

# Gestão Ambiental Urbana: gerindo um Parque Municipal

VLADIMIR STOLZENBERG TORRES

✉ [biologo.vladimir@gmail.com](mailto:biologo.vladimir@gmail.com)

Biólogo, CRBio 17.201-03, Ms. em Biociências (PUCRS), Dr. em Informática na Educação (UFRGS), Pós-doutorado em Arquitetura e Urbanismo (IME), Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade (Smams).

## PALAVRAS-CHAVE

Parque Chico Mendes; Parque Urbano; Gestão Ambiental.

## RESUMO

Sinônimos de qualidade de vida e até mesmo de “*status quo*”, os parques urbanos assumem relevância internacionalmente reconhecida. Podem ser considerados o “*locus*” da interação urbanização/recursos naturais dentro das grandes cidades, e estão intrínsecos à lógica de conflitos que as caracterizam, exigindo, deste modo, especial atenção quanto à sua gestão. Assim, este estudo discute as dificuldades inerentes à administração de um parque urbano, modelado pelo Parque Municipal Chico Mendes de Porto Alegre.

## OBJETIVO

Expressar um processo de gestão ambiental para um Parque Urbano, modelado pelo Parque Municipal Chico Mendes de Porto Alegre, com vistas a atender a expectativa da comunidade que o circunscreve.

## INTRODUÇÃO

Elaborar estudos sobre parques urbanos implica, primeiramente, considerar a definição do que seja parque, dificultada pelas diferenças de dimensões, tratamento, funções e equipamentos, pois parques urbanos desempenham diferentes funções as quais não são submetidas a um padrão. Enquanto certos parques recebem multidões, a exemplo do Parque Farroupilha, outros estão vinculados à proteção ambiental, a exemplo do Morro do Osso, sendo definido como de uso restrito (SCALISE, 2002).

Conforme Cardoso e Vasconcellos-Sobrinho (2012), parques urbanos são criados em todo o mundo desde o século XVIII com o intuito de minimizar os problemas socioambientais gerados pelo crescimento desordenado das cidades (SILVA; EGLER, 2003). Ocorre que diversas vezes os parques urbanos são criados e não são implementados. Dentre os vários motivos na dificuldade de sua implementação está o fato de não serem percebidos pelos atores sociais os quais estão envolvidos como um importante espaço para a proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida urbana. Estudos recentes mostram, inclusive, que estes atores sociais rotineiramente causam diversos impactos socioambientais nas áreas protegidas (SILVA; EGLER, 2003).

Os parques urbanos são espaços que estruturam parte da vida pública no espaço urbano. Neles a cidade se encontra em sua diversidade, tornando visíveis as diferentes matizes que compõem o tecido urbano, assim como suas contradições. Ou pelo menos deveria ser assim, se levarmos em conta que os parques urbanos são espaços públicos.

Os espaços públicos são lugares da cidade em que a acessibilidade ampliada permite o encontro entre os diferentes grupos e classes sociais que compõem o conjunto urbano local. Essa diversidade de grupos que usam o espaço público, com práticas espaciais bastante particulares, gera a necessidade de criação de um estatuto público que garanta o convívio mútuo, para que a diversidade seja respeitada sob a premissa da igualdade (SOUZA, 2008). Sendo assim podemos afirmar, como aponta Gomes (2002), que o espaço público se constitui no *lócus* da lei. A produção da lei media a relação entre os diversos grupos e classes que ocupam esse espaço, para que não haja sobreposição, nem hegemonia de práticas espaciais. Deveria ser assim...

Porém, os espaços públicos contemporâneos refletem outra realidade. A lei produzida no atual Estado democrático (capitalista) privilegia mais alguns grupos do que outros, e a cidadania acaba sendo medida pela capacidade de consumo do indivíduo. Enquanto alguns cidadãos possuem, pela sua grande capacidade de consumir, o direito de usufruir tanto do espaço público (e de reclamar por ele) quanto de usufruir de um espaço privado qualificado, com todas as benesses que o poder financeiro pode oferecer; outros, pelo seu baixo poder aquisitivo, não possuem direito a um espaço público de qualidade, por que são rejeitados de forma velada (e às vezes explícita) por parte da sociedade, assim como em seu espaço privado a qualidade de vida se vê comprometida pela falta de saneamento, de luz, de água, por exemplo.

Tal situação produz espaços públicos muito diversos entre si, pois a distribuição desses diferentes tipos de cidadãos se dá de forma diversificada no conjunto da cidade. Os parques urbanos encontrados no interior das grandes cidades evidenciam essa compreensão. Em tal condição, os parques passaram a ser pensados não apenas como urbanismo ou equipamento de lazer e contemplação, mas como parte de um todo sistêmico que é a cidade.

