

O Parque linear Capibaribe em Recife/PE e a revisão do plano diretor da cidade: interfaces jurídicas

Fernanda Carolina Costa

Advogada e Urbanista. Especialista em Planejamento e Uso Solo Urbano pelo IPPUR/UFRJ. Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE.

Klaus Ludwig Schilling Maciel

Advogado e Tecnólogo em Gestão Ambiental. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Resumo: A municipalidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco, reconheceu a elaboração de parque linear como melhor estratégia para a destinação coletiva de uso público das margens e entorno de rio urbano que caracteriza a cidade – o rio Capibaribe. A ferramenta urbanística propõe remodelação do espaço urbano, adotando o curso hídrico como novo eixo estruturador da urbe. Para tanto, após anos de pesquisas e elaboração da proposta, foram traçados meios de adequações em benefício da mobilidade, da capacidade de resiliência urbana frente às mudanças climáticas, de acréscimo de áreas verdes e, sobretudo, do convívio e maior interação das pessoas com as águas na dinâmica da cidade. Para que atenda suas finalidades, o instrumento urbanístico requer segurança jurídica por meio de instrumentos legais que delimitem o espaço de abrangência do projeto, regulamentando-se as regras de uso e a ocupação da área beneficiada. Ocorre que, consoante se verifica no presente estudo, as propostas de regulamentação normativa indicadas no âmbito da estruturação do Parque Capibaribe não foram recepcionadas na atual revisão do Plano Diretor do Recife – Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018. Dessa forma, são gerados riscos iminentes do parque linear não atender suas finalidades, ao passo que se agravam as omissões estatais quanto à função socioambiental na destinação dos espaços urbanos.

Palavras-chave: Parque linear. Plano Diretor. Zoneamento urbano socioambiental.

Sumário: Introdução – I Breves linhas sobre o Parque Capibaribe – II Natureza jurídica dos parques lineares – III O parque linear e áreas do entorno: necessária revisão do zoneamento urbanístico – IV Reflexões finais – Referências

Introdução

São aspectos de destaque na morfologia e na paisagem urbana de Recife a presença de cursos hídricos caudalosos e a resistência de significativas áreas verdes, incluindo remanescentes da Mata Atlântica e de manguezais. Não obstante, o processo histórico de desenvolvimento da cidade revela formas de ocupação

que não priorizaram as oportunidades (inclusive com retorno econômico) de integração entre a preservação do patrimônio ambiental e o crescimento da urbe.

O resultado é o atual contexto de inúmeros conflitos socioambientais, comuns aos centros urbanos do país, especialmente quanto aos desafios relacionados à destinação correta de resíduos sólidos, ao esgotamento sanitário ainda insuficiente, à forte pressão imobiliária sobre as áreas verdes, às unidades de conservação carentes de plano de manejo, à ocupação desordenada em áreas de risco e de preservação permanente, aos alagamentos recorrentes e ao baixo controle de qualidade do ar. Realçamos o crescente comprometimento da mobilidade urbana, quesito no qual o Recife é líder brasileiro no *ranking* de piores tráfegos mundiais.¹ Cabe ainda o destaque do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que inseriu a costa recifense na 16ª posição dentre os locais mais vulneráveis a mudanças do clima, segundo relatório de 2014. O alerta conduziu o Poder Executivo local a reconhecer o estado de emergência climática via Decreto Municipal nº 33.080/2019, assumindo voluntariamente o compromisso com a neutralização do carbono até 2050 e, assim, instituindo esforços e metas na busca por uma nova modelagem e por novos usos do espaço urbano.

Diante desse cenário, foi elaborado no Recife o plano urbanístico do parque linear – Parque Capibaribe, resultado de anos de pesquisas e diagnósticos realizados por uma equipe multidisciplinar, com ampla participação da sociedade civil, destinando-se à construção participativa de soluções sistêmicas de cunho socioambiental e espacial para a cidade. Em conjunto, os traçados e as diretrizes do parque ainda consideraram amplo estudo jurídico do zoneamento e das áreas especialmente protegidas de Recife, resultando em recomendações voltadas a garantir, no âmbito legal, o alcance dos objetivos que motivaram e fundamentaram a ferramenta urbanístico-ambiental proposta.

Após elaboração do projeto Parque Capibaribe, a prefeitura do Recife contratou, em 2018, consultoria especializada na revisão das principais normas urbanísticas da cidade. No respectivo edital de licitação, o Termo de Referência previu a obrigatoriedade da análise dos projetos estruturadores em andamento ou em execução na cidade (aí inserido o Parque Capibaribe). Ocorre que, segundo se verifica no primeiro produto daquela contratação, o Projeto de Lei do Executivo – PLE nº 28/2018 –, que revisa o Plano Diretor da cidade (Lei recifense nº 17.511/2008), apesar de ter mantido no novo texto legal a viabilidade do Parque Capibaribe, optou por desconsiderar os estudos realizados ao reduzir a área de influência do projeto, passível de regulação específica, sem a devida observância ao princípio da motivação.

¹ TOMTOM. International BV. *Traffic Index*. Disponível em: https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/. Acesso em: 10 jul. 2020.

Nos termos delineados no presente artigo, a atual redação do PLE nº 28/2018 deixa de expor as razões técnicas que afastaram o zoneamento e os parâmetros urbanísticos indicados no plano do parque, caracterizando manifesto descumprimento aos termos da contratação realizada para atualização da lei. Por outro prisma, resta também comprometida a transparência exigida no processo participativo de revisão do Plano Diretor, contrariando-se regras da Constituição do Estado de Pernambuco,² do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001³) e do ainda vigente Plano Diretor de Recife (Lei Municipal nº 17.511/2008⁴).

A pesquisa aqui realizada apresenta natureza aplicada, com objetivo de verificar a regularidade do Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018, especialmente nos dispositivos que regulamentam espaço já destinado a parque linear e suas áreas de influência. Foram adotados procedimentos de consulta bibliográfica, buscando-se referências sobre a temática em doutrina especializada, bem como pesquisa documental, essencialmente sobre atos normativos incidentes sobre a matéria. O presente artigo realiza estudo de caso sobre o Parque Capibaribe projetado para o entorno de rio urbano e adjacências, pautando-se nas informações públicas disponíveis sobre o instrumento. A análise jurídica vertida neste estudo busca comparar, de um lado, as proteções legais propostas no âmbito do projeto urbanístico e, de outro, aquelas apresentadas no projeto de lei conduzido à aprovação do legislativo municipal, no intuito de identificar eventuais lacunas ou contradições havidas entre o texto legal e a finalidade do instrumento urbanístico aprovado.

