



ARRANJOS, DESARRANJOS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE INTERVENÇÃO EM APPS EM SÃO PAULO (ST3 ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Paula Ciminelli Ramalho

Universidade Federal do ABC | paula.ciminelli@ufabc.edu.br

Alexandre Yassu

Universidade Federal do ABC | alesdl@yahoo.com.br

Wellington Tohoru Nagano

Universidade de São Paulo | nagano@usp.br

Maria Luiza Levi Pahim

Universidade Federal do ABC | levi.maria@ufabc.edu.br

Máira Fernandes Silva

Prefeitura de São Paulo | maira.fernandes7@gmail.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: O artigo discute desafios para a gestão municipal das áreas de preservação permanente (APPs), em São Paulo. Diante da relevância dos impactos urbanos das mudanças climáticas, a discussão sobre inovações no tratamento de áreas marginais aos cursos d'água ganha centralidade. Buscando investigar as condições institucionais para uma mudança de paradigma nas intervenções em APPs, é feito um resgate da atuação recente do poder local, a partir de registros da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. São descritos três casos de implantação de parques lineares: Água Podre, Canivete e Itaim. Observa-se que a ação da Prefeitura se deu, essencialmente, a partir de demandas de drenagem e habitação e que, embora tenha havido iniciativas de articulação intersetorial, estas não se mostram eficazes e suficientes. Conclui-se que a busca por inovação se caracteriza por avanços e retrocessos, havendo ainda desafios para alcançar uma atuação integrada e transversal, em direção à sustentabilidade urbana.

Palavras-chave: áreas de preservação permanente; São Paulo; parques lineares; setorialidade; transversalidade.

ARRANGEMENTS, DISRUPTIONS, AND INSTITUTIONAL CHALLENGES FOR MUNICIPAL PUBLIC POLICIES ON INTERVENTIONS IN PERMANENT PRESERVATION AREAS (APPS) IN SÃO PAULO

Abstract: *This paper discusses challenges for municipal management of permanent preservation areas (APPs) in São Paulo. Given the relevance of urban impacts caused by climate change, the debate on innovations in the treatment of marginal areas along waterways has gained prominence. Seeking to investigate the institutional conditions for a paradigm shift in interventions in APPs, the recent actions of the local government were reviewed based on records from the Secretariat of Green and Environment. Three cases of linear park implementation are described: Água Podre, Canivete, and Itaim. It was observed that the City Hall's actions were primarily driven by drainage and housing demands, and while there were initiatives for intersectoral coordination, these proved ineffective and insufficient. The study concludes that the search for innovation is marked by advances and setbacks, with persistent challenges to achieving integrated and transversal approaches toward urban sustainability.*

Keywords: *permanent preservation áreas; São Paulo; linear parks; sectorality; transversality.*

ARREGLOS, DESARREGLOS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE INTERVENCIÓN EN ÁREAS DE PRESERVACIÓN PERMANENTE (APPS) EN SÃO PAULO

Resumen: *El artículo aborda los desafíos para la gestión municipal de las áreas de preservación permanente (APPs) en São Paulo. Ante la relevancia de los impactos urbanos del cambio climático, el debate sobre innovaciones en el tratamiento de las áreas a lo largo de los cursos de agua cobra centralidad. Con el objetivo de investigar las condiciones institucionales para un cambio de paradigma en las intervenciones en APPs, se realizó un análisis de la actuación reciente del poder local, basado en registros de la Secretaría del Verde y del Medio Ambiente. Se describen tres casos de implementación de parques lineales: Água Podre, Canivete e Itaim. Se observa que la acción del Ayuntamiento se basó en demandas de drenaje y vivienda y que las iniciativas de articulación sectorial no fueron eficaces ni suficientes. Se concluye que la búsqueda de innovación se caracteriza por avances y retrocesos, persistiendo desafíos para lograr una actuación integrada y transversal hacia la sostenibilidad urbana.*

Palabras clave: *áreas de preservación permanente; São Paulo; parques lineales; sectorialidad; transversalidad*

INTRODUÇÃO

Cada vez mais em nossos cotidianos temos visto e sentido os impactos regionais, urbanos e locais das mudanças climáticas, causadas pela devastação ambiental metabolizada sob os imperativos do capitalismo neoliberal e financeirizado. A emergência climática global tem promovido, entre outros impactos, alterações nos padrões de pluviosidade, ocasionando inundações cada vez mais frequentes e secas cada vez mais críticas e prolongadas. A degradação das áreas marginais aos cursos d'água e ao redor de nascentes, classificadas pela legislação florestal, entre outras, como áreas de preservação permanente (APPs), ganha relevância nesse cenário. A degradação desses espaços ameaça a segurança hídrica, aumenta o risco geotécnico e de inundações e aprofunda desigualdades socioeconômicas e ambientais.

São consideradas APPs, pela legislação florestal vigente, as áreas marginais aos cursos d'água, com dimensão variável dependendo da largura do leito. Definem-se como áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Brasil, 2012). Sobre as APPs recaem as disposições estabelecidas pela regulação, podendo sofrer intervenção apenas nos casos definidos legalmente como de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

Apesar das previsões da legislação, as APPs urbanas no Brasil são espaços em que se mostram, de forma expressiva, conflitos socioambientais de diversas ordens. Historicamente, têm sido impactadas pelo processo de produção e reprodução do espaço urbano, dado pela dinâmica de interação entre o mercado imobiliário e a ação (ou inação) estatal. Esse processo influencia e é influenciado pelo valor do preço da terra e é excludente, na medida em que expulsa populações das áreas mais valorizadas da cidade e as obriga a buscar, de forma autônoma, locais para estabelecer suas moradias. As APPs, por serem áreas ambientalmente sensíveis e, muitas vezes, de risco para ocupação, são usualmente desprezadas pelo mercado formal e, na ausência ou insuficiência de intervenções do poder público, se tornam extremamente suscetíveis à ocupação irregular para fins de moradia, especialmente pela população de baixa renda (Maricato, 1996, 2000).

Aos desafios relacionados à problemática habitacional se somam outras demandas sociais urbanas: a implementação de redes viárias, de infraestrutura e de equipamentos públicos. No entanto, a produção da cidade não necessariamente atende às previsões legais de constituição das APPs. Se, de um lado, a regulação, nas três esferas federativas, define limites e restrições de uso e ocupação, de outro, a ocupação urbana às margens dos córregos ocorre, muitas vezes, à revelia das normas. Assim, os desafios do ponto de vista territorial se somam aos desafios institucionais de planejamento e gestão desses espaços.

No município de São Paulo, são cerca de 5,5 mil quilômetros lineares de rios e córregos e mais de 10 mil cabeceiras, que determinam a incidência de APPs. Além da ocupação irregular para

fins de moradia, as APPs em São Paulo abrigam volume significativo de vegetação remanescente, demandando sua conservação e recuperação, para aumento da biodiversidade e melhora da qualidade dos espaços urbano e rural. São, portanto, áreas extremamente estratégicas para o enfrentamento das mudanças climáticas, em âmbito local, e de seus impactos decorrentes, em várias frentes: na questão hídrica, na preservação de biomas, na redução do risco geotécnico e hídrico, nas políticas habitacionais de urbanização de favelas e no bem-estar da população, com a redução das ilhas de calor e aumento da oferta de lazer.

