

Ana Cláudia
Castilho Barone

a S ÁREAS VERDES NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO: OS PARQUES DA GESTÃO SETÚBAL (1976-1979)

198

pós-

RESUMO

Durante muito tempo, a imprensa e outros veículos de comunicação reforçaram a ideia de que Olavo Setúbal teria sido “o prefeito que mais fez pelo verde” em São Paulo. Nove parques públicos foram criados em sua gestão, com recursos orçamentais. Este artigo propõe uma investigação sobre os motivos que levaram Setúbal a adotar essa política. Na segunda metade da década de 1970, essa iniciativa inscrevia-se em um contexto de debates sobre a carência de áreas verdes urbanas, por parte dos órgãos públicos municipais, mas também no âmbito da orientação política de proteção da cobertura vegetal na esfera nacional. A diretriz implementada pelo governo federal, com amplo apoio internacional, voltava-se especialmente para a preservação da vegetação, legitimando a iniciativa encampada por Setúbal. Torna-se pertinente, portanto, compreender a influência, sobre a política urbana, do paradigma de defesa ambiental no Brasil, nos anos 70, como formadora de uma tendência, em pleno vigor até hoje.

PALAVRAS-CHAVE

Parques urbanos, áreas verdes, Olavo Setúbal, preservação ambiental, proteção de florestas, política ambiental urbana, espaços verdes (São Paulo).

LAS ÁREAS VERDES EN EL CONTEXTO DE
LA PLANIFICACIÓN URBANA EN SÃO
PAULO: LOS PARQUES DE LA GESTIÓN
SETÚBAL (1976-1979)

pós- | 199

RESUMEN

Durante mucho tiempo, la prensa y otros medios de comunicación han reforzado la idea de que Olavo Setúbal habría sido “el alcalde que más hizo por el verde” en São Paulo. Nueve parques públicos se han creado bajo su administración, con recursos presupuestarios. Este trabajo propone una investigación sobre las razones por las que Setúbal ha adoptado tal política. En la segunda mitad de la década de 1970, esa iniciativa se inscribía en un contexto de debates sobre la falta de zonas verdes urbanas, por parte de los órganos públicos municipales, y también en el marco de la orientación política de protección de la cubierta vegetal a nivel nacional. La pauta implementada por el gobierno federal, con amplio apoyo internacional, se dirigía especialmente a preservar la vegetación, legitimando la iniciativa adoptada por Setúbal. Se hace pertinente, por lo tanto, comprender la influencia, sobre la política urbana, del paradigma de la defensa ambiental en Brasil, en los años 70, como formadora de una tendencia, en plena vigencia hasta ahora.

PALABRAS CLAVE

Parques urbanos, áreas verdes, Olavo Setúbal, preservación ambiental, protección de bosques, política ambiental urbana, espacios verdes (São Paulo).

GREEN AREAS IN SÃO PAULO'S URBAN
PLANNING: CITY PARKS IN THE SETÚBAL
ADMINISTRATION (1976-1979)

200

pós-

ABSTRACT

For years, the press and other media reinforced the idea that Olavo Setúbal had been the mayor who had performed the most green works in São Paulo. Nine public parks were created under his administration with budget funding. This article investigates the motivations that led Setúbal to embrace this policy. In the second half of the 1970s, this initiative was part of a discussion about the lack of urban green areas by local authorities that fell under a nationwide drive to protect native forests. The policy implemented by the federal government, with ample international support, was especially intended to preserve vegetation, legitimating the initiative championed by Setúbal. Therefore, it is important for us to understand how environmental stewardship influenced urban policy in Brazil in the 1970s and has remained a trend today.

KEY WORDS

Urban parks, green areas, Olavo Setúbal, environmental preservation, forest protection, urban environmental policy, green spaces (São Paulo).

¹ PMSP. *São Paulo: A cidade, o habitante, a administração, 1975-1979*. Administração Olavo Egydio Setúbal. São Paulo: PMSP, 1979.

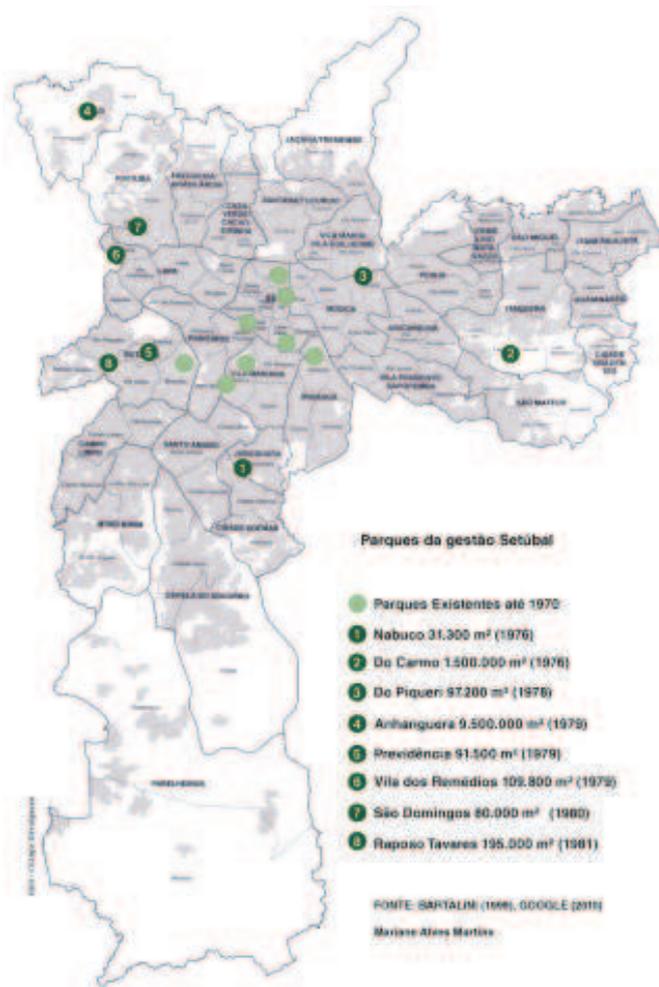
² Dados da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo.

³ Bartalini, V. *Parques Públicos Municipais de São Paulo*. São Paulo: FAUUSP (tese de doutorado), 1999.

Entre os projetos urbanísticos que marcaram o mandato de Olavo Setúbal na Prefeitura de São Paulo (1976-1979), destacam-se o desenvolvimento da Zona Leste, sobretudo por meio da implantação da linha leste-oeste do metrô, e a revitalização do centro da cidade¹. Ambos os projetos faziam parte de uma orientação urbanística mais ampla, e foram iniciados antes do período circunscrito por seu mandato. A gestão Setúbal ficou conhecida também pela iniciativa de aumentar a proporção de áreas verdes na cidade. Setúbal implantaria uma série de parques públicos, preferencialmente na periferia da cidade, adquirindo as áreas por meio de desapropriação, com recursos do orçamento municipal.

Entre os parques implantados naquela gestão, estão o Parque do Carmo (1.500.000 m², localizado em São Mateus, Zona Leste, entregue em 1976), o Parque Piqueri (97.200 m², Tatuapé, Zona Leste, 1978), o Parque Anhanguera (9.500.000 m², Perus, Zona Oeste, 1979), o Parque Previdência (91.500 m², rodovia Raposo Tavares, Zona Oeste, 1979), o Parque Vila dos Remédios (109.800 m², bairro de mesmo nome, Zona Oeste, 1979), o Parque Nabuco (31.300 m², Jabaquara, Zona Sul, 1980), o Parque São Domingos (80.000 m², Pirituba, Zona Oeste, 1980) e o Parque Raposo Tavares (195.000 m², rodovia Raposo Tavares, Zona Oeste, 1981)² (mapa). O Parque do Carmo, adquirido por desapropriação, tornou-se o primeiro investimento de vulto, para a criação de áreas verdes com próprios orçamentais.