² Nos termos do art. 144 da Constituição pernambucana, em seu Capítulo sobre a Política Urbanística, temos que:

“Art. 144. A Política de desenvolvimento urbano será formulada e executada pelo Estado e Municípios, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, visando a atender à função social do solo urbano, ao crescimento ordenado e harmônico das cidades e ao bem-estar dos seus habitantes. [...] §2º No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os Municípios deverão assegurar: d) a participação ativa das entidades civis e grupos sociais organizados, na elaboração e execução de planos, programas e projetos e na solução dos problemas que lhe sejam concernentes; e) o amplo acesso da população às informações sobre desenvolvimento urbano e regional [...]”.

³ Lei nº 10.257/2001 – “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] §4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

⁴ Lei Municipal nº 17.511/2008 – “Art. 216 O Plano Diretor do Recife será revisito a cada 10 (dez) anos ou sempre que mudanças significativas na evolução urbana o recomendarem. [...] §2º O processo de revisão do Plano Diretor do Recife compreenderá a execução de atividades técnicas, voltadas para a produção de estudos, diagnósticos e formulação de propostas e atividades estruturadas para a sua discussão com a sociedade”.

I Breves linhas sobre o Parque Capibaribe

A concepção de um parque linear no Município de Recife tem início oficial em setembro de 2013, quando a prefeitura da cidade, através da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAS), firmou um convênio de cooperação técnica com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por meio da rede de pesquisadores INCITI – Pesquisa e Inovação para as Cidades, para o desenvolvimento do Parque Capibaribe. Este núcleo de pesquisa foi formado por profissionais de notório saber da academia pernambucana, o projeto contou com atuação de arquitetos, engenheiros civis, urbanistas, biólogos, engenheiros florestais, sociólogos e economistas, bem como agentes públicos de órgãos governamentais, grupos comunitários e cidadãos, apenas para citar alguns dos conhecimentos científicos e saberes envolvidos.

Na época, segundo discurso do Poder Público municipal, a contratação visava um projeto de requalificação da cidade, a partir do curso hídrico como nova centralidade de referência para o espaço urbano, instituindo a meta de que estudos e diretrizes produzidos transformassem o Recife em uma cidade-parque. Isso significa elevar a taxa de área verde pública de 1,2m² por habitante para 20m² por habitante até 2037, quando o Recife completará 500 anos.⁵ Assim, dos 250 quilômetros de curso total do rio Capibaribe, 15 quilômetros inseridos exclusivamente em Recife são objeto do projeto Parque Capibaribe em ambas as margens – totalizando 30 quilômetros de intervenção direta).⁶

Estão previstos o acréscimo de áreas verdes, o aumento do solo permeável para enfrentamento dos efeitos de mudanças climáticas e a viabilização de outras formas de circular no Recife – por meio de 12 passarelas, 45km de cicloviário e píeres para pequenas embarcações. São também propostos 51km de “ruas de infiltração”, que devem ter suas áreas verdes qualificadas, atuando como corredores ecológicos urbanos na conexão entre as áreas de maior vitalidade da cidade e o curso hídrico. O resultado é a transformação da área do projeto em um sistema de parques urbanos e de áreas verdes conectados.

II Natureza jurídica dos parques lineares

Fontes de inspiração para os parques lineares podem ser observadas na Europa em meados do século XIX, quando bulevares e projetos eram arquitetados com finalidades estéticas e recreativas. Acolhendo o movimento urbanístico,

⁵ RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁶ RECIFE. *Parque Capibaribe*. 2020. Disponível em: <https://parquecapibaribe.org/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

os Estados Unidos introduziram as vias-parque (*parkways*), também voltadas à função de cenário que tinham tais corredores verdes. A técnica recebeu maiores perspectivas quando movimentos ambientalistas dos anos 1980 identificaram na ferramenta urbanística um meio eficaz de preservação e conservação de áreas verdes públicas nas cidades, admitindo territórios de uso democrático – alinhados com a urbanização pautada nos princípios do desenvolvimento sustentável – bem como a construção de espaços destinados ao controle de degradações ambientais e culturais, contando ainda com a finalidade educativa por meio da convivência harmônica entre homem e meio ambiente (sendo ele construído ou natural).^{7 8} No mundo, são exemplos: a Alemanha, com o rio Isar; a França, com o rio Sena; e a Coreia do Sul, com o rio Cheonggyecheon. No Brasil, alguns casos também se destacam. São eles: Tijuco Preto, em São Paulo, e o rio das Velhas, em Minas Gerais – conforme referências de Palmer *et al.*; Özgüner *et al.*; Frischenbruder e Pellegrino; e Rollo, Gallardo e Ribeiro; todos citados por Cometti, Cabral e Conceição (2019).⁹

Dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, VIII, competir aos municípios a promoção de ordenamentos territoriais adequados, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No exercício de tal atribuição, o ente público deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182, também da Carta Magna) o que está inexoravelmente atrelado à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual compromete-se a qualidade de vida do cidadão, nos termos do art. 225 do texto constitucional.

Na regulamentação do artigo 182, a Lei n° 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) confia ao Plano Diretor dos municípios a implementação da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cuidando, dentre outras diretrizes, de corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV).

⁷ GIORDANO, Lucília do Carmo. *Análise de um conjunto de procedimentos metodológicos para a delimitação de corredores verdes (greenways) ao longo de cursos fluviais*. Rio Claro: UNESP, 2004. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/102933>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁸ MORA, Natalia Mayorga. *Experiências de parques lineares no Brasil: espaços multifuncionais com o potencial de oferecer alternativas a problemas de drenagem e águas urbanas*. Nota técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nº 518. Disponível em: <https://bit.ly/2RwN4CO>. Acesso em: 25 jul. 2020.

⁹ COMETTI, J. L. S.; CABRAL, J. J. da S. P.; CONCEIÇÃO, T. M. da. Caminhos para a revitalização do riacho do Cavouco em Recife-PE. In: MARTINS, Bianca Camargo (Org.). *Desafios e possibilidades do desenvolvimento regional e urbano*. Ponta Grossa: Atena, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJtgRq>. Acesso em: 25 jul. 2020.

É nesse sentido que o parque linear surge nas normas municipais como instrumento de requalificação urbana diretamente atrelado aos cursos hídricos. A evolução do conceito jurídico dos parques lineares pode ser bem observada na revisão do Plano Diretor de São Paulo. Na redação do plano pretérito (Lei paulistana nº 13.430/2002), os parques lineares eram definidos como “intervenções urbanísticas que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio natural em que vivem, ampliando progressivamente as áreas verdes” (art. 106, §1º da norma revogada). Em sua versão atual, o Plano Diretor de São Paulo – Lei paulistana nº 16.050/2014 – assim expandiu o conceito e relevância do instrumento:

Art. 273. Os parques lineares são intervenções urbanísticas associadas aos cursos d’água, principalmente aqueles inseridos no tecido urbano, tendo como principais objetivos: I – proteger e recuperar as áreas de preservação permanente e os ecossistemas ligados aos corpos d’água; II – proteger, conservar e recuperar corredores ecológicos; III – conectar áreas verdes e espaços públicos; IV – controlar enchentes; V – evitar a ocupação inadequada dos fundos de vale; VI – propiciar áreas verdes destinadas à conservação ambiental, lazer, fruição e atividades culturais; VII – ampliar a percepção dos cidadãos sobre o meio físico. (SÃO PAULO, 2014)