Entretanto, ao longo de quase dois séculos, as margens dos corpos d'água em São Paulo têm sido alvo de debates, disputas e ações institucionais, com diferentes abordagens de políticas e programas visando transformar os fundos de vale, para atender demandas urbanas e sociais. Desde a primeira intervenção no Rio Tamanduateí, no século XVIII, até as intervenções recentes em rios como o Pinheiros e pequenos córregos, diferentes paisagens geográficas foram moldadas, refletindo processos sociais, políticos e econômicos do município (Anguelovski, Shi, Chu, 2016).

Até o início do século XX, os debates se concentravam, principalmente, na urbanização das áreas marginais, variando entre propostas de preservação como áreas verdes e a criação de vias de circulação. A partir de 1930, com o Plano de Avenidas de Prestes Maia, se consolidou a ideia de construção de avenidas de fundo de vale, que dominou o planejamento urbano até o final do século XX, com destaque para o Programa de Canalização de Córregos e Avenidas de Fundo de Vale (PROCAV), ativo entre as décadas de 1980 e 1990. Este programa seguia a lógica de aumentar a condutividade hidráulica, enquanto, paralelamente, crescia o número de assentamentos precários ao longo dos corpos d'água, criando um dos principais problemas socioambientais da cidade (Alves, Torres, 2006; Travassos, 2010).

Nos anos 1990, se inicia uma mudança nas práticas de drenagem urbana e na política habitacional, dando início a novas abordagens que contemplam, entre as soluções para intervenção nas áreas marginais aos córregos urbanos, a implantação de parques lineares e obras de saneamento e urbanização de favelas. Nas últimas duas décadas, seguiram ocorrendo mudanças políticas, institucionais, normativas e culturais, que se refletem nas soluções técnicas de tratamento das margens de curso d'água no município. Essas mudanças configuram uma transição em curso, em direção a um novo paradigma, que prioriza soluções baseadas na natureza (SBN) como estratégia para a sustentabilidade e enfrentamento das mudanças climáticas, buscando recuperar funções originais das APPs e, ao mesmo tempo, reduzir vulnerabilidades sociais. Essa trajetória, no entanto, não é linear e, nesse período, é possível observar avanços e retrocessos, que caracterizam essa transição.

Diante desse histórico, da diversidade e complexidade dos territórios no município e do cenário atual de emergência climática, o presente artigo busca discutir sobre os desafios para a gestão institucional das intervenções em APPs, em escala local. O artigo é resultado de uma colaboração entre praticantes e pesquisadores, no âmbito do projeto Territórios da Água,

financiado pela FAPESP na modalidade Pesquisa em Políticas Públicas, e traz resultados preliminares e reflexões iniciais dos trabalhos em andamento. A análise considera a experiência e a perspectiva dos agentes públicos, atuantes na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) da Prefeitura (em coautoria) e dialoga com trabalhos anteriores, que já se debruçaram sobre os conflitos institucionais e territoriais na gestão das intervenções em APPs em São Paulo.

A análise evidencia dificuldades na promoção da intersetorialidade e a necessidade de fortalecer a transversalidade no enfrentamento do tema, especialmente no que se refere a questões associadas às incumbências e às perspectivas técnicas e de gestão, que muitas vezes são estabelecidas de forma compartimentalizada e fragmentada. Desse modo, procura-se compreender, a partir de três estudos de caso de implantação de parques lineares, os limites de iniciativas progressivas de articulação institucional e salientar, nos resultados dos casos analisados, os impactos da ausência de uma atuação transversal e integrada entre as secretarias municipais. Quais as condições institucionais para uma mudança de paradigma de intervenção nas APPs de nascentes e cursos d'água? Espera-se que a discussão contribua para vislumbrar perspectivas de inovação eficazes e de soluções mais harmoniosas, do ponto de vista socioambiental, para as políticas públicas municipais.

TRANSVERSALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

O conceito de transversalidade das políticas públicas remonta à estratégia de promoção da política de equidade de gênero e parte da ideia de que políticas públicas associadas a diferentes temas deveriam contribuir para a equidade de gênero e não poderiam aprofundar desigualdades dessa natureza (Papa, 2012, Farah, 2004). O conceito se disseminou, em âmbito internacional, notadamente a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Pequim, e ganhou força no Brasil no início dos anos 2000 (Farah, 2004).

Em seguida, no contexto nacional, a ideia de transversalidade passou a ser adotada como uma estratégia para a elaboração de outras políticas públicas, associada à busca por equidade sob a perspectiva racial e de direitos humanos, por exemplo (Reinach, 2013). Reinach (2013) aponta que o termo “transversalidade” vem sendo compreendido sob diferentes visões e destaca que, apesar disso, é importante compreender o significado que adquire na prática, no âmbito da gestão pública.

O emprego da noção de transversalidade para pensar a efetividade da política ambiental ainda é pouco frequente no universo das políticas públicas. No entanto, recentemente, alguns trabalhos apontam a transversalidade como uma possível estratégia para articulação entre a agenda ambiental e urbana (Vieira, Cader, 2007; Hargreaves-Westenberger, Funari, 2024). Essa noção dialoga com o chamado princípio da ubiquidade no Direito Ambiental, segundo o qual o objeto de proteção do meio ambiente, em sua acepção ampla, se localiza “no epicentro dos direitos humanos e deve ser levado em consideração toda vez que uma política (...) sobre

qualquer tema (...) tiver que ser criada e desenvolvida". (Fiorillo, 2007, p. 48). O princípio da ubiquidade determina que a sustentabilidade seja um valor transversal, permeando todas as áreas da sociedade (Fiorillo, 2007).

Nesse sentido, neste artigo, compreendemos a transversalidade como a incorporação da perspectiva de sustentabilidade em todas as políticas urbanas, com vistas, especialmente, à viabilização de estratégias de adaptação às mudanças climáticas e à redução das vulnerabilidades sociais. Entende-se que esta construção traz contribuições importantes para o entendimento de limites e possibilidades de efetivação da agenda ambiental em nível municipal. Isso porque as prefeituras se responsabilizam por um amplo leque de temas e áreas de intervenção que interferem diretamente no ambiente, impactando, particularmente, as possibilidades de conservação das porções do território definidas como APPs.

O processo de ocupação da cidade de São Paulo ocorre sob enorme pressão decorrente de profundas demandas sociais e interesses associados ao processo de globalização neoliberal, numa visão macro, e da especulação imobiliária, em âmbito local, resultando em uma dinâmica de urbanização desordenada e acelerada, que impacta diretamente as áreas marginais aos cursos d'água. Nesse cenário, a efetividade da conservação das APPs depende da incorporação de ações multidisciplinares que considerem as SBN no processo de urbanização, por meio de políticas públicas, dada a sua capacidade de interferir sobre a forma de ocupação urbana e contribuir para o enfrentamento de diversos problemas associados à transição climática, como inundações, ondas de calor e degradação do ecossistema, além de potencialmente promoverem a melhoria da qualidade da vida urbana.

Por outro lado, pela sua complexidade e por constituírem alternativas às infraestruturas tradicionais, as SBN esbarram em diferentes entraves e, mesmo no presente contexto de crise climática, ainda estão distantes de figurarem como o *mainstream* das políticas de desenvolvimento urbano (Dorst *et al.*, 2022). Esse passo requer a quebra de paradigmas estabelecidos, já que, conforme a imagem construída por Hall (1993), as políticas públicas são desenvolvidas a partir de um quadro delimitado de ideias, padrões e pressupostos, os quais circunscrevem orientações, regras, mecanismos, terminologias, metas e soluções. Para o autor, mudanças do tipo incremental seriam típicas de um padrão "normal" de formulação e implementação de políticas, que se desenvolve em meio a estruturas consolidadas e se caracteriza por ajustes em torno de uma mesma moldura de pensamento e de práticas. Por outro lado, mudanças efetivamente transformadoras das políticas requerem desafiar e romper com tais estruturas, em um processo de substituição por outras formas de interpretar os problemas e pensar seus possíveis encaminhamentos e instrumentos de efetivação.