A respeito da forma de aquisição da área, é importante lembrar que a área do Parque do Carmo não precisava ser desapropriada para tornar-se pública. Na verdade, a lei de parcelamento do solo, vigente naquele momento, já previa a doação de terreno para compor o sistema de equipamentos públicos, quando da abertura de loteamentos. A legislação previa que, na aprovação do loteamento da Fazenda do Carmo, deveria ser doada, ao poder público, uma porção equivalente a 20% da gleba parcelada. Como a fazenda totalizava 7.500.000 m², a área de doação deveria ser de 1.500.000 m², que correspondem exatamente à dimensão do parque³.



Esse aspecto já havia sido salientado pelos jornais da época:

Por que o prefeito Olavo Setúbal pagou cerca de 10 milhões de dólares por 25% (1,5 milhão de metros quadrados) da Fazenda do Carmo, na Zona Leste, se pela lei receberia 20% (1,2 milhão) de graça, simplesmente permitindo seu loteamento?⁴

Curioso episódio: se, a rigor, a Prefeitura podia, à época, para obter a área, utilizar o dispositivo legal que regia o parcelamento do solo urbano, fica sugerido que o prefeito buscava certificar-se de que o parque seria tornado público, sem correr nenhum risco de contestação por parte do loteador. Sendo assim, o Parque do Carmo inaugurava uma política de investimentos na aquisição de áreas para a implantação de parques. Na sequência, foram adquiridos, por desapropriação, os terrenos onde se implantariam os parques do Piqueri, Vila dos Remédios e Nabuco.

Os parques Anhanguera e Raposo Tavares não foram desapropriados, mas também representaram grandes investimentos na política de promoção de áreas verdes da gestão Setúbal. O Parque Anhanguera, maior parque municipal da cidade, foi instalado em próprio municipal, transferido diretamente da União, que confiscara a área, como liquidação de dívidas⁵. O Parque Raposo Tavares foi instalado em uma área comprada pela prefeitura em 1966, para a instalação de um aterro sanitário. Em 1978, na gestão Setúbal, com capacidade esgotada, o aterro foi desativado, e a área foi designada para a implantação do parque. Foi o primeiro aterro sanitário convertido em parque do Município. A imagem de racionalidade técnica que Setúbal imprimia a sua administração garantia o apoio da “opinião pública” à política de implantação de áreas verdes.

Nota-se, assim, a presteza de Setúbal em efetivar a criação de parques públicos, como uma opção política. Sobrevém de forma notória a disponibilidade de recursos para a criação dos parques, desde a aquisição de terrenos, até a implantação dos projetos paisagísticos, de maneira rápida. Tal intervenção destaca-se ainda mais, quando colocada em confronto com a praxe da política de criação de parques municipais em gestões anteriores, nas quais nunca se direcionaram recursos dessa ordem para esse fim, nem tampouco se conseguiu chegar a parâmetros tão altos de quantidade de novas áreas verdes públicas para a cidade. Com essa política, Setúbal dava vazão à construção de sua imagem pública, pela imprensa, como “o prefeito que mais fez pelo verde na cidade de São Paulo”.

O objetivo deste artigo é investigar as razões que levaram Olavo Setúbal a adotar essa política, com respeito à criação de áreas verdes. O prefeito Olavo Setúbal vem de uma família de figuras influentes no cenário político brasileiro⁶. Seu tio foi deputado federal por São Paulo, entre 1935 e 1937. Seu irmão foi diretor da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e presidente da Associação dos Exportadores Brasileiros.

Engenheiro, iniciou sua trajetória no campo financeiro em 1959, como diretor do Banco Federal de Crédito, que se fundiu com o Banco Itaú, em 1964. A partir de então, tornou-se responsável, em grande parte, por diversas fusões do Itaú com pequenos bancos, convertendo a instituição no segundo maior banco nacional, durante os anos 70. Foi também diretor da Carteira Geral de Crédito do Banco Geral do Estado de São Paulo, conselheiro do Banespa e, em 1965, torna-se membro do Conselho Nacional de Seguros Privados. Acumulou outros cargos de

⁴ “Setúbal explica vantagens da compra da Fazenda do Carmo”. *Folha de São Paulo*. 22/07/1976.

⁵ Bartalini, V. *Op. cit.*, 1999.

⁶ Os dados biográficos foram extraídos de Abreu, Alzira Alves de. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2001.



Ex-prefeito Olavo Setúbal. Fonte: Arquivo da autora

destaque, como o de diretor vice-presidente da Fundação Padre Anchieta, Centro Paulista de Rádio e Televisão Educativa, em 1969, e o de membro do Conselho de Administração do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), em 1971. Em 1974, o Banco Itaú passa a fazer parte do consórcio interbancário multinacional Libra Bank Limited, de Londres, com 10% da participação acionária. No mesmo ano, Setúbal foi convidado pelo então presidente da República, Ernesto Geisel, a participar do Conselho Monetário Nacional e a dirigir o Brasin, do BNDE. Entre 1985 e 1986, foi ministro das relações exteriores da República.

A parte o fato de se tratar de um administrador com ampla experiência em gestão de recursos, com especial habilidade para gerir orçamentos e investimentos, interessa compreender

por que, naquele momento particular, como prefeito, investiu especificamente na aquisição de áreas para serem convertidas em parques⁷.

Defende-se, aqui, que a decisão política de implementação desses parques articulou-se em um nível duplo de orientação: no âmbito municipal, a iniciativa do Prefeito estabeleceu uma certa continuidade com o trabalho técnico desenvolvido anteriormente, dentro dos órgãos do poder municipal. Uma série de estudos precedeu seu mandato e serviu de base para o fomento dessa iniciativa, constituindo, dessa forma, uma etapa primordial do planejamento de um sistema de áreas verdes, no âmbito da política urbana municipal, em um momento histórico muito específico, de auge do Planejamento Urbano no Brasil. No âmbito federal, naquele mesmo momento histórico, a própria questão ambiental ganhava peso, identificada de modo expressivo com a questão da preservação de áreas verdes.

Partimos, portanto, dessa dupla hipótese de investigação, para situar o problema da criação desses parques no contexto da política urbana e ambiental em que se inseriu. Na primeira parte do artigo, procuramos apresentar o quadro de estudos e pesquisas desenvolvidas no âmbito do poder público, que teriam servido de aval da decisão do prefeito. Na segunda parte, situamos a questão no âmbito da valorização da variável ambiental, simultânea a ela, em escala nacional e internacional. Embora tanto o sistema de áreas livres no Município, quanto o sistema ambiental em nível nacional fossem incipientes, nota-se uma importante ênfase nesses aspectos, em relação às políticas públicas fomentadas nessas esferas. Nesse sentido, flagra-se uma correlação nascente, nesse período, entre as políticas municipal e federal, na proposição de novas áreas verdes. Essas políticas apresentam, em sua origem, valores comuns, oferecendo um novo quadro de referências para uma compreensão mais articulada dos fragmentos que compõem esse contexto.

⁷ Uma discussão acerca desse problema foi iniciada pela autora, em Barone, Ana Cláudia Castilho. "Parques urbanos municipais em São Paulo e política ambiental no Brasil na década de 70". In: Universidade Estadual de Londrina. (Org.). *Águas urbanas: Memória, gestão, riscos e regeneração*. Londrina: Eduel, 2008.

O ESFORÇO DA COGEP PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREAS VERDES EM SÃO PAULO

Buscando, nos arquivos da Prefeitura Municipal de São Paulo, materiais, estudos, projetos e propostas para a implementação de parques e áreas verdes, ao longo da gestão de Olavo Setúbal, pouca coisa encontramos, além dos decretos de implantação dos parques e de um programa preliminar de metas, a serem cumpridas em seu mandato⁸. No entanto, a diversidade de materiais encontrados muda bastante, se ampliamos o período de busca, incluindo o mandato anterior: os trabalhos realizados com vistas a permitir a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado em 1971, pela Lei Municipal nº. 7.688, mobilizaram estudos e análises em relação às áreas verdes. Da mesma maneira, a partir da aprovação do PDDI, a equipe técnica da Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep) desenvolveu uma série de estudos e projetos, que subsidiaram as orientações da política pública de incremento da oferta de parques e áreas verdes da Prefeitura. Esses estudos não determinaram a localização de áreas com potencial para aquisição e implantação dos parques da gestão Setúbal, mas constituíram um esforço técnico significativo, por parte das equipes dos órgãos da administração municipal, para a compreensão da questão das áreas verdes municipais, configurando um contexto técnico prévio para a iniciativa do prefeito. Nesta sessão, serão analisados os esforços do poder público municipal, desde o final da década de 1960, no sentido de criar uma política que orientasse investimentos e ações nessa matéria.