No Recife, seu Plano Diretor – Lei Municipal nº 17.511/2008 –, sem conceituar o instrumento, apenas faz referência expressa aos parques lineares quando indica tratar-se de um dos mecanismos de “fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem” no manejo de águas pluviais. Por outro lado, a norma enumera, nos incisos de seu artigo 193,¹⁰ “áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas” específicas, dentre as quais está a presença expressa das margens do rio Capibaribe. Em razão de suas fragilidades e vocações, tais áreas devem receber “promoção, planejamento, controle e gestão por meio de programas e projetos especiais de urbanização”,¹¹ os quais, por sua vez, deverão regular “as intervenções que promovam a requalificação urbana, a sustentabilidade, com inclusão sócio-espacial e dinamização econômica”¹² daquelas áreas previstas.

¹⁰ Art. 193. “São definidas como áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas para implantação de projetos especiais: I – margens do Rio Beberibe; II – margens do Rio Capibaribe; III – margens do Rio Tejiú; IV – Parque dos Manguezais [...]”.

¹¹ Art. 147. “Para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados pelo Município do Recife, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana: [...] i) programas e projetos especiais de urbanização; [...]”.

¹² Art. 192. “Os projetos especiais serão definidos para áreas que podem ser objeto de intervenções, que promovam sua requalificação urbana, sua sustentabilidade, com inclusão socioespacial e dinamização econômica”.

Vale observar que, nos termos do artigo 194 do Plano Diretor, “para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais deverão ser elaborados planos específicos que deverão observar objetivos traçados pelo mesmo dispositivo. É nesse documento que deverá constar a justificativa do traçado do projeto, as recomendações de adequações do território, bem como as métricas concretas que permitam avaliar o atendimento aos objetivos previstos para determinada área da cidade. Com isso, o plano é um mecanismo que busca garantir a transparência, a participação social e a segurança técnica e jurídica ao processo de requalificação de espaços urbanos de reconhecida fragilidade. Com efeito, cabe ao Poder Público garantir amplo acesso e publicação do PURA (Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental), sob risco de descumprir a garantia de participação social na gestão democrática dos processos de decisão e planejamento urbano. Para o Parque Capibaribe foi elaborado o Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA), em fase de formatação para divulgação.¹³

Diante destes direcionamentos, o projeto urbanístico contratado pela Prefeitura de Recife, partindo do tratamento das margens do rio Capibaribe, encontrou nos mais modernos conceitos de parques lineares a solução proposta para a área e seu entorno. Na proposta de revisão do Plano Diretor (PD) de Recife, verifica-se que o Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018 mantém a previsão de projetos especiais para áreas objeto de requalificação urbana e a obrigatoriedade de elaboração de planos urbanísticos específicos, mas deixa passar a oportunidade de tratar o conceito dos parques lineares.

III O parque linear e áreas do entorno: necessária revisão do zoneamento urbanístico

O Plano Diretor comporta regras de ordenação do uso e ocupação do solo, cuja observância é medida indispensável para evitar a deterioração da qualidade ambiental nos centros urbanos. Para se atingir tal objetivo, a administração pública se vale do instrumento do zoneamento que consiste na repartição da cidade em zonas segundo seus potenciais e suas precípuas destinações de uso (residencial, comercial, industrial, institucional) e ocupação do solo (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, gabaritos, área e testada mínimas do lote).¹⁴ Por força do Plano Diretor de Recife, cabe à LUOS – Lei Municipal nº 16.176/96 – a instituição do zoneamento urbano, com indicação de parâmetros urbanísticos próprios para cada zona identificada em suas peculiaridades e potenciais.

¹³ FERREIRA, Lene. *Plano Urbanístico Ambiental é mais um legado do Parque Capibaribe*. Recife: 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32AzeWn>. Acesso em: 10 ago. 2020.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

Para o artigo 194¹⁵ do ainda vigente Plano Diretor de Recife, os projetos especiais possuem objetivos que impõem metas abrangentes, voltadas a melhorias de cunho social, ecológico, espacial e econômico. Preservando a amplitude dos projetos especiais, a proposta de revisão do Plano Diretor (Projeto de Lei nº 28/2018) segue no mesmo sentido.¹⁶ Para projetos especiais destinados a estabelecer parques lineares, garantir aquela gama de resultados implica exigir que seus estudos prevejam os efeitos que as intervenções promoverão na dinâmica da urbe, identificando, assim, a área de influência do projeto para além do perímetro de modificações diretas.

Com enfoque no Parque Capibaribe, a dimensão dos resultados pretendidos com o projeto já era sinalizada desde sua concepção, em razão da edibilidade atrelar à contratação significativa expansão da área verde do Recife, até 2037, para fins, inclusive, de maior segurança climática.

Sob essa perspectiva, o projeto do Parque Capibaribe cuidou de prever também os efeitos não pretendidos e merecedores de especial controle. Dentre os impactos da instalação de um parque linear,^{17 18} destacamos a valoração dos

¹⁵ Art. 194. “Para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais deverão ser elaborados planos específicos, considerando os seguintes objetivos: I – promover a dinamização econômica, através do estímulo a atividades de comércio e serviços; de cultura e lazer; turismo e negócios, em função da vocação específica da área objeto de intervenção; II – promover a inclusão sócio-espacial, através da requalificação de áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária; III – reassentar as famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; IV – reabilitar e conservar o patrimônio histórico da cidade, potencializando a vocação do Recife para Patrimônio Histórico da Humanidade; V – reabilitar e conservar o meio ambiente, promovendo a recuperação, a proteção, a conservação e a preservação das áreas de ambiente natural, garantindo o uso sustentável desse patrimônio para as presentes e futuras gerações; VI – priorizar os investimentos em infra-estrutura, principalmente de saneamento e sistema viário e de transporte; VII – implantar mecanismos que viabilizem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada; e, VIII – promover a inclusão sócio-espacial da população local, através da dinamização econômica com alternativas de trabalho e renda e pela intervenção física nas áreas de urbanização precária”.