A identificação daquilo que condiciona a ausência de mudança, as mudanças incrementais e as transformações profundas, que implicam mudança de paradigma deve ser pesquisada em cada arranjo específico de política pública, permitindo a apreensão de seus determinantes. Com relação à conservação de APPs na cidade de São Paulo, seus diferentes momentos e as dificuldades do estabelecimento de uma ação transversal necessária, duas noções são

propostas para sua análise. A primeira é a dependência de trajetória que marca grande parte da tomada de decisão nas políticas públicas relacionadas à infraestrutura e que inibe a mudança, condicionando decisões em padrões de auto reforço (Davies; La Fortezza, 2019).

A segunda é a segregação do conhecimento, ou o pensamento retido em silos, padrão que caracteriza grande parte das estruturas de governos de cidades e faz com que os diferentes departamentos e órgãos operem de acordo com seu próprio rol de regras, objetivos, formas de pensamento, dificultando o trânsito de conhecimento e mudanças de diferentes ordens (Kawark-Fontes; Marchetti; Salbitano, 2023). Especialmente no que tange à política ambiental e urbana, a compartimentalização do conhecimento é tema que vem sendo reiteradamente discutido. Costa (2008) aponta que as matrizes do planejamento urbano e ambiental têm origem em racionalidades distintas, que determinaram trajetórias paralelas e apartadas de desenvolvimento, encontrando convergências a partir da década de 1990, pela incorporação de princípios comuns. Acselrad, Mello e Bezerra (2009) apontam para um movimento dialético de 'ambientalização' das políticas urbanas e de inserção das questões urbanas na temática ambiental. Essa tendência é evidente na leitura da legislação, se considerarmos, por exemplo, a garantia do direito às cidades sustentáveis como uma das diretrizes do Estatuto da Cidades. Porém, na prática da gestão pública, ainda há elementos que operaram no sentido de obstaculizar a articulação entre as agendas e a transversalidade da temática ambiental nas políticas urbanas.

A partir dessas molduras teóricas pode ser feita a análise da trajetória da política de conservação de APPs no município de São Paulo. Os conceitos apresentados constituem um esquema interpretativo para investigar as condições institucionais para uma mudança de paradigma de intervenções nas APPs, contribuindo para a identificação dos elementos que operaram no sentido de promover ou dificultar mudanças em direção à transversalidade da agenda junto às políticas públicas municipais.

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA GESTÃO MUNICIPAL NA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES LINEARES EM SÃO PAULO

A implementação e conservação de parques lineares se apresenta como uma alternativa viável para a gestão das APPs urbanas. Esta alternativa vem sendo apontada, em âmbito global, como uma solução com o potencial de aumentar as áreas verdes nas cidades, contribuir com as estratégias de drenagem urbana, reduzir riscos associado a processos geomorfológicos, se articular às intervenções de urbanização de favelas, coibir a ocupação irregular das margens e favorecer o estabelecimento de corredores ecológicos. Insere-se numa perspectiva de SBN e é considerada por alguns autores como uma tendência associada na tratativa de fundos de vale urbanos (Rosseto, 2023).

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (São Paulo, 2002) previu a criação do Programa de Recuperação Ambiental de Cursos d'Água e Fundos de Vale. Embora o programa, em si, não tenha sido criado, a proposta inicial do PDE aponta para os parques

lineares como solução a ser considerada nas políticas públicas de recuperação dos aspectos ambientais e paisagísticos da cidade. Um dos quatro elementos estruturadores de urbanização da cidade, definidos enquanto “eixos que constituem o arcabouço permanentes da Cidade” é a Rede Hídrica Estrutural ‘constituída pelos cursos d’água, fundo de vale, eixos ao longo dos quais serão propostas intervenções urbanas para recuperação ambiental - drenagem, recomposição de vegetação e saneamento ambiental’ (São Paulo, 2002). O Plano trouxe a importância da implementação de parque linear nos processos de recuperação das margens dos corpos hídricos, mas também nos projetos de reurbanização de favelas.

Nesse sentido, dentro do Plano, o Artigo 101 define que a recuperação ambiental da Rede Hídrica Estrutural envolve ações de drenagem, saneamento e recomposição de vegetação (São Paulo, 2002). E ainda pela definição do Artigo 106 os parques lineares “são intervenções urbanísticas que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio em que vivem” (São Paulo, 2002, Artigo 106 § 1º). O Parque Linear é definido no PDE 2002 como uma política pública urbana que reúne ações de articulação intersetorial, sob a coordenação do Executivo municipal. As revisões de 2014 e 2023 do plano diretor mantiveram e reforçaram os parques lineares como parte essencial do planejamento urbano sustentável. O PDE 2014 determina que os parques lineares sejam priorizados, como intervenções de caráter socioambiental e interesse público, compatível aos regimes de inundação das várzeas, nos projetos urbanos e planos que demandem intervenções em APPs (art. 270) (São Paulo, 2014).

Coube à SVMA a responsabilidade de planejamento, projeto, execução e gestão dos parques lineares propostos pelo PDE 2002. Em 2006, a Portaria SVMA 75/2006 publicou o Grupo de Trabalho para elaboração de critérios de prioridade para implantação dos parques lineares. Paralelamente, a SVMA contratava a Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) para a elaboração de diretrizes para os parques lineares definidos pelo GT. A EMURB foi uma empresa pública, extinta em 2009 e, em seguida, foram criadas a São Paulo Urbanismo - ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMDU e a São Paulo Obras - ligada à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, SIURB.

Foram elaboradas diretrizes para os parques lineares Bananal-Canivete, Bispo, Perus, Caulim e Cocaia, cada um com objetivos distintos: os dois primeiros para serem amortecimento da urbanização com a Serra da Cantareira, o terceiro para ser infraestrutura de drenagem e atenuação das enchentes no Ribeirão Perus, e os dois últimos para segurança hídrica das represas Billings-Guarapiranga. São grandes parques lineares de abrangência municipal, com áreas superiores a 1 milhão de metros quadrados e com diferentes realidades territoriais dentro dos seus limites: áreas preservadas, ocupações irregulares e pressões de ocupação.

A partir da Portaria SVMA 75/2006 e seus desdobramentos, foram elaboradas estratégias de implantação dos parques lineares Itaim e Pirajussara. Além disso, foi estabelecido, no mesmo ano, o Programa de Parques Lineares, com a previsão de implantação de 33 deles, totalizando 8,5 milhões de metros quadrados de área.

Pela complexidade territorial, necessidade de articulação de diversas políticas públicas, tais como habitação, drenagem, saneamento, mobilidade e meio ambiente, foi estabelecida uma divisão específica dentro da SVMA para a implantação destes parques lineares: a Divisão Técnica de Políticas Ambientais e Transportes não-Motorizados, subordinada ao Departamento de Planejamento Ambiental – DEPLAN 2. A função da divisão técnica, denominada DEPLAN-2, era elaborar diretrizes e a articulação intersecretarial para a implantação dos parques lineares, além de trabalhar em conjunto com o setor de projetos e obras do Departamento de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE.

