional para concessão ([veja aqui](#)). Em sua finalidade de explorar as áreas e obter lucro econômico, a concessionária vem instalando equipamentos que estão descaracterizando os parques públicos, além de cobrar caro dos usuários. No Parque Cândido Portinari, ao lado do Parque Villa-Lobos, na zona oeste da cidade de São Paulo, houve a instalação da “maior roda gigante da América do Sul”, – com reforço de área impermeabilizada para suportar sua estrutura, iluminação noturna a afetar o sossego da fauna da área arborizada, descaracterização da paisagem original de área de contemplação e descanso, contato com a natureza –, e de outros equipamentos que estão transformando esse parque público num “parque de diversões particular” em área pertencente ao público, quando o uso do parque em sua *integralidade* deveria estar livre de discriminação

de qualquer origem. Como fica o respeito à cidadania e aos demais princípios nessa concessão?

Continua atual a crítica do geógrafo Milton Santos sobre a perda da cidadania, por falta de concretização do direito ao entorno, com as mudanças bruscas que se operam na paisagem e no meio ambiente sem a menor consideração pela opinião das pessoas. O próprio direito à cidade e o direito ao entorno são confrontados pela predominância do lucro do sistema produtivo, resultando em perda de espaços públicos com a privatização. O lazer da cidade passa a ser um lazer pago, de consumo. Aponta também para as diversas ordens de acesso à cidade, desde aquele que pode utilizar a metrópole toda, por ter recursos econômicos e meios de circulação, até aquele, que por falta de meios, somente utiliza a cidade parcialmente restrito a uma determinada parte da cidade (Milton Santos: O espaço da cidadania e outras reflexões, 2013). Seriam limitações do direito à cidade.

O modelo na concessão desses parques exclui de seu uso a parcela vulnerável da população e afasta a participação social nas decisões tomadas para essa privatização. Confronta o modelo de ampliação inclusiva de parques públicos em Barranquilla e o conteúdo da *Declaração de Barranquilla pelas Cidades Sustentáveis e a Biodiversidade*, os propósitos do Plano Diretor Estratégico da Cidade de SP, do Estatuto da Cidade e da própria Política Urbana delineada na Constituição Federal.

A população da cidade de São Paulo necessita conquistar cada vez mais áreas verdes e parques públicos a curto prazo. A sociedade civil organizada está alerta e vem acompanhando essas concessões e cobrando do poder público informações sobre estudos do processo de gestão dos parques e áreas verdes, a preservação do direito da população mais desfavorecida em acessar os parques públicos em todas as atividades, sem segregação direta ou indireta, haver maior participação das demandas da população local nos processos de decisão política e a regulamentação de mecanismos de participação civil

no processo de planejamento, gestão e monitoramento de parques urbanos.

Importante alerta para a sociedade sobre o tempo longo de concessão por 30 anos, uma arriscada delegação – da obrigação do poder público de proteger o espaço público ambiental e de lazer urbano – para atividade empresarial, *vinculando contratualmente também os futuros governos*, sem um efetivo controle estatal quanto à adequada execução do contrato de concessão e quanto à proteção do patrimônio ambiental e de lazer da população representado pelos parques públicos, diante de eventuais desvios da destinação para o qual esse bem público fora criado e sem contraprestação de aplicar os valores da concessão para criar novos parques públicos em outras áreas da cidade.

Quem de nós estará apto para fiscalizar essas concessões pelos próximos 30 anos?