¹⁶ Art. 142. “Para implantação de Projetos Especiais deverão ser elaborados Projetos Urbanos Específicos, de modo a atender os seguintes objetivos: I – estimular atividades de comércio e serviços; de cultura e lazer; turismo e negócios, em função da vocação específica da área objeto de intervenção; II – requalificar áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria da acessibilidade nas edificações e no espaço público, mobilidade, condições de moradia e regularização fundiária, da dinamização econômica com alternativas de geração de trabalho e renda; III – reassentar as famílias ocupantes das áreas de preservação ambiental ou risco; IV – reabilitar e conservar o patrimônio cultural da cidade, observadas as determinações do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural, e as Resoluções Estadual e Federal pertinentes; V – reabilitar e conservar o meio ambiente promovendo a recuperação, a proteção, a conservação das áreas de ambiente natural, e especialmente conectando-as por meio de corredores urbanos e ambientais qualificados, de modo a garantir o uso sustentável desse patrimônio para as gerações presentes e futuras; VI – priorizar os investimentos em infra-estrutura, principalmente de saneamento, de transporte público e mobilidade ativa; VII – implantar mecanismos que viabilizem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Parágrafo único. As áreas passíveis de receber Projetos Especiais poderão ser objeto de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), desde que observem as condicionantes e os requisitos para aplicação do referido instrumento”.

¹⁷ SÃO PAULO. Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP. *Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares*. Produto 04. Relatório 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/35HONPN>. Acesso em: 15 ago. 2020.

¹⁸ ALENCAR, Anna Karina Borges de; SÁ, Werther Lima Ferraz de. O parque Capibaribe no Recife: uma análise entre vulnerabilidade social e integração socioespacial dos espaços públicos verdes nas margens

terrenos próximos, que tende a estimular gradativa pressão imobiliária – promovendo adensamentos e verticalizações contrários à urbanização proposta no entorno. A consequência agrava a já saturada capacidade de suporte do tráfego local, comprometendo igualmente a qualidade dos elementos naturais e construídos que compõem a paisagem urbana. Sob um prisma social, o alerta é para possibilidades de verificação do indevido processo de gentrificação – expulsão de comunidades de baixa renda de áreas próximas –, o que se mostraria diametralmente oposto à finalidade da proposta. Conquanto componha a metrópole mais rica do Norte/Nordeste, sétima do país, a desigualdade na concentração de renda segue aumentando, com índice de Gini em 0,68 (dados de 2010).¹⁹ Segundo estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Recife apresentou o pior resultado no que se refere à condição de vulnerabilidade social no período entre 2011 e 2015, com crescimento de 16%, ficando muito à frente de outras capitais brasileiras²⁰.

A este respeito, estudo produzido no âmbito do projeto Parque Capibaribe, assim alerta:

No caso de áreas hoje pouco valorizadas, é provável que o solo receba um incremento no valor de mercado, e que seja observado um processo de gentrificação similar. Portanto, em ambas as transformações ou revitalizações urbanas o efeito sócio-segregador *tem de ser considerado e reparado em aparato legal*. [...] Revitalizar a borda do rio Capibaribe implica incrementar os usos das margens e dos lotes adjacentes; significa também dotar de infraestrutura e qualidade espacial toda uma interface ribeira que hoje não possui tais qualidades, ainda com todo o valor ambiental natural. Tudo indica que o Parque Capibaribe terá como consequência a vitalidade microeconômica do entorno. *No entanto, ter-se-á maior controle sobre o desenvolvimento da área por meio de parâmetros construtivos bem definidos quanto à tipologia edilícia*, e mais precisamente a constituição da interface público-privada da frente d'água.²¹ (grifo nosso)

O cuidado é redobrado nos municípios que, assim como Recife, mantêm assegurado o “direito de protocolo”,²² que garante aos projetos urbanísticos sua

do rio. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, vol. 7, n. 2, p. 163-185, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>. Acesso em: 15 ago. 2020.

¹⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Índice de Gini* (2010).

²⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Dados de vulnerabilidade social por cor, sexo e domicílio* (2017).

²¹ MACHRY, Sabrina. *Grandes projetos urbanos no Recife – PE*: Novo Recife e Parque Capibaribe. Recife: 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2RCbyKU>. Acesso em: 16 ago. 2020.

²² Plano Diretor de Recife (Lei Municipal nº 17.511/2008). “Art. 226. Os requerimentos referentes aos pedidos de Aprovação de Projeto, Legalização, Alterações durante a obra, Licença de Construção, Habite-se, Aceite-se, ou outros processos interligados, serão analisados segundo as leis vigentes à época do protocolamento do projeto inicial ou reforma que os motivaram”.

submissão às normas vigentes ao tempo de apresentação do pedido junto à edilidade, poupando-os de adequações impostas por normas posteriores, ainda que não realizada e pendente qualquer análise e aprovação do projeto. Em outras palavras, é preciso evitar que a divulgação da implantação do parque linear e conseqüente conhecimento a respeito da valorização de áreas do entorno acarretem uma corrida por protocolos de projetos urbanísticos em áreas beneficiadas antes de receberem regulamentações específicas.

Diante disso, após anos de estudos e diagnósticos sociais, econômicos, de flora e de fauna, o plano urbanístico do projeto Parque Capibaribe delimitou sua área de influência em aproximadamente 7.250 hectares, denominada Zona Parque. O zoneamento, adotado como instrumento de prevenção e de controle dos efeitos não pretendidos pelo parque, ainda prevê parâmetros urbanísticos específicos para os espaços ali inseridos, atentando para diferentes vocações e usos verificados. A constituição da Zona Parque decorre precipuamente do alcance dos efeitos socioeconômicos promovidos pelo traçado do projeto – incluindo equipamentos urbanos, sistema de ciclovias e ruas de infiltração propostas – e pela conexão das demais áreas verdes existentes na cidade:

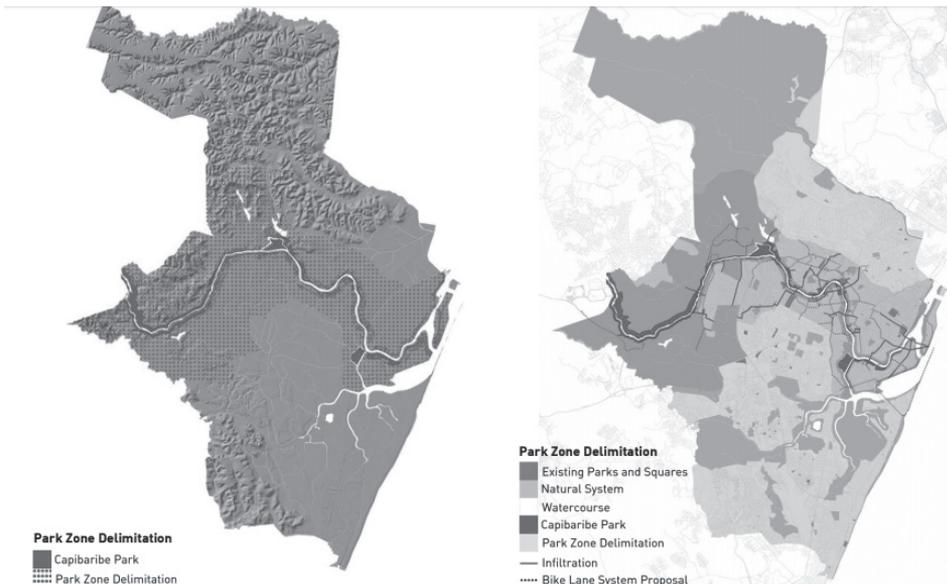


Figura 1: Delimitação da Zona Parque.²³

²³ MACÊDO, A. F.; MENESES, A. R. S.; MONTEIRO, C. M. G.; CARVALHO, L. Capibaribe park: re-weaving a city through green and public spaces. In: *International making cities livable*. Bristol: 2015. Disponível em: https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper_Capibaribe-Park_LIVABLE.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