Com a DEPLAN-2 designada para articulação intersecretarial, a divisão começou a trabalhar com projetos em parceria com as Secretarias de Habitação – SEHAB e a de Infraestrutura e Obras (SIURB) para a implantação dos parques lineares. Com a SEHAB a articulação seria com os parques lineares Bananal-Canivete, Caulim e Cocaia, pela quantidade de moradias em área de risco e também com programas de reurbanização de favelas. Com a SIURB a atuação inicial foi com o Parque Linear Ribeirão Perus, em que o elemento central do projeto é uma área de reservação de mais de 600.000 metros quadrados.

Ao mesmo tempo que a SVMA elaborava diretrizes para os parques lineares, algumas subprefeituras também estavam implantando parques lineares em suas jurisdições, com extensões inferiores a 50.000 metros quadrados e de importância local. Foi um segundo momento da implantação dos parques lineares, com o apoio da SVMA na elaboração de projeto ou no repasse de recursos. São desta fase os parques lineares do Sapé, Ipiranguinha, Rapadura e Parelheiros, por exemplo. Estes esforços eram parte da decisão do governo municipal de triplicar o número de parques para 100 unidades até 2012, dentro do Programa 100 Parques, que absorveu, em 2008, o Programa de Parques Lineares. A figura 1 ilustra as incumbências de atuação das secretarias e departamentos envolvidos nas intervenções nos córregos e respectivas áreas marginais.

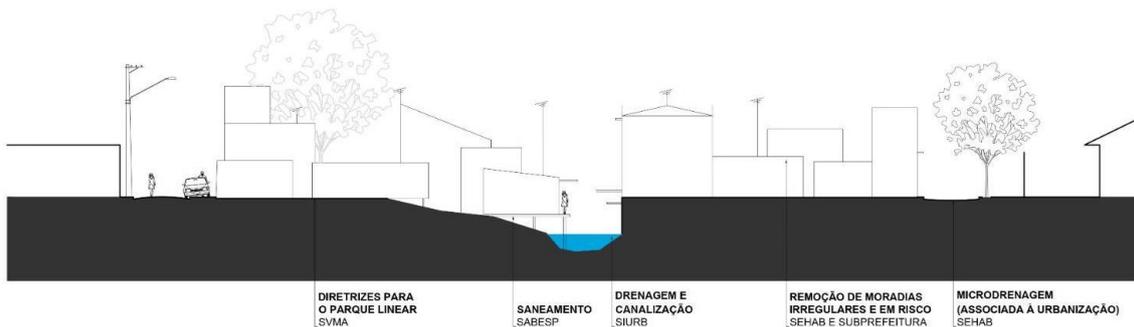
Oficialmente, o primeiro parque linear implantado na cidade de São Paulo foi o Tiquatira, na Subprefeitura Penha, Zona Leste, em 2008. O local era remanescente da implantação da Avenida Tiquatira – atual Governador Carvalho Pinto, no final da década de 1980 e com as margens do córrego homônimo para ser implantado equipamentos de lazer, esportivos e plantio. As margens do córrego foram canalizadas com concreto e utilização de estrocas para a estabilidade da margem, de tal forma que a relação do parque linear com o curso d'água era ausente, já que a canalização não foi decorrente da implantação do parque linear, mas da abertura da avenida. Por volta de 2007 houve reforma no local e a formalização da área como parque linear sob gestão da SVMA. O quadro 1 sistematiza a trajetória institucional da gestão municipal das intervenções em APP.

Em sua atuação, no papel de promover a articulação setorial e desenhar diretrizes para as intervenções em fundos de vale, a perspectiva da SVMA era a de destacar o córrego como elemento central da implantação do parque linear, sugerindo a restauração e proteção das margens, incorporando estratégias mais conciliatórias com os conceitos de infraestrutura

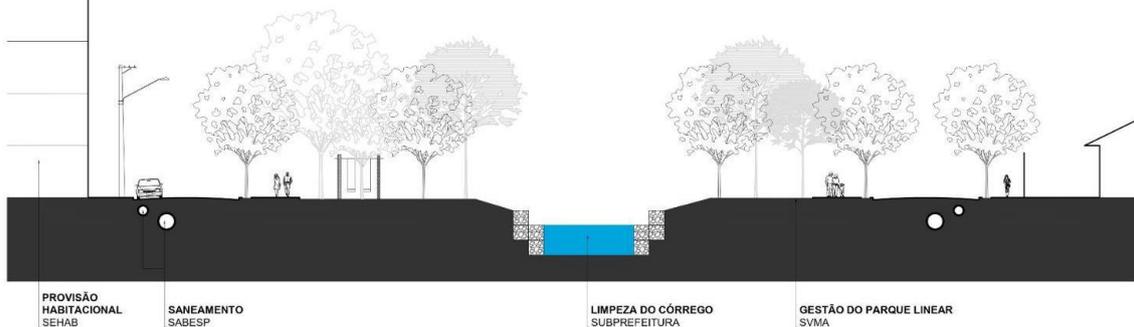
verde. Deste modo não era apenas o desenho do córrego como elemento central do projeto, mas de políticas associadas com a recuperação ambiental, por meio de obras de saneamento básico e de drenagem. Assim, no lugar de canais de concreto, cujo objetivo era apenas transferir a água pluvial para longe da urbanização, passou a ser utilizado o gabião e a pedra argamassada nas margens dos córregos. Os materiais são mais rugosos, auxiliam na redução da velocidade da água e, do ponto de vista paisagístico, se integram ao ambiente numa perspectiva mais natural.

Figura 1: Secretarias e departamentos envolvidos na implantação e gestão dos parques lineares no município de São Paulo.

ANTES



DEPOIS



Fonte: os autores.

Além da alteração dos materiais, do ponto de vista de projeto, passou-se a pensar no desenho das margens de forma que a água não fosse apenas passagem, mas de reservação e elemento central das intervenções. Surgiram soluções de margens com patamares de reservação para o período de chuvas, a exemplo do Parque Cocaia, desenhos mais sinuosos e integrados à paisagem, a exemplo de Caulim e Canivete e até mesmo proposta de recuperar e manter as margens de forma natural, como no caso do córrego Perus.

Apesar dessas iniciativas, ainda prevalece a solução de concreto em diversas obras de drenagem e de canalização de córrego pelas outras secretarias municipais. A adoção destas medidas tem relação com o escopo de trabalho das secretarias. A implantação de parques lineares e a restauração de suas margens dependem de desapropriação de lotes ou

programas de realocação de ocupações que estão irregularmente junto aos córregos, de tempo e ações articuladas.

Quadro 1: Trajetória institucional da gestão municipal das intervenções em APP

Ano	Evento	Descrição
2002	Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo	Documento estratégico para orientar o planejamento e o desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo.
2006	Portaria SVMA 75/2006	Criação do Grupo de Trabalho para definição de critérios de prioridade para implantação de parques lineares.
2006	Criação do Programa de Parques Lineares	Programa voltado à implantação e gestão de parques lineares na cidade de São Paulo.
2007	Programa Córrego limpo	Cooperação entre a SABESP e PMSP para despoluição de Córregos da cidade.
2008	Criação da divisão específica na SVMA	A Divisão Técnica de Políticas Ambientais e Transportes Não-Motorizados, no DEPLAN, passa a coordenar ações intersetoriais para implantação dos parques lineares. Em fevereiro de 2019 foi renomeada para Divisão de Projetos Urbanos, e o DEPLAN passou a ser a Coordenação de Planejamento Ambiental (CPA)
2008	Implantação do primeiro parque linear	O Parque Linear Tiquatira, localizado na Subprefeitura Penha, Zona Leste, foi o primeiro parque linear implantado na cidade de São Paulo.
2008	Criação do Programa 100 Parques	Inclui o Programa de Parques Lineares, lançado em 2006, para a criação de 100 parques na cidade.
2009	Plano Municipal de Habitação (Programa de Urbanização de Favelas)	Urbanização e regularização fundiária divididas na escala das bacias e sub-bacias hidrográficas
2014	Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo	Reforça a política de implantação dos Parques Lineares.
2016	Lançamento dos Cadernos de Drenagem pela SIURB	Publicação de propostas para sub-bacias com soluções baseadas em infraestrutura cinza e crescente adoção de infraestrutura verde e azul

Fonte: os autores.