A partir do PDDI, diversos trabalhos foram feitos, no âmbito dos órgãos municipais, no sentido da construção de uma política e de um sistema de áreas verdes na cidade. Esses trabalhos foram precedidos de um estudo realizado em 1967, por uma equipe de planejadores urbanos coordenada por Miranda Magnoli e Rosa Kliass⁹, que consistiu em um primeiro esforço de classificar e sistematizar as áreas livres para lazer e recreação existentes no Município. “*O conceito urbanístico de espaços livre está intimamente ligado à vida das cidades: estas são sentidas através de suas ruas, praças e parques, que caracterizam a paisagem urbana*”¹⁰. O objetivo do trabalho era “*fornecer subsídios para um planejamento global e planejar a intervenção a curto prazo, por parte da prefeitura, nos seus aspectos prioritários*”¹¹.

Segundo as autoras, o estudo foi motivado pela carência de áreas verdes registrada na cidade. Em sua análise, apresentam uma tabela em que registram índices de 0,91 a 5,81 m²/hab de espaços verdes nas zonas estudadas (excluindo-se os parques metropolitanos), contra 20 m²/hab na Itália, 80 na Inglaterra e 117 em Washington¹².

Um aspecto importante quanto à terminologia introduzida no trabalho merece destaque, pois passaria a ser usado sistematicamente. A designação dos espaços não ocupados por edificações oscilava entre espaços livres e áreas verdes. Até então, predominava a utilização do termo “espaço livre”, tradução da categoria correlata em inglês “*open space*”. Foi a partir desse momento que os trabalhos realizados pelos órgãos públicos municipais passaram a adotar o conceito de “área verde”. Tal nomenclatura teria sido adotada, sobretudo, em função do léxico utilizado na legislação urbanística, que entraria em uma nova

⁸ Cogep. *Relatório Preliminar. Implantação de PAV-01 (programa de áreas verdes)*. São Paulo: PMSP, 1975.

⁹ Kliass, Rosa Grena (et al). *Levantamentos: características urbanas de 5 zonas de aproximadamente 25 km²*. São Paulo: PMSP, 1967.

¹⁰ Idem. *Ibidem*, p. 02.

¹¹ Idem. *Ibidem*, p. 08.

¹² Destaca-se a fragilidade dos critérios de comparação, que mesclam unidades geográficas tão distintas quanto zonas urbanas, cidades e países. Apesar disso, vale ressaltar que a tendência de se estabelecer comparações entre a oferta de espaços livres nas cidades do mundo é antiga. Em São Paulo, remonta à década de 1930, por ocasião da ameaça de destinação da área onde atualmente se localiza o Parque Ibirapuera para a instalação do aeroporto internacional da cidade. A origem dessa tendência, porém, está na obra do urbanista Eugène Hénard, que realizou um estudo minucioso, comparando a oferta de espaços livres nas cidades de Londres, Berlim e Paris, com vistas a defender a implantação de parques na capital francesa. Para essa discussão, cf. Barone, Ana Cláudia Castilho. *Ibirapuera: parque metropolitano (1926-1954)*. São Paulo: FAUUSP (tese de doutorado), 2007.

etapa de sedimentação, como instrumento privilegiado da política urbana em São Paulo, sobretudo a partir do próprio PDDI, de 1971, e da Lei Geral de Zoneamento, de 1972 (Lei Municipal nº. 7.805/72). A mudança na nomenclatura e a confusão na definição dos conceitos e formas de aplicação têm sido objeto de debates pela bibliografia especializada. Segundo Carvalheiro e Del Picchia (1992), o termo espaço livre é utilizado, nos textos originais em inglês, como espaço não edificado ou espaço destinado à recreação. Para os autores, esse termo não se confunde com a definição de “áreas verdes”, que diz respeito às áreas recobertas com vegetação. No mesmo sentido, Geiser (1975) indica que a própria Prefeitura Municipal de São Paulo classifica, nessa última categoria, toda área “de propriedade pública ou particular, delimitada com o objetivo de implantar ou preservar arborização e ajardinamento, visando manter a ecologia e resguardar as condições ambientais e paisagísticas”.

Nesse estudo pioneiro, destaca-se a opção por avaliar o déficit na distribuição desses espaços, por região da cidade, e propor soluções para o problema, de maneira a priorizar as demandas mais prementes, a partir da identificação das zonas mais carentes. Foram definidas cinco regiões ou zonas descontínuas, e não abrangendo a cidade toda¹³. Os espaços livres foram classificados em cinco categorias, de acordo com o tamanho, a abrangência de atendimento e os tipos de equipamento disponíveis. A classificação incluía:

- parques de vizinhança: de 500 a 5.000 m², dentro de setores limitados por vias de trânsito intenso ou acidentes topográficos acentuados, com raio de influência menor que 500 m, e equipado para recreação ativa infantil e recreação passiva de adultos;
- parques de bairro: de 5.000 a 100.000/150.000 m², contendo equipamento de recreação para crianças, jovens e adultos, com raio de influência menor que 1.000 m;
- parques setoriais: maiores que 100.000/150.000 m², concentrando atividades esportivas (ginásios cobertos, piscinas etc.) e atividades culturais (teatros, bibliotecas etc.), com raio de influência maior que 1.000 m;
- parques metropolitanos: grandes espaços livres capazes de atender a toda a população metropolitana em fins de semana, promovendo um reencontro com a natureza - além de equipamentos esportivos, grandes bosques para piqueniques, lagos para barcos e pesca etc.;
- espaços livres especiais junto a centros de compras, centros cívicos e monumentos.

Entre as conclusões do estudo, foi dada prioridade aos parques de vizinhança, espaços de recreação ativa para o grupo etário de zero a dez anos, no sentido de haver uma área desse tipo em cada setor limitado por avenidas ou obstáculos topográficos. O estudo propunha o cálculo dos déficits quantitativos, e de distribuição dos espaços livres por categoria, e a verificação das possíveis áreas existentes para sua implantação, para definir as prioridades de ação. Além das providências sugeridas, no sentido de organizar campanhas de conscientização e orientação sobre os espaços livres, controle e fiscalização das áreas disponíveis e criar meios para a aquisição de novas áreas, o estudo reiterava a importância do Plano Diretor municipal, no sentido de instrumentalizar a política pública de espaços livres¹⁴.

¹³ Kliass, Rosa Grena (et al). *Op. Cit.*, p. 8 e 9 e mapas nas p. 20 a 24.

¹⁴ Idem. *Ibidem*, p. 17.

¹⁵ COGEP. *Política do verde para a cidade de São Paulo*. São Paulo: PMS, 1974, p. 11 e 12.

¹⁶ Idem. *Ibidem*, p. 14 a 17.

¹⁷ Idem. *Ibidem*, p. 19.

¹⁸ Idem. *Ibidem*, p. 36 a 38.

A partir do levantamento feito por Kliass e Magnoli, do marco legal estabelecido com o PDDI, para o desenvolvimento urbano, e da nova estruturação da administração municipal, com a criação da Cogep, diversos estudos passaram a ser produzidos com vistas a discutir o problema das áreas verdes municipais.

O relatório *Política do verde para a cidade de São Paulo*, feito pela Cogep em 1974, foi um dos primeiros trabalhos desenvolvidos no âmbito da coordenadoria das Administrações Regionais de São Paulo, estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 6.236, de 1965. O trabalho analisou três grandes aspectos do problema: a capacidade de produção de áreas verdes, por ano, no Município; a arborização urbana; e o programa de áreas verdes para o Município.