A Zona Parque, compreendida como perímetro de área de influência do projeto, propõe uma revisão do zoneamento urbano da cidade do Recife, a fim de: (i) compatibilizar dispositivos programáticos contidos nas diretrizes e nos objetivos das normas vigentes; (ii) assegurar garantias constitucionais e legais àqueles que já ocupam as áreas que serão impactadas; (iii) definir usos permitidos, tolerados e proibidos, restrições e incentivos; e (iv) propor melhores coeficientes construtivos, gabaritos e taxas de ocupação condizentes com as vocações econômicas, paisagísticas e socioambientais da área.

A princípio, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAS) do Recife assim defendia publicamente o zoneamento proposto:

A área de intervenção envolve mais de um terço da área da cidade. Isso porque o projeto, de 30 km de extensão, não foi pensado de forma linear. Ele prevê ações num raio de 500 metros a partir de cada margem, o que resulta em uma área de influência de 7.250 hectares. Assim, o Parque Capibaribe abrange 35 bairros, que vão gradualmente se transformar em bairros-parque, atingindo 400 mil habitantes do Recife.²⁴

Desta forma, diante dos apontamentos levantados pelo projeto Parque Capibaribe, a etapa seguinte consistiria em converter seu Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA) em norma municipal – a exemplo da Lei recifense nº 18.138/2015, que institui e regulamenta o Plano Específico para o Cais Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, propondo-se a alteração do zoneamento em vigor. Deixando à parte as críticas sobre o projeto do cais, a formalidade de sua conversão em ato legal, em tese, garante mecanismos de controle social mais amplos, o que não deve ser negado ao plano especial do parque. A esse respeito, a recomendação estaria em consonância com o próprio PLE nº 28/2018 (art. 143, VIII e IX), que passa a exigir força cogente aos projetos especiais via lei específica ou decreto, a depender da promoção de alterações em parâmetros urbanísticos ou não, respectivamente (este é outro ponto reservado a discussões seguintes). Assim, estaria garantido o efetivo proveito aos estudos realizados, utilizados enquanto exposição de motivos para justificar tecnicamente a incorporação de novos parâmetros para determinadas áreas de Recife.

Ocorre que a normatização do PURA, até o momento, ainda não foi realizada. Dessa forma, em 2018, quando a Prefeitura de Recife contratou consultoria para revisão do Plano Diretor da cidade, acreditava-se que as recomendações elaboradas no âmbito do Parque Capibaribe seriam alvo de análise com as devidas

²⁴ RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ponderações técnicas da nova equipe especializada. A expectativa tinha por fundamento o próprio Termo de Referência da contratação, que assim exige da empresa vencedora:

Realização de análise dos projetos estruturadores que possam afetar as tendências de crescimento, adensamento ou transformação do espaço e da dinâmica urbana, estando em fase de planejamento ou de implantação. Nessa análise devem ser considerados os impactos ambientais adversos e benéficos dos projetos estruturadores.

Não obstante, aquela consultoria para revisão do Plano Diretor (Lei recifense nº 17.511/2008), ao apresentar seu primeiro produto, consistente no Projeto de Lei do Executivo nº 28/2018, manteve na redação a previsão do Parque Capibaribe. Entretanto, ela desconsiderou as recomendações de zoneamento e os parâmetros urbanísticos propostos, sem a devida contraposição técnica que justificaria o afastamento dos trabalhos realizados. Veja-se que o Projeto de Lei, dentre outras zonas que propõe para a cidade, cria a Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Capibaribe. Nela, verifica-se que o Parque Capibaribe é reduzido a seus equipamentos urbanos, restritos à parcela de faixa *non aedificandi* do rio Capibaribe:

Art. 50. As Zonas de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) estão localizadas de acordo com os corpos hídricos principais e secundários formadores das suas respectivas bacias hidrográficas subdivididas em: [...]

II – a Zona de Desenvolvimento Sustentável Capibaribe (ZDS Capibaribe) se caracteriza pela concentração de média e alta densidade populacional e construtiva nas margens esquerda e direita do Rio Capibaribe, além de:

- a) configurar-se num recorte do território que revela significativa relação entre o sítio natural e os valores materiais e imateriais, consolidados ao longo do tempo e expressos na identidade do Recife, bem como da presença das práticas de atividade pesqueira;
- b) possuir faixa *non aedificandi* do Rio Capibaribe, cuja definição considera a conservação e implantação exclusiva dos equipamentos *definidos pelo projeto do Parque Capibaribe*. (grifo nosso)

Como se não bastasse, o PLE nº 28/2018 não incorporou aquela Zona Parque – área de influência delimitada pelo projeto do Parque Capibaribe. Ao contrário, no entorno do rio Capibaribe a previsão do PLE apenas faz referência à

Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Capibaribe. No anexo II do Mapa de Zoneamento do PLE nº 28/2018 (figura 2, abaixo), a referida “ZDS Capibaribe” é notoriamente inferior àquela Zona Parque proposta no bojo do plano urbanístico do Parque Capibaribe. Com a sobreposição dos polígonos daquela “Zona Parque” (figura 1) aos limites da “ZDS Capibaribe” proposta no PLE, fica evidente a redução das áreas:

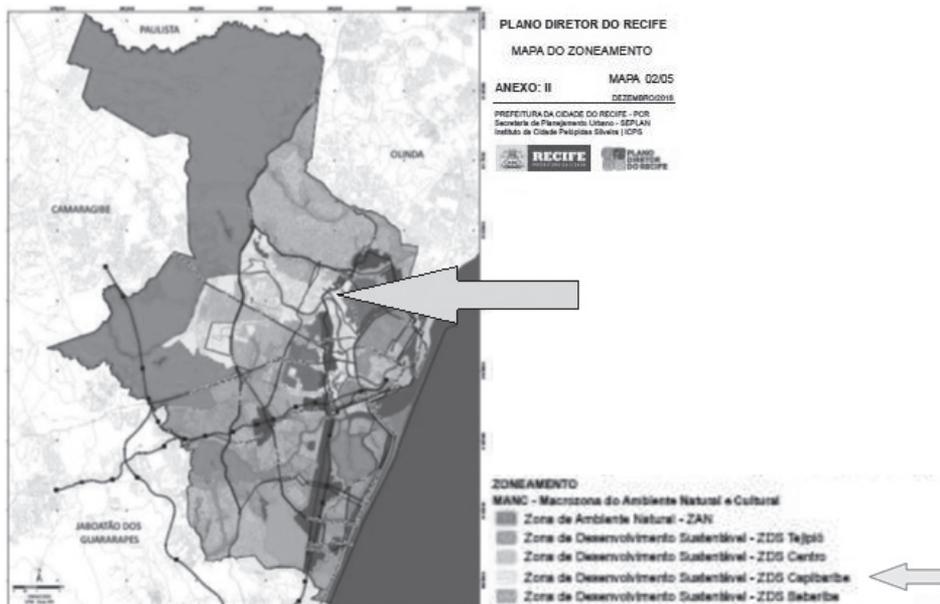


Figura 2: Anexo II do PLE nº 28/2018²⁵ (com nosso destaque à ZDS Capibaribe)

²⁵ RECIFE. *Projeto de Lei nº 28, de 14 de dezembro de 2018*. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.