Ações comandadas pela SIURB, por exemplo, não necessariamente incluem provisão de recursos e cronograma para articulação com a agenda habitacional. Desta forma, a adoção da solução de canal de concreto acaba sendo priorizada, pois implicam em uma área de intervenção menor e minimiza a necessidade de desapropriação. Já a SEHAB tem uma expertise em realocação de moradias e desapropriação, porém com o foco mais na habitação que nas estruturas de apoio, a SVMA com projetos ambientais, porém com estrutura pequena para obras e as subprefeituras com capacidade de fazer obras locais e de baixa complexidade.

Desta forma, os parques lineares são oportunidades de serem o início de uma estratégia de recuperação dos córregos (e não apenas em parques lineares) por meio de ações coordenadas e com sinergia de ações e recursos. Entretanto é preciso arranjos institucionais que garantam o entendimento da questão de recuperação de córregos como uma ação territorial conjunta e não de diversas políticas públicas desarticuladas. Tão importante é garantir que os tempos

técnicos de planejamento, projeto e execução não sejam afetados por mudanças de governo e descontinuidade de políticas públicas.

A adoção de articulação intersecretarial em córregos não seria novidade para o município de São Paulo. As ações do passado viabilizaram a implantação dos parques lineares do Caulim, Cocaia, Canivete, além dos planejados e em obras como o Ribeirão Perus e o Água Podre. No entanto, as iniciativas de atuação intersecretarial não foram suficientes para modificar a prática corrente dominante, que ainda prioriza a ação setorial e não transversal, e com a manutenção da adoção de soluções convencionais de drenagem, notadamente canalizações em concreto.

OS PARQUES CANIVETE, ITAIM E ÁGUA PODRE

Para o aprofundamento da análise aqui proposta, foram selecionados três exemplos do Programa Parques Lineares (2006): Água Podre, Canivete e Itaim. Apesar de todos envolverem articulações entre secretarias, os resultados de cada um deles são distintos e permitem compreender as heterogeneidades das articulações de políticas públicas. Os parques lineares Canivete e Água Podre encontram-se parcialmente implantados e em termos de arranjo intersecretarial apresentam semelhanças. Por último, o Parque Linear Itaim foi implantado em sua totalidade, mas com articulação intersecretarial precária.

PARQUE LINEAR CANIVETE

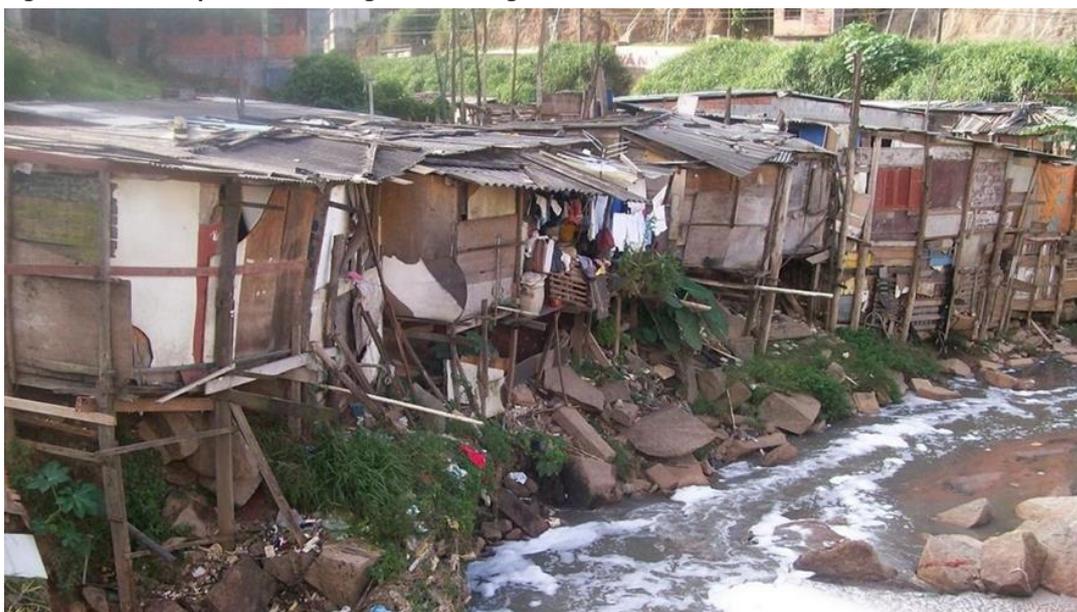
Situado no Jardim Damasceno, Subprefeitura Freguesia do Ó-Brasilândia, o Parque Linear Canivete foi implantado entre 2008 e 2010, em parceria entre a SVMA e a SEHAB, por meio do Programa de Reurbanização de Favelas. Houve ainda a participação da Subprefeitura Freguesia do Ó-Brasilândia nas remoções e nas articulações no território.

O Córrego Canivete é afluente do Córrego Bananal, este por sua vez afluente do Rio Cabuçu de Baixo. Anteriormente à implantação do parque, às margens do Canivete eram ocupadas por moradias precárias, com barracos de madeira (Figura 2). O talude da Avenida Deputado Cantídio Sampaio era ocupado por moradias em alvenaria, com risco de desmoronamento.

A área estava designada como parque linear pelo PDE 2002 e as primeiras conversas começaram em 2006, com a proposta de remoção das moradias em risco e a implantação do parque linear. Para tal, a SEHAB e a SVMA celebraram parceria para a implantação do projeto, em que a primeira realizaria a contratação do projeto executivo e implantação do parque linear, enquanto a SVMA seria responsável pela concepção do projeto, repasse de recursos para a execução e a gestão após o término das obras.

O elemento central do projeto de reurbanização e da implantação do parque linear foi evidenciar a presença do Córrego Canivete, por meio de restauração de 900 metros de suas margens através do uso de gabião, colocar equipamentos ao redor dele e deixá-lo visível para aqueles que estão fora do parque linear.

Figura 2: Moradias precárias às margens do Córrego Canivete



Fonte: SVMA.

Figura 3: Avenida Hugo Ítalo Merigo, pavimentada, com calçada e as margens do Córrego Canivete restauradas



Fonte: Wellington Tohoru Nagano

Junto com a execução do parque linear, a Avenida Hugo Ítalo Merigo (Figura 3) foi objeto de intervenções em sua extensão, com a instalação de guias e sarjetas, a construção de rede de drenagem pluvial, de coletor tronco, calçadas e pavimentação asfáltica. Desse modo, as obras do parque linear e da via não foram ações apartadas, mas complementares. O parque linear faz parte de um programa de reurbanização e se constitui em seu resultado final, seguindo as recomendações dos artigos 106 e 107 do PDE 2002.