O trabalho identificava a ausência permanente de atuação do poder público em favor do verde. Lançava-se mão de tal argumento, para apresentar uma projeção de cenários futuros para a questão, considerando a possibilidade de reduzir o déficit paulatinamente, a longo prazo, por meio da aquisição de novas áreas. Porém a “hipótese adotada” simplesmente estendia o prazo de solução do problema para 1991, lançando para o futuro a tarefa de incorporar novas áreas verdes ao Município¹⁵.

Os dados sobre arborização indicavam a heterogeneidade da cidade: mais de 50% das ruas arborizadas se localizavam nos “bairros consolidados”. Nas regiões “intermediárias”, como Santana, Freguesia do Ó, Moóca, Penha ou Ipiranga, havia uma oscilação bastante grande na porcentagem de vias arborizadas. Já as Administrações Regionais “periféricas” apresentavam os menores índices de arborização. A meta estabelecida para atingir um nível satisfatório, segundo o relatório, era a arborização de 1.500 km de vias, com cerca de 250 mil árvores, em um prazo de cinco anos. O relatório acrescentava ainda que o plantio de árvores nas vias públicas havia crescido regularmente, após a criação das Administrações Regionais, enfatizando o benefício da descentralização administrativa nessa matéria¹⁶.

O terceiro tema abordado pelo relatório consistia em um programa de áreas verdes para a cidade, a curto, médio e longo prazos. O programa de curto prazo envolvia a criação de áreas verdes nos bairros, com equipamentos de recreação e lazer para crianças entre dois e 12 anos, o ajardinamento de praças, nos bairros de menor faixa de renda, a implantação de equipamentos de esportes nas áreas verdes existentes, e a criação de cinco novos parques: o Parque Guarapiranga, à margem da represa (150.000 m²), o Parque Pinheiros (40.000 m²), o Parque da Lapa (15.000 m²), o Parque Sampaio Moreira, no Belenzinho (115.000m²), e o Parque de Vila Prudente (35.000 m²), além de um projeto específico de preservação da área verde do Parque Ibirapuera¹⁷. O programa de médio prazo previa a implantação de bosques em 53 áreas identificadas como “passíveis de arborização” (praças, parques e canteiros centrais de vias), e a arborização de vias públicas, com uma meta de 250 mil unidades em 1974, e de 50 mil nos anos seguintes. A longo prazo, previa-se a produção de mudas pelo Município, em associação com o Estado. O relatório previa ainda uma série de instrumentos de facilitação, como a criação de escolas de jardinagem, feiras e festas do verde, abertura para a participação do setor privado etc.

Finalmente, apresentavam-se oito áreas declaradas de utilidade pública, “em sua maior parte localizadas em zonas altamente valorizadas”¹⁸. Com o valor a ser despendido na desapropriação das áreas, estimado em 300 milhões de cruzeiros,

acreditava-se poder construir 75 novos parques. Em vista desse custo, propunha-se manter tais áreas sob propriedade particular, restringindo sua ocupação, de forma a preservar as áreas verdes nela disponíveis.

Em 1975, um novo relatório foi expedido pela Cogep, com o fim de divulgar e justificar o decreto nº. 10.766, de 7 de dezembro de 1973, que permitia manter a propriedade privada das áreas declaradas de utilidade pública, mesmo sob a prerrogativa de o poder público utilizar essas áreas para compor o Sistema Municipal de Áreas Verdes, de acordo com o previsto no PDDI¹⁹. O então Prefeito, Miguel Colasuonno, incumbiu a Cogep de propor meios para garantir a utilização dessas áreas aos menores custos possíveis. As áreas em questão, declaradas de utilidade pública entre 1969 e 1973, localizavam-se na Marginal Tietê (122.000 m²), Av. Francisco Matarazzo (6.800 m²), Rua Caio Prado (17.600 m²), Av. Francisco Morato (99.400 m²), Sociedade Hípica Paulista (170.000 m²), Paraisópolis (800.000 m²), Av. Santo Amaro com Pensilvânia (17.000 m²), Rua Marechal Deodoro (25.370 m²) e Av. Cupecê (31.260 m²). O total das áreas era avaliado em Cr\$342.216.000,00. No entanto o parecer do diretor era de que sua aquisição não “justificaria o investimento elevado”, uma vez que significariam “um acréscimo de apenas 0,18 m²” de área verde por habitante, aos 4,98 m² de que dispunha a cidade²⁰.

Assim, a solução encaminhada pela Prefeitura foi de não desapropriar, mas baixar decreto obrigando a manutenção e preservação dessas áreas, “sem prejuízo da utilização racional dos respectivos terrenos, para edificação devidamente licenciada”. O decreto autorizava a implantação de edificações nesses terrenos, desde que a área construída não ultrapassasse 10% das áreas mantidas verdes. Assim, sem desincorporar os imóveis do Sistema Municipal de Áreas Verdes, mantinha-se não apenas a propriedade particular dos terrenos, como o direito de construir sobre as áreas declaradas de utilidade pública.

Para assegurar a legitimidade do ato, desobrigando a aquisição das áreas por parte do poder público, foi acrescentado um parecer jurídico ao processo. Foi criada também uma “comissão especial de áreas verdes”, para resolver a questão. A comissão propunha a manutenção da propriedade privada das áreas e a restrição do direito de construir, objetivando a preservação da vegetação nos terrenos. Os projetos desenvolvidos para essas áreas deveriam ser analisados pela comissão. No momento em que se publicava o documento, três áreas já tinham projetos analisados: uma delas receberia um hotel, outra, um conjunto comercial (edifícios de escritório), e outra, um conjunto residencial vertical. Todos os anteprojetos foram previamente aceitos pela comissão.

No mesmo ano, a Cogep emitiu um relatório preliminar para implantação de um programa de áreas verdes, no contexto da nova gestão administrativa da Prefeitura, de Olavo Setúbal²¹. A meta do programa era chegar a uma proporção de 10 m² de áreas verdes por habitante, em dez anos, até 1985, por meio da aquisição de 10.000 ha. de terrenos, além da arborização de 80% dos logradouros públicos e de 500 km de vias.

Os problemas destacados em relação à implantação do programa eram a arborização, a instalação de equipamentos de lazer e a aquisição de novos terrenos. Foram adotados o conceito e o padrão de classificação propostos pelo PDDI, que dividiam as áreas verdes em área para recreação infantil, parque de vizinhança, praça pública, campo esportivo, centro educacional e esportivo,

¹⁹ Cogep. *Áreas Verdes declaradas de utilidade pública*. São Paulo: PMSF, 1975.

²⁰ Idem. *Ibidem*, p. 7. A referência utilizada no relatório era de 12 m² por habitante, parâmetro supostamente recomendado como mínimo pela ONU. Cavalheiro e Del Picchia (1993) fizeram pesquisas junto aos órgãos da ONU e constataram que esse índice não foi jamais difundido por essa organização, derrubando essa assertiva, arraigada no Brasil e tida como um índice-meta, a ser atingido por meio da política de oferta de espaços livres urbanos. Nota-se que a exaustiva comparação, dos parâmetros brasileiros com o índice supostamente atribuído à ONU como ideal, reforça a sugestão de uma constante carência das cidades brasileiras nesse quesito.

²¹ COGEP. *Op. cit.*, 1975.

parque distrital, reserva natural, clubes esportivos e sociais, clubes de campo e áreas arborizadas.

O relatório tinha o objetivo de fornecer informação sobre a situação em que se encontravam as áreas verdes existentes no Município, sua localização e distribuição no território da cidade, as possibilidades efetivas de aquisição e implantação de novas áreas, tanto em termos de disponibilidade de terras como em termos financeiros, as ações recentes dos órgãos públicos municipais nessa matéria e os instrumentos existentes para a política do verde no Município. Tal levantamento permitiria visualizar as condições existentes, para qualquer iniciativa em relação ao problema, e as prioridades colocadas para a gestão municipal na matéria.