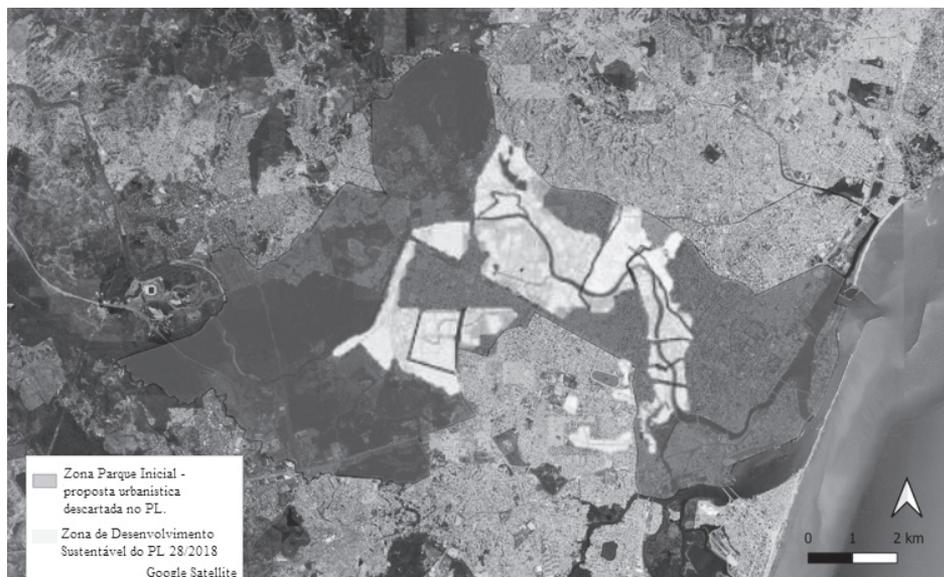


Figura 3: Sobreposição da Zona Parque sugerida pela proposta do Parque linear [desconsiderada no Projeto de Lei] e da Zona de Desenvolvimento Sustentável do PLE nº 28/2018. (elaboração dos autores)

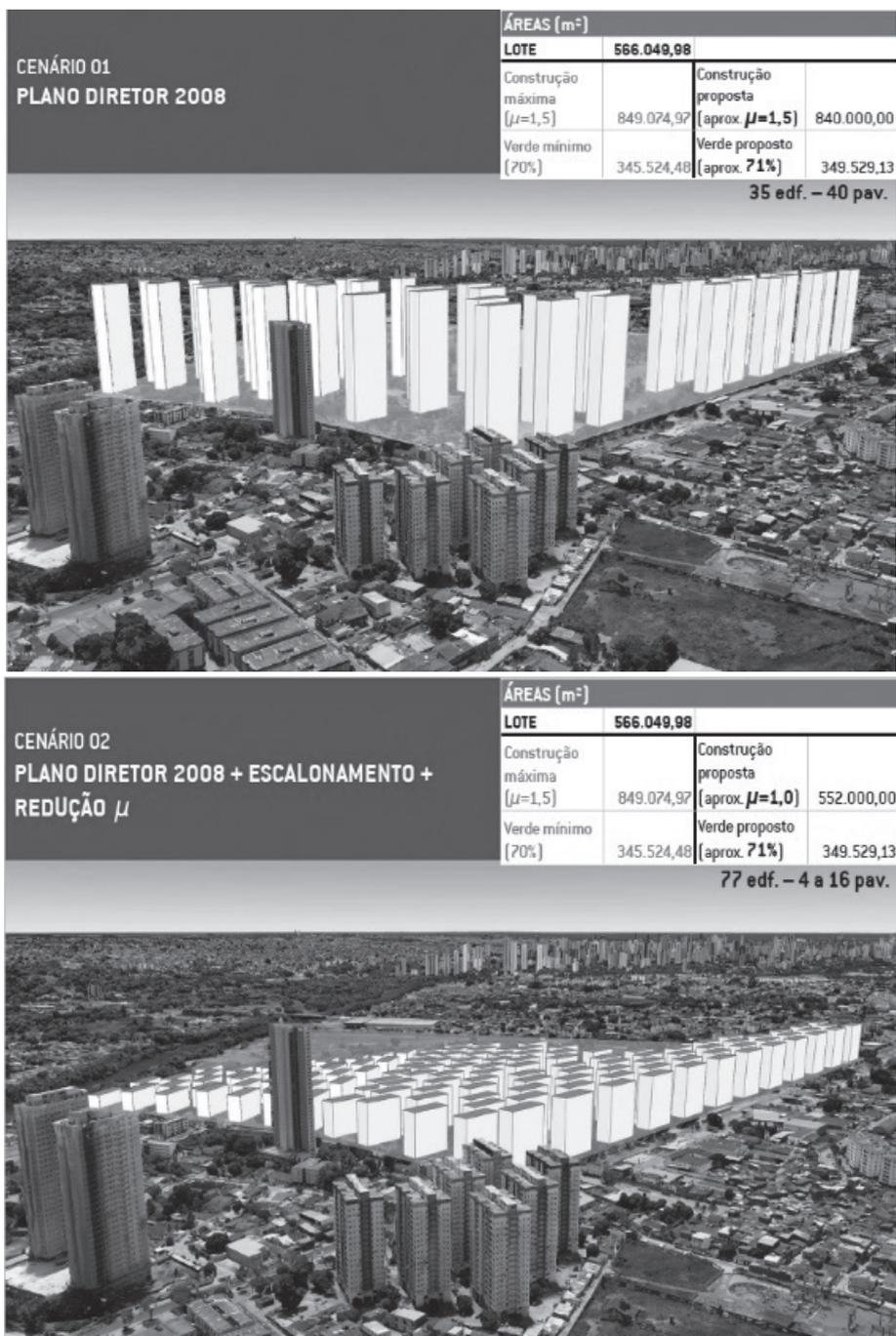
Na figura 3 é possível observar a redução de área protetiva vinculada ao Parque Capibaribe. A Zona Parque inicial compunha toda área cinza mais escuro da imagem, enquanto o PLE nº 28/2018 evidencia a redução à área em cinza mais claro delimitada.