Além disto, o poder público, no âmbito da presente investigação, a Prefeitura do município de Porto Alegre, já não garante recursos suficientes a manutenção e implantação de melhorias nos parques urbanos da cidade. Atualmente a maior parte dos investimentos em parques é gerado através do Programa de Adoção de Parques e Praças de Porto Alegre. Trata-se de um programa onde as empresas podem investir nos parques em troca de publicidade. O único adotado na sua totalidade é o Moinhos de Vento, que por se localizar na área nobre da cidade gerou o interesse da iniciativa privada; o Parque Farroupilha, por sua vez, possuía inicialmente, adoções parciais, atualmente, porém, contando com uma grande empresa que contribui para sua manutenção em função do fluxo social ali existente; o Parque Alemanha, por sua vez, foi concebido e implantado pela iniciativa privada. Enquanto isto, dentre os parques que se localizam na periferia, o Chico Mendes, não possui investidores privados pelo desinteresse publicitário, na medida em que o público usuário é considerado de baixa renda.

Com a ausência de investimentos do poder público, outra forma de angariar recursos é através de eventos realizados por empresas privadas nos parques. O problema é que a concentração dos investimentos nos parques da área central acaba persistindo, pois en-





Os bairros que constituem o entorno do Parque Chico Mendes são, em grande parte, frutos de ocupações ilegais geradas pela expansão da periferia porto-alegrense. Sua implementação embora tenha tido como objetivo a oferta de um espaço de lazer para a comunidade carente desses bairros, teve também como finalidade, a contenção das ocupações ilegais no local – o que não se consumou de pleno.

De forma geral, três grandes problemas acometem o Parque, quais sejam: o primeiro diz respeito à presença de ocupações irregulares (fotografia 02) que iniciaram, recentemente, um processo de expansão, em face da ineficiência do serviço público de contê-las; o segundo guarda relação direta com o primeiro, considerando-se a pouca atenção dispensada ao Parque, pela administração municipal, em face das peculiaridades sociais da comunidade que usufrui do mesmo (o índice de vulnerabilidade social oscila na ordem de 0,382)<sup>1</sup>; e, o terceiro problema, diz respeito ao reduzido número de servidores para sua manutenção apropriada.

### Fotografia 2 – Parte da ocupação irregular presente no Parque



Fonte: imagem obtida a partir do vídeo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=DLLpKN3u4LY>.

Além de tais problemas, outra situação que se estabelece, dá conta da inexistência histórica de um Gestor Técnico que conduzisse o Parque, o que somente foi retificado a partir do final do ano de 2011. Até então, desde sua inauguração, o Parque sempre foi conduzido por profissionais sem a devida qualificação técnica para prevenir e remediar problemas identificáveis.

Assim, em um contexto de crescente urbanização e adensamento populacional, grandes áreas verdes são sempre alvo de pressão antrópica e demandam uma gestão ativa que mitigue os problemas que lhes são característicos e que integre valores de ordenamento e desenvolvimento (componentes da gestão urbana) e de proteção e conservação dos recursos naturais (componentes da gestão ambiental).

A problemática de administração dos parques ainda se agrava quando se levantam indicadores como recursos financeiros escassos, falta de pessoal e estudos técnico-científicos, fiscalização deficiente e a existência de uma legislação por vezes pouco clara e aplicável.

<sup>1</sup> O Índice de Vulnerabilidade Social varia de 0 a 1 (semelhantemente ao IDH), sendo construído a partir de relações entre índices de habitação, saúde, saneamento, renda, demografia e educação, extraídos do Censo Demográfico.

## O PARQUE MUNICIPAL CHICO MENDES

Ao pesquisar a gestão de parques urbanos no mundo, o Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública constatou haver bastante diversidade de modelos ou padrões específicos de dimensão, legislação ou gestão, além da inexistência da definição de uma política clara de gerenciamento destes espaços. Dificuldades na manutenção e manejo dos parques foram identificadas como regra e verificou-se que os parques administrados por governos locais sofrem mais com a escassez de recursos, embora sejam mais propícios a recebê-los por meio de parcerização ou mobilização, o inverso do ocorrido nos parques sob administração federal. O estudo também apontou para o fato de que o papel da sociedade civil é fundamental na explicação do sucesso em alguns parques urbanos do mundo, e que há variação do grau de participação governamental, conforme explica Oliveira (2007), baseada no estudo:

(...) há diversos tipos de papéis de Governos com relação aos parques urbanos. Porém, em todos eles, é claro o papel de formulação de política e marco legal, aporte de recursos e controle. Em alguns parques foi encontrada forte ação da sociedade civil organizada, apontando recursos tendo como contrapartida a isenção fiscal. Em outros, o controle governamental é voltado para alguns dos programas do parque. Em nenhum dos casos pesquisados a sociedade civil organizada é responsável totalmente pela gestão dos parques urbanos (OLIVEIRA, 2007).