Hoje o parque linear é o principal espaço público do Jardim Damasceno, com campo de futebol, equipamentos de ginástica, calçadas arborizadas e áreas de estar. É utilizado como caminho para a Avenida Deputado Cantídio Sampaio, para escolas e aproximou os dois bairros que

antes eram separados pelo córrego. No caso do córrego Canivete, a parceria entre SEHAB e SVMA produziu efeitos positivos, no sentido da conciliação entre a recuperação ambiental e o atendimento das demandas sociais urbanas (São Paulo, 2022).

PARQUE LINEAR ITAIM

Situado na Zona Leste da cidade, na Subprefeitura Itaim Paulista, a origem do Parque Linear Itaim ocorreu em 2006, quando fortes chuvas causaram enchentes no córrego Itaim. Houve mobilização dos moradores afetados, reivindicando providências para o fim do problema. Inicialmente, foram removidas pela SEHAB mais de 257 famílias, que estavam em áreas de risco R4 e R5 e foi realizada a implantação do parque linear nas áreas anteriormente ocupadas. O projeto inicial foi concebido pela Subprefeitura Itaim, com revisão pela SVMA e repasse de recursos. Neste mesmo período a Fundação de Pesquisa Ambiental (FUPAM), contratada pela SVMA para consultoria nos parques lineares, apresentou estudo de viabilidade para o parque. A recomendação da fundação era a implantação do parque linear em duas fases: a Etapa 1, de remoção imediata das moradias em risco e implantação das áreas verdes, e Etapa 2, de remoção de outras moradias para a implantação integral do parque (Nagano, 2018).

O Parque Linear Itaim era parte do Projeto Fluir, ação da Subprefeitura Itaim voltada para remoção de moradias em áreas de risco, construção de pontes e travessias sobre os córregos, e a promoção de esportes. O projeto ganhou dois prêmios: São Paulo Cidade (2007) e de Benchmarking Ambiental Brasileiro (2008), que legitimavam as ações da subprefeitura e reconheciam como exemplo para serem aplicado em outras regiões (Travassos, 2010).

Além das ações da Subprefeitura Itaim Paulista e da SVMA, houve ações pontuais da SIURB e da SABESP no Córrego Itaim, entretanto não de forma integrada com as outras duas secretarias. Somente em um trecho do Córrego Itaim houve canalização por gabião e sem integração com o entorno e o projeto do parque linear (Figura 4). Apesar da ação conjunta entre SVMA e Subprefeitura Itaim Paulista, não houve uma articulação plena, pela ausência de um plano geral de intervenções, da designação de atribuições específicas para cada secretaria e pela ausência de medidas de recuperação do Córrego Itaim.

O parque linear foi inaugurado em 2008 e é caracterizado por um conjunto de espaços livres, desarticulados. Alguns trechos foram apropriados e reconhecidos pela comunidade local e outros encontram-se abandonados (Figura 5). A fragmentação das áreas verdes do Parque Linear Itaim dificulta a gestão do local, ficando restrita apenas aos trechos onde há mais integração com os moradores (Nagano, 2018). O Córrego Itaim, que tinha o potencial de ser elemento integrador entre as áreas verdes, não foi requalificado e as margens estão submetidas a processos erosivos, causando assoreamento, risco de desmoronamento e estrangulamento do canal. Ao contrário do Parque Linear Canivete, não há uma percepção dos moradores sobre os benefícios da implantação do parque linear e o Córrego Itaim

continua sendo visto como elemento de enchente, mal cheiro e de barreira urbana (Nagano, 2018).

Figura 4: A estrutura de gabião e concreto escondeu o Córrego Itaim, segregando-o do entorno



Fonte: Sun Alex

Figura 5: Trecho do Parque Itaim, o córrego está coberto por vegetação e, nas margens, descarte de lixo.



Fonte: Sun Alex.

PARQUE LINEAR ÁGUA PODRE

Situado no Distrito Rio Pequeno, na Subprefeitura Butantã, o Parque Linear Água Podre teve ações a partir de 2007, quando a SIURB foi contratada para obras de drenagem no local. Em 2008 foi instituído um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI) para a implantação do parque linear (São Paulo, 2022b). As ações no local envolviam a SVMA (concepção, repasse de recursos e gestão pós-obra), SEHAB (realocação habitacional e construção de trechos); SIURB

(obras de drenagem e contenção das margens); SABESP (saneamento através do Programa Córrego Limpo) e Subprefeitura Butantã (remoção de moradias irregulares e articulação local).

O parque linear foi dividido em cinco núcleos (Figura 6): Nascentes, CEU Butantã, Vila Butantã, SEHAB e Rio Pequeno, com os quatro últimos núcleos sendo parte do GTI. O Núcleo Nascentes teve as diretrizes elaboradas pelo DEPLAN-2 e revisadas pela Divisão de Implantação, Projetos e Obras (DIPO), que assumiu a execução da implantação. O DEPLAN-2 também fez as diretrizes dos outros trechos e acompanhou a elaboração do projeto executivo.

Figura 6: Trecho canalizado por gabiões pela SIURB



Fonte: SVMA

O Córrego Água Podre tem cerca de 2 quilômetros de extensão, até desaguar no Ribeirão Jaguaré. Uma parte do córrego é coberto pelo CEU Butantã e nos outros trechos, desde a Rua Rafic El Takach até a Avenida Rio Pequeno é canalizado com gabiões, e da Avenida Rio Pequeno até a Avenida Escola Politécnica está debaixo do sistema viário. A canalização do córrego por gabiões encerrou até a Rua Rafic El Takach, Núcleo Tiradentes, enquanto entre este setor e até o CEU Butantã não estava canalizado. A proposta inicial do DEPLAN-2 seria que, no trecho ao longo da Avenida Abílio Pereira de Almeida, fossem usadas aduelas de concreto, já que a largura do córrego é estreita e o uso do gabião acarretaria na remoção da vegetação existente.

Apesar de toda articulação intersecretarial, a contratação de projeto executivo, a desapropriação de áreas, a delegação de atribuições e decreto de criação para o parque linear, o Água Podre não foi implantado. O processo sofreu impactos da quebra da continuidade administrativa da cidade em 2013, que acarretou reduções na disponibilidade orçamentária da SVMA – limitando seus investimentos. Além disso, ocorreu no período a falência da empresa contratada para o coletor-tronco da SABESP e houve desarticulação dos tempos

entre as políticas públicas de outras secretarias, notoriamente a SEHAB, pela demanda de provisão habitacional em outras regiões. Apesar de todo o arranjo institucional e técnico, o parque linear não foi implantado em sua totalidade, exceto o Núcleo Nascentes, implantado pela DIPO.

Em 2023, a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSUB, contratou a canalização do trecho faltante e previa a remoção das árvores para colocar gabiões no Núcleo CEU Butantã. Após intervenção dos moradores e grupos locais junto à Subprefeitura Butantã, o projeto foi alterado e passou a prever como solução técnica, para contenção das margens, a utilização de 'bolsacreto'. Junto com a obra de canalização, a SMSUB implantou uma área de uso, com aparelhos de ginástica e mobiliário. Os equipamentos estão bem próximos ao córrego, gerando a percepção de que não foi considerada a possibilidade de que haja risco de queda dos usuários (Figura 7). A praça da Vila Tiradentes foi apropriada por moradores, que por conta própria executaram a implantação da área verde.

Figura 7: Equipamentos de ginástica situados sem proteção junto às margens do Córrego Água Podre. Nota-se o uso de 'bolsacreto', como solução técnica para a contenção das margens.



Fonte: Wellington Tohoru Nagano

O caso do Parque Linear Água Podre ilustra a insuficiência das iniciativas de articulação intersetorial. Apesar dos esforços, os alinhamentos institucionais não foram capazes de fazer de coincidir os tempos de políticas públicas distintas e de implementar instrumentos que garantissem a continuidade do projeto, mesmo com quebra administrativa.