A partir disso, interessante elencar os pontos críticos da análise sobre o PLE nº 28/2018: (i) dispõe seu artigo 141, §2º, que “os perímetros de todas as áreas destinadas a Projetos Especiais estão contidos no Anexo VII (Mapa dos Projetos Especiais) da presente lei”, ao que referido anexo, quando verificado, não deixa clara a área contemplada pelo Parque Capibaribe; (ii) sobre o traçado da “ZDS Capibaribe”, igualmente não se identifica no polígono qual seria o perímetro do Parque, tampouco se a ZDS tem por finalidade assegurar as regras de amortecimento ou a transição urbanística no entorno do Parque; (iii) o PLE rejeita imotivadamente a Zona Parque proposta pelo projeto Parque Capibaribe. Dessa forma, áreas que receberão influência do Parque deixarão de receber regulamentação específica, sendo retirados os vínculos paisagístico e conectivo desses espaços; (iv) observando-se a totalidade da “ZDS Capibaribe” do PLE, não estão previstos gabaritos de altura máximos, conforme definido no projeto do Parque Capibaribe. Caso aprovado, o risco de verticalizações permissivas compromete o projeto. Para melhor visualização do alegado, observe a seguir uma área às margens do rio Capibaribe que admite instalação de futuro empreendimento. Sobre ela, foram

realizadas projeções comparativas que ilustram as diferentes opções de tratamento urbanístico em discussão:



Figura 4: Área às margens do rio, disponível para futuro empreendimento, e inserida no polígono do Parque Capibaribe. Imagem cedida pelo INCITI/UFPE.



Figuras 5 e 6: Cenário 1 (figura acima) que mantém os gabaritos previstos atualmente, desconsiderando adequações propostas pelo projeto Parque Capibaribe. Cenário 2 (figura mais abaixo) em que há escalonamento gradativo a partir das margens do rio, proposto no âmbito do plano urbanístico do parque. Imagens cedidas pelo INCITI/UFPE.

Segundo o artigo 205 do PL nº 28/2018,²⁶ na “ZDS Capibaribe” propõe-se que os lotes ao longo das margens do rio Capibaribe mantenham a Taxa de Solo Natural (TSN) em 50%. Acontece que a ressalva é transitória, admitindo reduções posteriores por atos em que a participação pública não é obrigatória. Nas demais áreas da própria ZDS Capibaribe, a TSN prevista é de 30%, o que se mostra excessivamente permissivo, caso isso seja estendido futuramente à totalidade da zona.

Não bastasse tudo até aqui exposto, o PL nº 28/2018 é contraditório. Enquanto o texto não incorpora qualquer previsão do projeto urbanístico do Parque Capibaribe, reconhece, por outro lado: a obrigatoriedade e a relevância de que estudos dessa natureza consideram a definição do *perímetro do projeto*, impondo o dever de realizar a *caracterização do seu território de incidência*; a *identificação de impactos positivos e negativos* decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local; e a definição de *parâmetros especiais de parcelamento, de uso e de ocupação do solo para o perímetro do projeto*.²⁷ A esse respeito, vale citar a norma urbanística de São Paulo (Plano Diretor Paulista – Lei Municipal nº 16.050/2014) que prevê em seu artigo 270, §1º, os requisitos mínimos de projetos em áreas de parques lineares, dentre os quais estão: (i) a identificação das demandas e das expectativas da população do entorno em relação às possibilidades de uso e de fruição dessas áreas e a indicação de formas de participação; (ii) a indicação prévia de áreas para a realocação da população afetada pelas obras, em especial aquela de baixa renda; (iii) a demonstração da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a ser promovida pela intervenção; e (iv) a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população aos corpos d’água, sempre que possível.

²⁶ Art. 205. “Até a revisão da LUOS, para as Zonas de Ambiente Construído – ZAC, Zona de Reestruturação Urbana – ZRU, Zona Centro – ZC, Zonas do Ambiente Natural – ZAN e Zona de Desenvolvimento Sustentável – ZDS, a Taxa de Solo Natural (TSN) atenderá aos seguintes percentuais: I – nas ZAN – 50% (cinquenta por cento); IV – nas ZDS: a) nas áreas correspondentes ao perímetro transitório disposto no ANEXO VIII – 50% (cinquenta por cento); b) nas demais áreas – 30% (trinta por cento)”.

²⁷ Art. 143. “Os Projetos Urbanos Específicos elaborados para implantação dos Projetos Especiais deverão contemplar no mínimo: I – estudo e definição do perímetro do projeto; II – caracterização do território de incidência do projeto, sendo identificado no mínimo os aspectos sociais, ambientais e culturais a serem objeto de preservação e proteção e as diretrizes específicas de transformação a serem atendidas, de acordo com as disposições deste Plano Diretor; III – definição das obras e melhoramentos públicos necessários para viabilizar as diretrizes específicas; IV – definição de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo para o perímetro do projeto, em atendimento às diretrizes específicas; V – previsão de incentivos e benefícios específicos, se for o caso, e dos instrumentos a serem utilizados; VI – estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas com estimativas de custo, previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções propostas sobre a economia local; VII – definição de mecanismos de participação da sociedade no processo de formulação e execução do projeto; VIII – aprovação por decreto quando não se alterar quaisquer parâmetros urbanísticos e quando não se tratar de Operação Urbana Consorciada (OUC); IX – aprovação por lei específica quando ocorrer mudança em parâmetros urbanísticos e quando se tratar de Operação Urbana Consorciada (OUC)”.

Em outras palavras, o texto submetido ao aval da Câmara de Vereadores impõe requisitos mínimos aos projetos urbanísticos especiais, mas descarta aqueles elaborados no âmbito do Parque Capibaribe, sem motivar tal ato de desaprovação.

Também não fica clara a intenção da norma quando o PLE nº 28/2018, na redação de seu artigo 123,²⁸ autoriza que novos Projetos Especiais poderão, por meio de lei específica, fixar um coeficiente de aproveitamento distinto dos limites do Plano Diretor – ao passo que, no artigo 141, §1º, especifica que o Projeto Especial do Parque Capibaribe está adstrito aos parâmetros já estabelecidos nas zonas onde estiver inserido.²⁹ A regra é diferente em outros Municípios do país, onde a norma já prevê a zona e os parâmetros para o enquadramento dos parques lineares. Em leitura comparada, a Lei paulistana nº 16.050/2014 mapeia em seus anexos os parques lineares em planejamento e determina que a LUOS daquele Município – ou alguma lei específica – deve enquadrá-los como Zonas Especiais de Preservação Ambiental (art. 273, §4º, do PD de São Paulo). O Plano Diretor de Niterói (Lei Municipal nº 3.385/2019), em seu art. 183, §3º, age nesse mesmo sentido.