Foi feito também um levantamento das propostas existentes, no âmbito dos órgãos públicos, com o objetivo de estimar os custos dos projetos em andamento. A primeira proposta analisada era a implantação de 16 novas áreas verdes no ano de 1975, totalizando 264.913,33 m². Desse total, cerca de 56% estava previsto para a Zona Oeste, 22% para a Zona Leste, 11% para a Zona Sul e 11% para a Zona Norte. O relatório concluía que “a distribuição não coincide com a necessidade de atendimento das regiões mais carentes do Município”²². A programação das Administrações Regionais, avaliada em seguida, previa a implantação de 25 áreas até 1976, totalizando 19.760 m².

Analisou-se também a proposta do “Plano de Áreas Verdes e Recreação”, elaborado pelo extinto Grupo Executivo de Planejamento de São Paulo (GEP), que selecionou várias áreas, para compor o sistema de áreas verdes do Município, em 1970²³. Foram levantadas também as áreas particulares legisladas como zonas de usos especiais (Z8), pela Lei Municipal nº 7.805, de novembro de 1972²⁴. O relatório sugeria a incorporação de 11 desses perímetros, totalizando 2.671.880 m². Finalmente, foram indicadas as áreas resultantes do convênio com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), que autorizava a utilização de 25 áreas da entidade como áreas verdes e de lazer²⁵.

O relatório reiterava a conclusão dos trabalhos anteriores: por mais que se implantassem os projetos desenvolvidos pelos diversos órgãos municipais, as zonas mais carentes continuavam na mesma posição, ainda que houvessem recebido, ou que existisse projeto para algum incremento na oferta de áreas livres ou de recreação. “Como pode ser observado, os índices mais baixos continuam sendo nas regiões norte e leste do Município, pouco se modificando a situação das populações menos favorecidas”²⁶.

Alguns aspectos do conteúdo desses relatórios dão indícios da preocupação crescente com o problema do verde no Município. O Relatório Preliminar, elaborado em 1975, considerou todos os estudos anteriores realizados pela Cogep; uma de suas conclusões já aponta o propósito de promover o acréscimo de áreas verdes por meio de desapropriação, que seria implementado como política, na gestão de Setúbal. Portanto é de se supor que o prefeito tenha consultado esse material e lançado mão do apoio da equipe técnica de planejadores da Cogep, para subsidiar sua decisão de encampar a política de ampliação da oferta de espaços verdes públicos com recursos orçamentais. Mais que isso, duas conclusões são cabíveis, a partir do confronto entre a postura municipal na gestão de Setúbal e a análise do material produzido pela Cogep, na gestão anterior: primeiro, que houve continuidade entre as duas etapas de

²² Idem. *Ibidem*, p. 42.

²³ Esse plano seria resultado do desenvolvimento do estudo realizado em 1967 por Kliass *et al.*, citado pela mesma em seu livro de 1993, com premiação do Instituto de Arquitetos do Brasil, IAB. O Plano não foi encontrado nos arquivos da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. A única legislação encontrada foi o Decreto Municipal nº 9405, de março de 1971, que dispunha sobre normas a serem obedecidas no sistema de áreas verdes.

²⁴ O artigo 20 da Lei de 1972 previa que as Zonas Especiais, definidas como Z8, seriam objeto de planos específicos, elaborados pela Cogep dentro de um prazo de três anos. Em 2 de dezembro de 1975, o Prefeito Olavo Setúbal instituiu a legislação específica para Zonas Especiais, por meio da Lei Municipal nº 8.328.

²⁵ O convênio assinado entre a Sabesp e a Prefeitura, por meio da Lei Municipal nº 8.078, de junho de 1974, previa a concessão para uso público das áreas onde estavam localizados os reservatórios de água da cidade, mediante projeto de adequação para sua utilização como áreas de lazer. Foram desenvolvidos projetos para 12 dessas áreas. Ver Cogep. *Áreas de Lazer Sabesp*. São Paulo: PMSP, s/d.

²⁶ Idem. *Ibidem*, p. 53.

trabalho, e segundo, que essa continuidade foi pautada pela argumentação defendida pelos técnicos da Prefeitura.

A análise das condições das áreas verdes e dos projetos existentes indica, em primeiro lugar, uma disposição da prefeitura para enfrentar o problema, a partir do conhecimento já acumulado pelos órgãos públicos. A sequência entre os estudos e a implantação da política leva a crer que tratava-se aqui do exercício da própria ideia de Planejamento Urbano vigente naquele momento²⁷: levantamentos da situação existente, análises das demandas, das condições dos equipamentos disponíveis e da efetiva capacidade de incremento da oferta por parte do poder público e, ao fim desse exaustivo trabalho de diagnóstico, a execução da política, que correspondeu à abertura dos parques públicos. Nesse sentido, a gestão de Setúbal imprimia um caráter de continuidade à gestão anterior, bem como sintonizava com a ideia de implementação de políticas públicas precedidas de estudos e análises da situação e das condições existentes, nos moldes da prática do Planejamento Urbano que vigorava naquele momento histórico no País.

A avaliação dos sistemas por zonas indica que houve também, no âmbito da implementação dessa política, uma forte disposição para atacar o problema a partir da prioridade mais emergencial, de atendimento às áreas mais carentes, presente desde o estudo preliminar de 1967. Destaca-se que a opção de Setúbal, pela implementação dos novos parques, privilegiava sempre a localização das novas áreas na periferia da cidade, anunciando uma tentativa clara e efetiva de reversão da tendência à concentração, indicada pelos estudos técnicos. A abertura dos parques da gestão Setúbal, em localizações periféricas da cidade, é uma prova do propósito de atender a essa orientação técnica. Além disso, sintonizava com a iniciativa de priorizar o desenvolvimento da Zona Leste, naquela gestão.

Esses aspectos podem ter influenciado a decisão de Setúbal, de implantar áreas verdes na cidade. Era amplamente discutido o fato de que a cidade carecia. A supressão da carência de áreas verdes identificada pelos profissionais da administração pública tornava-se meta do programa de implantação levado a cabo naquele mandato. Mas essa consciência técnica não explica tudo. Procuramos mostrar, na próxima sessão, que o aspecto ambiental envolvido na ideia da abertura de parques e áreas verdes urbanas também imprimiu uma forte influência sobre aquela decisão política. Nesse sentido, vale dizer, condicionantes do âmbito das relações pessoais do ex-prefeito foram determinantes.

A INFLUÊNCIA DE PAULO NOGUEIRA-NETO E O DISCURSO VERDE DO PERÍODO

A segunda hipótese levantada neste artigo, que não exclui, mas complementa a primeira, é de que, além de apresentar-se como uma orientação até certo ponto planejada pelos órgãos públicos municipais, a abertura desses parques estava também inserida em um contexto internacional de valorização da questão ambiental, entendida, naquele momento, como uma questão de preservação de áreas com cobertura vegetal.

Naquele preciso momento histórico, o Brasil despontava internacionalmente como País agregador de imensas áreas verdes, notadamente de matas e florestas

²⁷ O período histórico entre 1965 e 1977 foi de significativa importância para o Planejamento Urbano no Brasil, quando se deu a implementação de um sistema de Planejamento Integrado, mobilizando as esferas Federal, Estadual e Municipal, por meio da atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e da elaboração de Planos Urbanísticos Básicos, Planos Diretores Integrados e Planos Metropolitanos para as principais cidades brasileiras. Ver Villaça, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 1999. p. 169-243.

nativas. Uma das razões para a valorização internacional das matas brasileiras, nesse período, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972. O propósito daquela Conferência era discutir o problema das relações entre a exploração dos recursos naturais e a preservação ambiental, com o sentido de contornar os riscos gerados à vida na Terra, a exemplo das inversões térmicas ou o risco de contaminação de recursos vitais, como a água e o ar. Embora não tenha sido convidado a tomar assento no encontro internacional, o Brasil foi imediatamente identificado como um País central nesse debate, uma vez que possuía, em seu território, a maior floresta preservada do mundo, a Floresta Amazônica, além de outras áreas importantes recobertas com vegetação nativa.