Sirkis (2003) nos adverte que a gestão de áreas verdes nas cidades transpassa a questão de sua valorização, da necessidade de preservá-las ou do reconhecimento de seus benefícios, pois até mesmo “propostas urbanísticas essencialmente antiecológicas” o fazem. A questão, portanto, “não se confunde com a simples conservação do verde ou das amenidades paisagísticas nem com um zoneamento nostálgico da vida rural” e deve considerar a “sustentabilidade econômica, social, energética das relações humanas e daquelas entre o ambiente natural e o construído” (SIRKIS, 2003).

O autor afirma que alguns modernistas e pensadores da cidade, apesar de valorizarem espaços verdes, não os assimilam ao ecossistema urbano. Em vez disso, tomam o ambiente natural, em contraposição ao entorno majoritariamente urbano, um obstáculo a ser superado para a efetiva composição de sua obra. Para ilustrar tal fato, Sirkis cita Le Corbusier quando o urbanista afirma:

A casa, a rua, a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano; devem estar em ordem, senão se opõem aos princípios fundamentais que temos como eixo; em desordem, nos fazem frente, nos travam, como nos trava a natureza. Ambiente que combatem os todos os dias (LE CORBUSIER *apud* SIRKIS, 2003).

Sirkis (2003) considera, ainda, existir um consenso quanto ao fato de que a gestão ambiental não pode se restringir às atividades de controle e fiscalização. Mostra-se imprescindível a inclusão da variável ambiental no estabelecimento da política ambiental – aliada à de desenvolvimento – e do planejamento estratégico, sendo necessário para isso atualizar o papel do Estado.

Ao tratar da coexistência entre urbano e o natural partindo de um planejamento integra-

do, Sirkis (2003) enfatiza que “as áreas verdes urbanas dependem da dinâmica dos bairros que a rodeiam”. Ao dialogar com Jacobs, o autor trabalha a teoria de que os parques não apenas qualificam sua vizinhança, mas são também o reflexo direto e drástico da atuação desta vizinhança sobre eles.

Existe algo sobre o arranjo da vizinhança que afeta fisicamente o parque? Sim. Essa mistura de usos nos edifícios produz de forma direta a mistura de usuários que entram e saem do parque em horários diferentes. Usam os parques em horários diferentes uns dos outros porque suas programações de vida diárias se diferenciam. O parque então possui uma intrincada seqüência de usos e usuários. (JACOBS *apud* SIRKIS, 2003)

A fala dos autores nos direciona à reflexão de que a gestão dos parques urbanos *per se* não é suficiente para garantir sua eficácia e eficiência. É imprescindível que a ela se associem medidas de gestão urbana que considerem os demais fatores sociais, financeiros e ambientais das cidades, como demandas habitacionais, pressões de setores imobiliários e comércio – industriais, além da manutenção de outros equipamentos característicos das cidades (vias terrestres, abastecimento, saneamento básico, e águas pluviais dentre outros).

Oliveira (2007) apóia-se em Araújo para estabelecer que gestão é um processo que engloba necessariamente cinco etapas: planejamento, organização, liderança, execução e controle. O autor afirma que no Brasil, a gestão de parques esteve sempre voltada para o manejo de recursos naturais. Em contraposição, o país dá pouca ênfase aos aspectos organizacionais (definição e divisão dos trabalhos e recursos necessários para determinada tarefa), que são responsáveis por determinar o sucesso ou o fracasso no alcance dos objetivos traçados.

As etapas de planejamento, execução e controle também podem ser consideradas bastante limitadas na gestão dos parques no território nacional. Kliass (1993) agrega ao rol de requisitos para uma gestão eficiente dos parques urbanos a criação de condições institucionais que garantam uma atuação efetiva junto aos órgãos de planejamento e aos setores da administração, garantindo, desta maneira, o atendimento da legislação, a viabilização de áreas, elaboração de projetos, implantação, operação e manutenção dos parques.

## RESULTADOS

O Parque Municipal Chico Mendes foi instituído por meio de prerrogativas da legislação municipal (Lei Municipal N° 7.113/1992), no entanto, foi constatado que tal parque não possui plano e diretrizes de manejo, o que pode comprometer os objetivos de sua criação.

Sendo assim, um planejamento efetivo, levando em conta os anseios e perspectivas da população, deve ser considerado na gestão deste parque urbano e, posteriormente, ser incorporado a um plano de manejo.