O quadro 2 sistematiza as informações depreendidas da descrição dos casos acima, destacando conflitos e desafios identificados a partir de cada um deles.

Quadro 2: Sistematização dos casos analisados.

Parque	Início da obra	Situação anterior	Situação de implantação	Demanda inicial	Pastas envolvidas	Conflitos e desafios evidenciados (desarranjos)	Potencialidades (arranjos)
Canivete	2008	Ocupação por moradias precárias às margens do córrego	Parcialmente implantado	Designada como parque linear pelo PDE 2002	SVMA SEHAB Subprefeitura Freguesia Brasilândia	Unidades habitacionais para as famílias muito distantes do local. Conflitos sociais na gestão do parque implantado	A implantação do parque no contexto do Programa de Urbanização de favelas favoreceu a atuação conjunta de SEHAB e SVMA.
Itaim	2006	Ocupação por moradias precárias às margens do córrego. 257 famílias que estavam em áreas de risco R4 e R5 - IPT - mapeamento da SEHAB e SMSU	Concluído	Projeto Fluir: remoção de moradias em áreas de risco e enchentes no local.	SVMA SEHAB SIURB Subprefeitura Itaim SABESP	Ação da SIURB e SABESP não estiveram articuladas com as ações de SEHAB e SVMA. A estrutura de gabião e concreto realizada em trecho do córrego não estava prevista no desenho de projeto do parque linear; A fragmentação das áreas verdes do Parque Linear Itaim dificulta a gestão do local, ficando restrita apenas nos trechos onde há mais integração com os moradores (NAGANO, 2018); Não houve medidas de estabilização das margens do córrego, gerando pontos de assoreamento, erosão e estrangulamento da vazão; Moradores referem o córrego ainda como um elemento de enchente, mal cheiro e de barreira urbana.	Não houve ações expressivas de articulação intersetorial.
Água Podre	2007	Ocupação por moradias precárias próximas às margens do córrego. Margens do córrego em erosão em alguns trechos.	Parcialmente implantado	Obras de drenagem, recuperação ambiental do córrego e remoção de moradias irregulares	SVMA SEHAB SIURB Subprefeitura do Butantã SABESP *articuladas pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI)	Quebra da continuidade administrativa da cidade em 2013; Redução do orçamento da SVMA; Falência da empresa contratada para o coletor-tronco da SABESP Desarticulação de tempos entre as políticas públicas de outras secretarias, notoriamente a SEHAB, pela demanda de provisão habitacional em outras regiões. O arranjo institucional não foi suficiente para garantir a continuidade, nos tempos do projeto.	Arranjo institucional bem estabelecido e específico para a gestão do projeto, com a criação do GTI

Fonte: os autores

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DAS INTERVENÇÕES EM APP NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A leitura dos casos evidencia permanências dadas, principalmente, pela não superação da compartimentalização e da atuação setorial no tratamento dos fundos de vale em São Paulo. Essa observação corrobora a discussão de estudos anteriores, a exemplo de Travassos e Momm-Schult (2013) e Luz (2013). O primeiro aponta que, à época, as práticas dos órgãos responsáveis pelas intervenções em fundos de vale no município não foram suficientes para dar respostas adequadas às questões socioambientais, permanecendo um descompasso entre o discurso e as práticas institucionais. O segundo analisa a tratativa da problemática socioambiental especificamente no Programa 100 Parques para São Paulo e conclui que os avanços do aparato jurídico normativo não foram suficientes para superar a lógica setorial das políticas urbana e ambiental.

Atualmente, mesmo com avanços apontados na implantação de parques lineares, trazendo soluções alternativas, as práticas hidráulicas convencionais para a drenagem urbana, baseadas na retificação e canalização dos córregos permanecem sendo a solução usual para lidar com os cursos d'água na cidade. Embora dois dos casos estudados exemplifiquem inovações nos arranjos institucionais, soluções integradas ainda não se estabeleceram como padrão. Se de um lado, iniciativas de articulação parecem promissoras, políticas setoriais baseadas em soluções cinzas continuam sendo implementadas. Soluções hidráulicas convencionais costumam ser a primeira escolha em obras emergenciais, por exemplo. Essas situações evidenciam que o planejamento baseado em SBN ainda não se tornou familiar e prioritário nas ações de drenagem.

Os desarranjos se mostram em diferentes dimensões. Em primeiro lugar, a concepção das soluções de projeto reflete a dependência de trajetória das políticas de drenagem urbana, pautadas essencialmente nas chamadas soluções cinzas. A implantação de parede de concreto, em desacordo com o projeto previsto pela SVMA para o córrego Itaim é um exemplo desta situação nos casos analisados. Soluções emergenciais de drenagem, via de regra, reproduzem aquelas utilizadas nas ações habituais da SIURB.

Em segundo lugar, desarranjos se evidenciam na fase de execução: questões orçamentárias podem afetar frentes distintas na implantação do parque linear. Além disso, pode haver um redirecionamento dos esforços por parte de um dos setores, para atender demandas prioritárias, a exemplo da necessidade de atuação da SEHAB para provisão habitacional em outras regiões, no caso do Água Podre. Situações como essas implicam em desarticulação dos tempos de projeto e de implementação das políticas públicas setoriais.

Por fim, ainda que as fases de concepção e implantação avancem numa perspectiva intersetorial, desafios permanecem na etapa de gestão pós-intervenção. Para os três casos analisados, o acompanhamento da SVMA identifica questões relacionadas à apropriação dos espaços pela comunidade local, além de problemas relacionados ao descarte de lixo e entulho.

Além disso, a implantação parcial em alguns casos resulta num espaço fragmentado, comprometendo algumas das funções previstas para os parques.

Em todas as fases, os desarranjos na gestão municipal se somam às dificuldades de articulação com órgãos governamentais em diferentes escalas. As políticas urbanas estão subordinadas a diretrizes em nível nacional e estadual e órgãos nessas esferas federativas também absorvem incumbências com efeito direto no território, a exemplo da SABESP e do antigo Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE), atual SP Águas.

Desta leitura, extrapolando os casos analisados, é importante destacar que os processos de produção e reprodução do espaço na cidade de São Paulo resultaram em diversas situações socioterritoriais e ambientais ao longo das APPs urbanas. Essas situações incluem áreas totalmente urbanizadas em zonas centrais de média e alta renda, que permanecem sob constante pressão do mercado imobiliário; zonas de urbanização consolidada de baixa renda; ocupações precárias e irregulares, muitas vezes expostas a riscos geotécnicos e de inundação; áreas não ocupadas, mas sob pressão de ocupação irregular; áreas totalmente preservadas; áreas desmatadas e livres; leitos ocupados por avenidas; e áreas destinadas a parques e praças. Nesse sentido, essa diversidade de situações potencializa a complexidade dos desafios para a formulação de políticas que visem à recuperação e conservação das APPs, atendendo simultaneamente às demandas sociais e ambientais.

Assim, inovações em direção a soluções mais “verdes”, em SBN, mais participativas e democráticas, e que procure enfrentar as desigualdades dos impactos das mudanças climáticas, exigem, no âmbito da administração pública, um esforço multidisciplinar e, principalmente, transversal e colaborativo entre as secretarias, autarquias e órgãos públicos, na construção de uma agenda de Estado, de políticas públicas, de financiamento e de capacidade de implantação e gestão.