Nesta sessão, portanto, procuramos explorar a hipótese de uma influência do discurso verde do período, sobre a decisão política de Setúbal. Para tanto, será necessário discutir dois aspectos: o primeiro diz respeito à relevância da relação pessoal do prefeito com o então secretário especial de Meio Ambiente na esfera federal, o professor Paulo Nogueira-Neto, que engendrou algumas influências importantes sobre o trabalho público de ambos. A segunda refere-se à compreensão do professor Nogueira-Neto acerca da questão ambiental, identificada, naquele momento, com a noção de preservação da natureza.

Tal hipótese foi levantada em razão de uma breve entrevista concedida pelo ex-prefeito à autora, na qual Setúbal foi questionado diretamente acerca dos motivos que o levaram a desapropriar a Fazenda do Carmo, com o fim de implantar ali um parque público. Na resposta, revelaram-se as origens de sua formação pessoal em termos da questão ambiental:

[...] Sou muito amigo desde a infância do Paulo Nogueira-Neto, e foi ele que me educou. Eu era um engenheiro típico de obras, e não de áreas verdes. Mas ele me deu a formação ecológica. Sempre brinco com ele, que ele é que me deu esse vírus perigosíssimo²⁸.

Inquirido sobre se Nogueira-Neto fazia parte, de alguma forma, de sua equipe de governo, o ex-prefeito respondeu que não, que suas relações eram estritamente pessoais: *“é muito meu amigo, compadre meu, convivíamos muito e convivemos até hoje. Nós, há 55 anos, jantamos todo mês juntos, nós e uma série de outros amigos, só que a maior parte já morreu”*. Os jantares mensais eram organizados por uma *“turma que se formou em torno de um jornalzinho que os Nogueira fizeram, chamado América, feito nos anos de 1937-40. Começamos 50 anos de convívio ininterrupto até hoje”*.

A entrevista foi curta, em razão de sua idade avançada, mas abriu flanco para a percepção de que havia uma disposição maior em criar parques, não apenas como espaços livres de recreação, mas também como áreas verdes urbanas, aqui entendidas como áreas recobertas com vegetação.

Não se trata de um amigo qualquer. Paulo Nogueira-Neto (1922-), biólogo, é professor emérito de Ecologia do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo, membro do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), por cuja criação foi responsável, e dos Conselhos Estadual (Consema-SP) e Municipal (Cades). Pertencente a uma família de políticos influentes (filho do deputado federal Paulo Nogueira-Filho, bisneto de Campo Salles e descendente de José Bonifácio), Nogueira-Neto teve um papel fundamental, na criação e implantação



Nogueira Neto, 2010. Fonte: Arquivo da autora

da Política Nacional de Meio Ambiente. Foi o primeiro secretário especial do Meio Ambiente, durante 12 anos, entre 1974 e 1986, no âmbito do Ministério do Interior e, depois, no Ministério do Meio Ambiente e Habitação. Foi autor da lei nº 6.902, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, que vigora até hoje. Pertenceu à comissão Brundtland das Nações Unidas para o Meio-ambiente e Desenvolvimento (1983-1986), na qual foi criado o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”. Foi também membro do Board do *World Resources Institute*, assessor do Banco Mundial e do governo brasileiro junto ao *Advisory Group* do PP-G7. No plano de atuação junto às organizações da sociedade civil, foi duas vezes eleito vice-presidente do programa “O homem e a biosfera”, da Unesco; atualmente, é vice-presidente da SOS-Mata Atlântica, da WWF do Brasil e da *International Bee Research Association*. É também presidente da Fundação Florestal de São Paulo e da Associação de Defesa do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Adema), a mais antiga associação ambientalista do Brasil, de 1954.

Em seu diário, Nogueira-Neto cita várias passagens de sua amizade com Olavo Setúbal, em almoços, jantares, cerimônias e festejos²⁹. Também conta que Setúbal o apoiou, em sua nomeação como secretário, apresentando referências suas, e nos processos de recondução ao cargo. Cita sua colaboração no caso da recuperação da Usina Ester, de sua família³⁰. Além disso, os amigos estiveram juntos em alguns debates políticos, apoiando-se mutuamente, como no caso da criação do Programa das Estações Ecológicas, no plano federal³¹, ou dos Parques Públicos Urbanos, no plano municipal.

No livro, o secretário conta como se deu sua ajuda, na escolha da área para a implantação do primeiro parque adquirido por desapropriação da gestão de Setúbal, o Parque do Carmo:

Inspeção conjunta

São Paulo, SP, 9 agosto 1975. Após percorrer o Parque do Ibirapuera com o nosso amigo prefeito Olavo Setubal, tomamos o helicóptero da prefeitura. Antes, havíamos examinado o Projeto Burle Marx para o Parque. Achei a sua execução seria demasiado dispendiosa devido ao seu valor cultural. Melhor gastar o dinheiro na compra de áreas verdes, onde eles ainda estão em risco de desaparecerem.

11h47 – Levantamos vôo. Passamos sobre o Parque, com gramados meio pelados. Passamos sobre a Avenida 23 de Maio. A área junto à Rua Vergueiro, entre esta e a Avenida 23 de Maio, está demolida e se presta a um bom tratamento paisagístico. Voamos ao longo da Avenida Alcântara Machado. Subimos o Rio Aricanduva, onde vai ser feita uma avenida de quatro pistas. Há uma grande área ainda desocupada. Mais adiante, na Fazenda do Carmo, há uma grande área verde (150 hectares), 50%

²⁹ Nogueira-Neto, Paulo. *Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

³⁰ Idem. *Ibidem*, p. 794.

³¹ Idem. *Ibidem*, p. 845.

³² Idem. *Ibidem*, p. 843.

³³ Idem. *Ibidem*, p. 844.

coberta com floresta nativa secundária; 30% com eucaliptos e 20% vegetação nativa, terra exposta etc. [...].

12h04 – Descemos numa península, gramada, no lago da Fazenda do Carmo. Subimos um morro a pé. No alto, entramos na casa-sede da Fazenda. Construída em estilo colonial, pelo seu antigo proprietário (falecido), engenheiro Oscar Americano, é lindíssima. Tem soalho de tábuas largas e móveis antigos genuínos. A meu ver, presta-se muito bem para abrigar um Museu. Ao lado da casa-sede há um pomar aonde vimos lindos pessegueiros em flor. Num vale ali perto há árvores grandes, embora sejam apenas restos de uma floresta secundária.

Em seguida, indicou áreas que o sobrevoo mostrava ainda cobertas com vegetação, passíveis, portanto, de serem convertidas em parques:

12h17 – Levantamos vôo e sobrevoamos a região da sede da Fazenda do Carmo. A Cidade já está quase englobando o futuro Parque. Passamos sobre outra área grande da Prefeitura, ainda vazia. É um campo pelado. Mais adiante, no lixão de engenheiro Goulart, vi fogo no entulho. No Piqueri há uma área arborizada, cuja desapropriação foi decretada pelo Prefeito Paulo Maluf. Será um interessante, embora pequeno Parque. A Lagoa de Vila Guilherme está quase toda coberta por aterro sanitário. Em entulhos industriais há pequenos focos de fogo. Descemos o Rio Tietê. Este tem águas barrentas, ao passo que o Tamanduateí apresenta águas negras. Perto do início da Via Anhanguera há uma grande área verde da Cia. City. Olavo Setubal está em negociações com ela³².

E relembra o dia da inauguração do Parque:

O maior parque de SP

19 setembro 1976, Domingo. Fui com Lucia à inauguração do Parque do Carmo, em Itaquera. Tem cerca de 1,5 milhões de m² e o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, pretende quase duplicar essa área. Era a antiga Fazenda do Carmo, que durante séculos pertenceu aos padres Carmelitas. Tem um lago muito bonito, eucaliptais, algumas matas secundárias, um grande lago, gramados etc. Havia enorme afluxo do povo, talvez umas 30 mil pessoas. O governador e o prefeito fizeram discursos e foram bastante aplaudidos. A imensa maioria dos que estavam lá era de pessoas dos modestos bairros da região. Olavo Setúbal lavrou um grande tento e entrou na história de nossa cidade como o primeiro Prefeito que adquiriu uma área considerável para dela fazer um Parque, o maior da cidade de São Paulo³³.