O Parque Chico Mendes é um importante local para a preservação de áreas verdes que ainda existem naquela região da cidade e, com essa preservação, contribuir para a manutenção ou melhoria da qualidade de vida das pessoas da cidade. Contudo há muitos desafios a serem perseguidos para uma efetiva governança ambiental desses espaços, a

Lei Municipal Nº 12.094/2016 por exemplo, que adotando critérios políticos totalmente antiéticos desafetou parte da área em benefício de entidades que não necessitavam. Dentre todos os desafios, talvez um dos mais proeminentes (junto com a questão do uso político já comentado) seja construir uma aliança de governança participativa entre os atores sociais, tendo em vista que a efetivação das instâncias de participação representa a democratização das ações de gestão ambiental nos parques urbanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- O cenário de problemas estruturais e normativos que atingem o contexto dos parques urbanos de Porto Alegre, exemplificado pelo Parque Municipal Chico Mendes mostra-se bastante complexo, e como descrito, a administração pública não tem alcançado a solução ideal para saná-los.
- A gestão pública vem levantando uma série de iniciativas nas quais se insere a busca por parcerias com diversos segmentos sociais. A crença de que a gestão deve se concentrar nas mãos do poder público é hoje bastante questionada e o que se propõe, em oposição, é que se compartilhe a responsabilidade com a sociedade civil e a iniciativa privada. Inegável, porém, a relevância dos parques urbanos para a vida cidadina, tão consensual quanto os desafios que se impõem à sua implementação e gestão.
- Embasando-se no conceito de governança e na interação dos parques na estrutura urbana, admite-se que estes espaços são reflexo da atuação do que Correa (1989) chamou de agentes sociais concretos do meio urbano, que agem dentro de um marco jurídico e não neutro em busca de seus interesses. São eles os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais.
- Sob a óptica da teoria dos *stakeholders*, a gestão baseada na participação social deve dar especial atenção aos atores sociais mais importantes, tanto àqueles que atuam no estabelecimento das ações gerenciais, quanto àqueles que agem nas políticas gerais e realizam tomadas de decisão. A teoria dos *stakeholders* permite entender os interesses, convergências e divergências entre os atores sociais nas formas de pensar e agir que intrinsecamente se relacionam com o processo de implementação de um parque.
- Importante ressaltar que a imprescindibilidade de instrumentos de gestão dos parques urbanos é ainda reforçada por fatores característicos do crescimento urbano cada vez mais intenso, como o aumento do fluxo de veículos, da superfície compactada dos solos urbanos e até mesmo do número de visitantes que os parques recebem, na medida em que cresce também a demanda por estes espaços nas sociedades urbanas.
- A partir do objeto de estudo da presente pesquisa, alguns parâmetros, principalmente de natureza normativa, são acrescentáveis para um melhor modelo de gestão, quais sejam: a previsão e implementação de parcerias dentro de estratégias de gestão; a existência de um órgão administrador bem definido e com atribuições claras – sugerindo-se o restabelecimento da antiga Divisão de Administração de Parques; a existência de um conselho gestor integrado por membros da sociedade civil, bem como de um plano de manejo traçado; o seu adequado registro cartorial; a definição e publicação de suas poligonais georreferenciadas; e o reconhecimento da posse e existência e fidedignidade da documentação em que cresce também a demanda por estes espaços nas sociedades urbanas.



## REFERÊNCIAS

- CARDOSO, S. L.; VASCONCELLOS-SOBRINHO, M. Desafios para Implementação de Parques Urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren (PEGV). **Anais do VI ENAPEGS - Eixo Temático 3: Movimentos Sociais e Gestão Social na Construção Democrática**. Disponível *on line in*: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/300.pdf>>. Acesso em 04 de maio de 2013.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- GOMES, P. C. C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- KLIASS, R.G. **Parques urbanos de São Paulo**. São Paulo, Pini Editora, 1993.
- OLIVEIRA, Priscilla Telles S. B. de. **Sistema de indicadores ambientais: um modelo para o monitoramento de parques urbanos**. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. São Paulo, 2007.
- PORTO ALEGRE. **Lei Municipal N° 7.113, de 08 de julho de 1992**. Denomina Parque Chico Mendes um logradouro público e um logradouro irregular.
- PORTO ALEGRE. **Lei Municipal N° 12.094, de 07 de julho de 2016**. Autoriza o Executivo Municipal a desfetar área verde do Parque Chico Mendes para a implantação de equipamentos públicos.
- SCALISE, W. Parques urbanos – evolução, projeto, funções e uso. **Revista Assentamentos Humanos**, v. 4, n. 1. p. 17-24. 2002.
- SILVA, L. J. M. da; EGLER, I. **Parques urbanos: A Natureza na Cidade – Uma análise da percepção dos atores urbanos**, 2003, 114f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentado). Centro de Desenvolvimento Sustentado/UNB. Brasília/DF, 2003.
- SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. *In* TRIGUEIRO, André (coord). **Meio Ambiente no século 21**. Rio de Janeiro. Sextante, 2003. Págs. 215-229.
- SOUZA, F. S. **O espaço público contemporâneo: A complexidade vista a partir de parques urbanos de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, Dissertação de Mestrado, 2008.