Observou-se a partir da moldura conceitual proposta neste estudo, que as iniciativas de articulação e intersectorialidade não se mostraram suficientes para os casos analisados e, embora pontualmente tenham se refletido em modificações no território, ainda não foram capazes de estabelecer um novo modo de funcionamento da gestão em escala local. Uma abordagem transversal implicaria que toda e qualquer política urbana, nas fases de formulação, implementação e tomadas de decisão, estivesse submetida ao questionamento sobre de que forma seus efeitos contribuem com ou obstaculizam a efetivação de ações de mitigação e adaptação diante do cenário de emergência climática.

Especificamente no que tange às intervenções em APPs, trata-se de olhar para os fundos de vale, prioritariamente, como elementos essenciais para a contenção de enchentes, manutenção de biodiversidade e regulação do clima. Essas porções do território se apresentam como espaços de conflitos e disputas na cidade e, por ação ou insuficiência da atuação do Estado, são demandados para atender a uma diversidade de necessidades urbanas: drenagem, transportes, habitação. Historicamente, em que pese as previsões da legislação, as funções ambientais das APPs têm sido tratadas como secundárias diante das

urgências da vida urbana. No entanto, o cenário que se desenha agora traz ameaças, em novas proporções, aos desafios existentes: os impactos das mudanças climáticas já se mostram capazes de agudizar vulnerabilidades, aprofundar as desigualdades, aumentar riscos à saúde e segurança da população, além de desestruturar, de forma generalizada, o funcionamento da malha urbana. Nesse sentido, a incorporação da perspectiva de sustentabilidade em todas as políticas urbanas, de forma transversal, com vistas, especialmente, à viabilização de estratégias de adaptação às mudanças climáticas parece ser imprescindível para a gestão institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou identificar desafios à gestão institucional, em âmbito local, das intervenções em APPs, no município de São Paulo. Da análise dos casos propostos, se reitera a observação de que as iniciativas de intersectorialidade e articulação institucional não alcançaram avanços suficientes para transformar, efetivamente, as intervenções no território. Propõe-se, portanto, que há necessidade de avanços em direção a uma abordagem transversal.

A análise aqui realizada esteve baseada numa leitura a partir de registros da SVMA, que em determinado momento da trajetória das políticas de intervenção em fundos de vale, ocupou a posição de responsável por estabelecer diretrizes e articular as ações de implementação dos parques lineares. Numa perspectiva de agenda futura, é importante que essa abordagem se amplie, contemplando percepções de agentes de outras secretarias, além da percepção da população beneficiada ou negativamente impactada por ações como as aqui estudadas. Essa ampliação deverá aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de funcionamento da estrutura institucional.

Apesar da persistência de ações nas APPs anacrônicas em São Paulo, surgem paulatinamente estruturas, legislações e ações intersecretariais que trazem as SBN para a gestão pública. Ao mesmo tempo, a ampliação da dimensão e da recorrência dos eventos relacionados às mudanças climáticas geram pressões políticas em instâncias participativas que têm se manifestado no sentido de exigir que o Poder Público adote soluções mais aderentes com a realidade local e que busquem sinergias entre órgãos públicos. Assim, esse quadro parece indicar uma nova oportunidade para avançar numa agenda mais transversal para o enfrentamento da questão, mais justa socioambientalmente.

Por fim, para além dos desafios institucionais, cabe aprofundar o estudo sobre as novas relações territoriais que se estabelecem após as intervenções em APPs. O não reconhecimento e apropriação por parte da população, a exemplo do que foi relatado por Luz (2013) e Nagano (2018) no parque Itaim, demonstra que ainda há lacunas importantes nas questões relacionadas à democratização das decisões. O não reconhecimento das intervenções pela comunidade local implica em outras dificuldades de gestão pós-implantação, pois permanecem conflitos socioambientais de outra ordem em relação à

situação pré-projeto. Pensar políticas baseadas em SBN numa perspectiva transversal e transformadora, inclui, necessariamente, além de novas formas de atuação institucional, expandir a racionalidade técnica das intervenções e ampliar as possibilidades de participação da população.

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP para o desenvolvimento da pesquisa no âmbito do projeto Territórios da Água, financiado pela FAPESP na modalidade Pesquisa em Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?**. 2009.

ALVES, Humberto Prates da Fonseca; TORRES, Haroldo da Gama. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. **São Paulo perspect**, 2006, 44-60.

ANGUELOVSKI, Isabelle, et al. Equity impacts of urban land use planning for climate adaptation: Critical perspectives from the global north and south. **Journal of Planning Education and Research**, 2016, 36.3: 333-348.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 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 n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 maio 2012.

COSTA, Heloísa. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DAVIES, Clive; LAFORTEZZA, Raffaele. Transitional path to the adoption of nature-based solutions. **Land Use Policy**, Vol. 80/Jan, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.020>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

DORST, Hade; JAGT, Alexander van der, TOXOPEUS, Helen, TOZER, Laura, RAVEN, Rob, RUNHAAR, Hens. What's behind the barriers? Uncovering structural conditions working against urban nature-based solutions. **Landscape and Urban Planning**, Vol. 220, April 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016920462100298X>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, 2004, 12: 47-71.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. 8ed.

HALL Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, Vol. 25, n. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422246>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

HARGREAVES-WESTENBERGER, Laurita; FUNARI, Armando Palermo. A Transversalidade da agenda ambiental no escopo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: Costa, Marco Aurélio. **Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano: temas transversais à PNDU**. IPEA: 2024. <doi: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1/capitulo3><https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-069-1/capitulo3>>.

KAUARK-FONTES, Beatriz; MARCHETTI, Livia Marchetti; SALBITANO, Fabio. Integration of nature-based solutions (NBS) in local policy and planning toward transformative change. Evidence from Barcelona, Lisbon, and Turin. **Ecology and Society**, vol 25 (2), 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5751/ES-14182-280225>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

LUZ, Fabiana Cristina da. **O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do programa 100 parques para São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

MARICATO, Ermínia T. M. **A metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, O. **A cidade do pensamento único - desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

NAGANO, Wellington Tohoru. **A experiência paulistana na implantação dos parques lineares**. Estudo do Parque Linear Itaim. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-17012019-183428/publico/MEwellingtontohorunagano.pdf>. Acesso em: 22 de novembro de 2024.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2012. Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EASP-FGV/SP)

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

ROSSETO, Giovanna Pereira. **Transição para sustentabilidade em rios urbanos: uma análise do regime de drenagem na Bacia do Tamanduateí**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei n.º 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 2002.

SÃO PAULO (Município). **Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014**. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal, 2014.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Verde e Meio Ambiente. **Parque Linear Canivete** - Estratégia de requalificação urbana do Jardim Damasceno. São Paulo, 2022b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/Canivete_R02.pdf. Acesso: 29 de novembro de 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Verde e Meio Ambiente. **Parque Linear Água Podre** - Requalificação Ambiental. São Paulo, 2022b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/Caderno_Agua_Podre_R07.pdf. Acesso: 29 de novembro de 2024.

TRAVASSOS, Luciana R. F. C. **Revelando os rios: os novos paradigmas para a intervenção em fundos de vale urbanos na Cidade de São Paulo**. 2010. 243p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

TRAVASSOS, Luciana; SCHULT, Sandra Irene Momm. **Recuperação socioambiental de fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo**, entre transformações e permanências. Cadernos Metrópole, 2013, 15.29: 289-312.

VIEIRA, Liszt; CADER, Renato. A política ambiental do Brasil ontem e hoje. **Revista Eco**, 2007, 21: 129.