Mais à frente, conta também a respeito de seu apoio na escolha de outra área:

Compadre 16 abril 1978

À tarde fui à inauguração do Parque do Piqueri, no bairro do Tatuapé, antiga chácara dos Condes Matarazzo. Custou à Prefeitura 250 milhões de cruzeiros, ou seja, umas oito vezes o orçamento da Sema. Tem área de 10 hectares. Estavam lá umas 20 mil pessoas, que aplaudiram bastante o Prefeito Olavo Setubal, meu compadre e velho amigo. É a prova de que

realmente o povo gosta das áreas verdes para o lazer. Olavo foi o primeiro Prefeito de São Paulo a comprar grandes áreas para transformá-las em Parques Municipais.

As falas dos dois homens públicos revelam que, a partir da amizade e confiança existente entre eles, nutriu-se também um apoio mútuo, que se tornou decisivo para a gestão de Setúbal, pela desapropriação de áreas urbanas cobertas de vegetação, com vistas à implementação de parques públicos. Notadamente, o agente influenciador, Nogueira-Neto, tinha nesse período uma visão da política ambiental profundamente marcada pela ideia da preservação de áreas florestadas, e executava, em nível federal, uma política ambiental orientada por esse princípio, como veremos a seguir.

A indicação de Nogueira-Neto para o cargo de Secretário Especial do Meio Ambiente, pelo então secretário-geral do Ministério do Interior, Henrique Brandão Cavalcanti, está ligada à precocidade de sua atuação em prol da proteção de florestas. Ele foi um pioneiro na defesa do meio ambiente no Brasil. Desde os 20 anos de idade, estava engajado na defesa de vastos territórios localizados no Pontal do Paranapanema, contra sua ocupação por grileiros. Segundo o professor, “o Pontal do Paranapanema, que hoje está em grande parte nas mãos do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), era uma floresta de 150 mil hectares intactos”³⁴.

De acordo com diversos depoimentos de Nogueira-Neto à imprensa, pode-se inferir que a política ambiental brasileira, nesse período, foi marcada, quase exclusivamente, por uma orientação de defesa da cobertura vegetal. Em um país como o Brasil, cujo apelo internacional passava pela constituição da imagem tropical, o discurso fazia muito sentido.

Um importante instrumento da política do governo federal, nessa matéria, era a instituição de meios de compensação ambiental por danos ambientais, através do investimento na proteção de áreas cobertas com vegetação nativa. A própria estrutura político-administrativa nacional dedicada ao meio ambiente disponibilizava recursos legais e financeiros para fins de preservação de vegetação.

Fazia-se a preservação do verde pela compensação, por meio de plantio de vegetação e da compra ou desapropriação de áreas florestadas, política impensável atualmente. Em nome da chamada biodiversidade, era possível desapropriar áreas grandes, para a criação de reservas ecológicas:

[...] Uma das maiores áreas que criamos no Nordeste foi escolhida lendo jornal. Eu abri o Estado de São Paulo e descobri que a União estava devolvendo ao estado do Piauí as fazendas que foram dos jesuítas e que o Marquês de Pombal confiscou. No dia seguinte embarquei para o Piauí, me reuni com o governador e pedi 200 mil hectares. Ele me deu 120 mil hectares e criamos a Estação Ecológica de Uruçuí Una, que está lá até hoje. Sem ter visto.

Naquela época, era possível até comprar as próprias árvores com recursos do orçamento da Secretaria da União, em nome da política de proteção do verde:

A Sema fazia parte do Ministério do Interior, que era um ministério rico e incluía todo um setor de desenvolvimento. E exatamente por isso eles

³⁴ Jornal eletrônico *O eco* (<http://arruda.riits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation>). Inserindo a questão no contexto de uma prática de família, de proteger áreas inteiras de matas nativas contra a devastação, explicou: “Minha família tem terras na região de Matão de Cosmópolis. E ao Norte de Campinas tem esta floresta de valor econômico e ecológico. A família decidiu protegê-la. Hoje é uma Área de Relevante Interesse Econômico (ARIE) Federal, mas pertence à família. Fui o autor do Decreto de Proteção. A floresta mais antiga plantada no estado de São Paulo também é nossa. Ficava numa área na beira do rio Jaguari, que foi devastada no combate à malária, por causa dos mosquitos nas bromélias. Derrubaram muito mato com esse argumento, apesar da doença ter sido erradicada anos depois tratando as pessoas. A derrubada foi inútil e minha família resolveu reflorestar cerca de 20 hectares daquela área, junto à cachoeira do Funil”.

queriam fazer alguma coisa para o meio ambiente, para não dizerem que estavam só destruindo. Eu me aproveitei disso. Por exemplo, nós compramos a área da reserva do Taim. A Estação Ecológica de Aracuri-Esmeralda, no Rio Grande do Sul, nós compramos árvore por árvore de araucária. Porque o proprietário ia vender para uma serraria o bosque inteiro e achava que cada árvore tinha um valor. Avaliamos cada uma e pagamos³⁵.

Corroboram essa hipótese, as notícias publicadas no jornal *O Estado de S. Paulo* da época, que apresentavam, sobre a temática da questão ambiental, os seguintes assuntos: desmatamento, reflorestamento, ecologia, poluição, ecossistemas e parques, assuntos afeitos a uma visão do problema ambiental como um problema de destruição da natureza³⁶.

Aqui também a questão da terminologia parece constituir outro indício dessa tendência, tanto no Brasil, como internacionalmente. Falava-se muito mais em “ecologia” que propriamente em “meio ambiente”, reforçando o caráter pró-proteção da cobertura vegetal, das florestas e matas nativas, na concepção do movimento ambiental naquele momento. Nesse sentido, a questão ambiental era identificada em sua plenitude com a questão ecológica, e o meio ambiente era confundido com o “verde”, entendido, naquele momento, como a natureza, sob forma de matas nativas.

A defesa do argumento ecológico encontrava embasamento na ideia de que as áreas “naturais” eram, ao mesmo tempo, fontes de recursos cada vez mais escassos, portanto, importantes territórios a serem preservados, e sistemas não-poluentes, ao contrário das áreas ocupadas por usos antrópicos, a exemplo das cidades. Ora, a poluição do ar, a contaminação das águas e a exploração sem limites dos recursos naturais eram justamente os pontos críticos em debate, na Conferência da ONU, em Estocolmo, em 1972.

O próprio ex-secretário informa com clareza o momento em que ocorreu, no movimento ambientalista internacional, a passagem de um discurso totalmente baseado na proteção da natureza para um discurso mais justificado socialmente. Segundo ele, essa passagem verificou-se a partir da década de 1980:

[...] De 1983 a 1987, fiz parte da Comissão Brundtland, que foi uma das três grandes comissões que as Nações Unidas já fizeram. Foi onde surgiu a expressão ‘desenvolvimento sustentável’. Foi uma grande mudança de orientação para harmonizar a parte social com a ambiental, que até antes eram duas áreas completamente independentes. Para os ambientalistas, em primeiro lugar era importante defender as florestas. Depois, passou a ser importante, além das florestas, agregar a defesa contra a poluição e a degradação química e física do ambiente. O terceiro degrau da evolução foi resultado da Comissão Brundtland, que agregou o plano social³⁷.

Outro aspecto fundamental, tanto para a consolidação da estrutura político-administrativa voltada para a questão ambiental no Brasil, como para a permanência de Nogueira-Neto à sua frente, durante três mandatos consecutivos, foi a relação da Secretaria Especial de Meio Ambiente com a

³⁵ Idem.

³⁶ Sobre a forma como a questão ambiental aparece publicada nas páginas do jornal durante o período, ver Ramos, Paula Alessandra. “Mídia, ecologia e áreas verdes: OESP e os parques da gestão Setúbal (1975-1979)”. In: *Paisagem Ambiente*, n. 29, São Paulo: FAUUSP, 2011, p. 121-136.

³⁷ Revista eletrônica *Galileu*. Matéria citada.

imprensa. Nogueira-Neto fiava-se na ideia de consenso: “*temos a favor do meio ambiente a opinião pública*”. A amizade criada entre o secretário, jornalistas e dirigentes da mídia, sobretudo o jornal *O Estado de S. Paulo* e a *Rede Globo*, nos primeiros anos da Sema, permitiram estreitar os laços de confiabilidade junto à opinião pública, entendida, aqui, como consumidora do produto da imprensa escrita, radiofônica ou televisiva. O professor conta essas passagens: “*O Júlio Mesquita Filho tinha sido exilado junto com meu pai na época do Getúlio e o repórter do Estado de S. Paulo em Brasília ia todo dia na Sema saber alguma notícia*”. E em seguida: “*Fiquei amigo também do pessoal da Globo, do Rogério Marinho, irmão do Roberto Marinho que gostava muito de meio ambiente e com quem viajei para a Amazônia algumas vezes*”³⁸.

A importância de preservar o verde era suficientemente consensual para obter a adesão da dificilmente identificável “opinião pública”. Por meio da mídia, a política ambiental adotada pelo governo propagava-se sem restrições. Ao mesmo tempo, na cúpula do governo, o professor tendia a amortizar conflitos. Perguntado sobre a estratégia que usou para lidar com o governo militar, Nogueira-Neto não titubeou: “*Eu não tocava em política*”³⁹.

A ênfase da política ambiental nos anos 70 era, portanto, a proteção do verde. A política ambiental brasileira formulava-se em torno da defesa da cobertura vegetal sobre o território ocupado, uma visão oriunda da Biologia. Naquele momento, o enfoque biológico organizava-se em torno da noção de Ecologia, disciplina à qual vincula-se o professor Nogueira-Neto, na Universidade de São Paulo (USP).

Conforme descrito anteriormente, também a terminologia adotada pela legislação de zoneamento urbano no Município de São Paulo se transformava. Nos trabalhos específicos do campo, os espaços destinados ao lazer da população e à higienização da cidade, por meio da oferta de luz e ar, até então designados “espaços livres”, passavam então a chamar-se “áreas verdes”. A nova terminologia fazia menção, sem dúvida, à segregação funcional proposta por Toni Garnier e Le Corbusier, mas era endossada, entre nós, exatamente durante esse período fecundo da proliferação do discurso ambiental, fortemente embasado no argumento ecológico. O “verde” do novo zoneamento não era apenas o nome de uma cor que designava um uso, mas era a própria cor do uso designado, a cor da vegetação que recobria as áreas livres, de lazer e recreação, agora também identificada com a própria cor da defesa do meio ambiente. Não é o caso dos outros usos segregados pelo zoneamento: o comércio não é vermelho, nem as indústrias roxas, as instituições azuis ou as residências amarelas⁴⁰. Com essa inscrição conceitual, os termos “meio ambiente”, “ecologia” e “verde” tornavam-se intercambiáveis, tanto na área ambiental, como no Planejamento Urbano.

Considerando esse contexto e a proximidade entre os dois homens públicos, Nogueira-Neto e Setúbal, fazia sentido, em 1976, promover a preservação de áreas verdes dentro da cidade, para garantir o equilíbrio ecológico urbano. Em vista da amizade entre os dois homens de poder, não é de estranhar que o governo municipal adotasse exatamente a mesma política legitimada na esfera federal, de implantação das áreas verdes por meio de desapropriação, a despeito da legislação existente, que vinculava a doação de áreas públicas à abertura de loteamentos urbanos. No plano federal, essas áreas constituíam reservas; no municipal, parques.

³⁸ Todas as citações extraídas da entrevista concedida ao jornal eletrônico *O eco*, citado acima.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Uma das consequências dessa maneira de construir a questão ambiental, a partir da valorização da vegetação, foi o entendimento de que proteção e ocupação seriam usos excludentes do solo urbano, criando uma forte animosidade entre ambientalistas e urbanistas, a partir de então.

A simultaneidade entre a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, a adoção, a partir de 1974, de uma política nacional voltada para a proteção da cobertura vegetal, a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e da Lei de Zoneamento do Município de São Paulo, em 1972, e a política de áreas verdes implementada na gestão de Olavo Setúbal, a partir de 1976, esboça nova aproximação em relação ao modo como vem sendo elaborada a política ambiental no Brasil, com implicações também para o entendimento de como se estrutura o sistema de parques e áreas verdes de São Paulo. Tal discussão parece fundamental e atual, tanto para o urbanismo, como para a gestão ambiental. A compreensão histórica desse processo parece esclarecer muitos pontos de um debate que ainda hoje apresenta as dificuldades e embates de um diálogo em construção.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves de et al (coords). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro - pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001. 6.211 p.
- AS quatro prioridades de Olavo Setúbal. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, p. 42, 11 abr. 1975.
- BARONE, Ana Claudia Castilho. *Ibirapuera: parque metropolitano(1926-1954)*. 2007. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- _____. Parques urbanos municipais em São Paulo e política ambiental no Brasil na década de 70. In: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (Org.). *Águas urbanas: memória, gestão, riscos e regeneração*. Londrina: Eduel, 2008.
- BARTALINI, Vladimir. *Parques públicos municipais de São Paulo*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- CAVALHEIRO, F.; DEL PICCHIA, P.C.D. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ARBORIZAÇÃO URBANA, 4., 1992, Vitória. *Anais...* Vitória, 1992, p.29-38.
- GEISER, R.R. et al. Áreas verdes nas grandes cidades. In: XXVI CONGRESSO NACIONAL DE BOTÂNICA, 26., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 1975.
- COGEP. *Áreas de lazer Sabesp*. São Paulo: PMSP, s.d.
- _____. *Áreas verdes declaradas de utilidade pública*. São Paulo: PMSP, 1975.
- _____. *Política do verde para a cidade de São Paulo*. São Paulo: PMSP, 1974.
- _____. *Relatório preliminar*. Implantação de PAV-01 (Programa de Áreas Verdes). São Paulo: PMSP, 1975.
- HÁ esperança para a qualidade de vida. In: *Revista Galileu*, n. 187, fev. 2007. Disponível em: <<http://revistagalileu.globo.com/Galileu/0,6993,ECT444027-1718,00.html>>. Acesso em: 2007.
- O ECO. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation>> Acesso em: 2007.
- KLIASS, Rosa Grena et al. *Levantamentos: características urbanas de 5 zonas de aproximadamente 25 km²*. São Paulo: PMSP, 1967. 32 p.
- KLIASS, Rosa Grena. *Parques urbanos de São Paulo*. São Paulo: Pini, 1993. 211 p.
- NOGUEIRA-NETO, Paulo. *Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010. 877 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). *São Paulo: a cidade, o habitante, a administração, 1975-1979*. Administração Olavo Egydio Setúbal. São Paulo: PMSP, 1979.

SETÚBAL explica vantagens da compra da Fazenda do Carmo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jul. 1976. Primeiro Caderno, p. 11.

RAMOS, Paula Alessandra. Mídia, ecologia e áreas verdes: OESP e os parques da gestão Setúbal (1975-1979). In: *Paisagem Ambiente* (São Paulo), n. 29, p. 121-136, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 1999. p. 169-243.

Nota do Editor

Data de submissão: Março 2012

Aprovação: Janeiro 2013

Ana Cláudia Castilho Barone

Arquiteta e urbanista, docente do Departamento de Projeto da FAUUSP desde 2008, na área de Planejamento Urbano. Concluiu o doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas pela USP. Em 2006, realizou estágio de doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, França. É autora do livro *Team 10: Arquitetura como crítica*. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em história da arquitetura, história das cidades e do urbanismo, planejamento urbano e projeto ambiental urbano.

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Rua do Lago, 876 - Cidade Universitária

05508-080 - São Paulo, SP, Brasil

(001) 3091-4548

aup@usp.br

anabarone@gmail.com