Vale consignar que, mesmo na eventualidade do Plano Urbanístico de Recuperação Ambiental (PURA) do Parque Capibaribe vir a ser convertido em lei – ou, ainda, que os parâmetros urbanísticos propostos sejam incorporados, em futura revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife (Lei Municipal nº 16.176/96), as regulamentações não poderiam contrariar ou extrapolar o zoneamento e as previsões do novo Plano Diretor. Esse fato impõe que sejam enfrentados os pontos aqui abordados sobre o PLE nº 28/2018 antes de sua aprovação, a fim de eliminar a insegurança jurídica até que toda matéria seja devidamente regulada.

IV Reflexões finais

Diante das discussões ventiladas, é de se constatar que a revisão do Plano Diretor de Recife (PLE nº 28/2018) não prevê o perímetro do Parque Capibaribe, tampouco justifica a total exclusão de zoneamentos e parâmetros urbanísticos específicos, resultantes de mais de 5 anos de estudos desenvolvidos e que custaram aos cofres públicos municipais mais de 7 milhões de reais. Nos dois primeiros anos, o repasse a UFPE foi no valor de R\$2,4 milhões, tendo sido renovado, em 2015, no valor de R\$5,2 milhões, por mais três anos.

²⁸ Art. 123. “Leis específicas que instituírem *novos* Projetos Especiais ou Operações Urbanas poderão fixar coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites estabelecidos nesta lei, a partir de Planos Específicos, desde que mantenham o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um)”.

²⁹ Art. 141. “Constituem áreas com potencial para desenvolvimento de Projetos Especiais:
§1º Os Projetos Especiais dos Parques Beberibe, Capibaribe, dos Manguezais e Tejiptió deverão respeitar os parâmetros estabelecidos pelas zonas onde os projetos se inserem”.

O planejamento urbano, enquanto atividade estatal, deve observar os princípios aplicáveis à Administração Pública.³⁰ Nesses termos, a omissão perpetrada na elaboração do PLE nº 28/2018, ao não justificar a total desconsideração dos estudos do Parque Capibaribe, agride frontalmente o dever de motivação imposto à edilidade, por meio do qual deveria, no caso concreto, apontar os fundamentos de direitos e de fatos que levaram ao ordenamento territorial proposto. Tratando-se de planejamento urbano,

é fundamental que conste expressamente na parte explicativa dos planos o porquê das opções tomadas e do abandono de outras propostas formuladas durante a fase de discussão/elaboração. Seguindo esses passos, é possível verificar a legalidade das escolhas promovidas pelos agentes municipais, bem como a averiguação do interesse público e do bem-estar da coletividade.³¹

Por deixar de considerar os fundamentos técnicos e jurídicos propostos pelo projeto estruturador do Parque Capibaribe, o PLE nº 28/2018 é objeto da Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001,³² que requer imediata suspensão da tramitação da proposta legislativa. A ação foi proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) e tramita na 4ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado. O PLE nº 28/2018 é também alvo da Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001³³ e da Ação Popular nº 0032959-60.2018.8.17.2001,³⁴ nas quais se aponta o descumprimento da garantia da participação pública no processo de aprovação da revisão legal.

A celeuma é ainda objeto de averiguação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Procedimento nº 55748/2018), em cujos autos o relatório preliminar de fiscalização – elaborado pela Gerência de Estudos e Auditorias Temáticas (GDAT) do TCE, em 06 de julho de 2020 – aponta os prejuízos diagnosticados no PLE, afirmando que o projeto apresenta “inadequações ao zoneamento, não reconhecendo áreas como de interesse social e/ou ambiental, [...] penalizando o meio ambiente e a parcela mais socialmente vulnerável da população [...]”.

³⁰ Constituição Federal/88: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse mesmo sentido dispõe a Lei nº 9.784/99”.

³¹ GOMES, Marcos Correia. *O plano diretor de desenvolvimento urbano após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.mppo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_11.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.

³² RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001*, de 05 de maio de 2020. Tribunal de Justiça de Pernambuco, 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Relator: Breno Duarte Ribeiro de Oliveira. Recife (PE), 05 maio 2020.

³³ RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001*, de 13 de julho de 2018. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

³⁴ RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0032959-60.2018.8.17.2001*, de 10 de julho de 2018. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

Sendo assim, caso o PLE nº 28/2018 prossiga nos termos em que se encontra, o Recife perde a oportunidade de remodelar seu espaço à luz de propostas técnicas contundentes e pautadas na função socioecológica do desenvolvimento urbano.

The Capibaribe linear Park in Recife/PE and the review of the city master-plan: legal interfaces

Abstract: The municipality of Recife, capital of the State of Pernambuco, recognized the development of a linear park as the best strategy for the collective destination of public use on the banks and surroundings of the urban river that characterizes the city - Rio Capibaribe. This urban planning tool reshapes the urban space, adopting the water course as a new structuring axis of the city. For this purpose, after years of research and elaboration of the proposal, means of adaptation outlined for the benefit of mobility, the capacity for urban resilience in the face of climate change, the addition of green areas and, above all, the socialization and the interaction of people with the waters through the dynamics of the city. In order to meet its purposes, the urban instrument requires legal certainty through legal instruments that delimit the scope of the project, regulating the rules of use and the occupation of the benefited area. It so happens that, as verified in the present study, the proposals for normative regulations indicated in the scope of the structuring of Parque Capibaribe were not accepted in the current revision of the Master-plan of the city of Recife - Executive Bill No. 28/2018. In this way, imminent risks are generated that the linear park does not serve its purposes, while state omissions in terms of the socio-environmental function in the allocation of urban spaces are aggravated.

Keywords: Linear park. Master-plan. Socio-environmental zoning law.

Referências

- ALENCAR, Anna Karina Borges de; SÁ, Werther Lima Ferraz de. O Parque Capibaribe no Recife: uma análise entre vulnerabilidade social e integração socioespacial dos espaços públicos verdes nas margens do rio. *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, vol. 7, n° 2, p. 163-185, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Dados de vulnerabilidade social por cor, sexo e domicílio* (2017).
- BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Índice de Gini* (2010).
- COMETTI, J. L. S.; CABRAL, J. J. da S. P.; CONCEIÇÃO, T. M. da. Caminhos para a revitalização do riacho do cavouco em Recife-PE. In: MARTINS, Bianca Camargo (Org.). *Desafios e possibilidades do desenvolvimento regional e urbano*. Ponta Grossa: Atena, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJtgRq>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- FERREIRA, Lene. *Plano Urbanístico Ambiental é mais um legado do Parque Capibaribe*. Recife: 2019. Disponível em: <https://bit.ly/32AzeWn>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- GIORDANO, Lucília do Carmo. *Análise de um conjunto de procedimentos metodológicos para a delimitação de corredores verdes (greenways) ao longo de cursos fluviais*. Rio Claro: UNESP, 2004. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/102933>. Acesso em: 25 jul. 2020.

GOMES, Marcos Correia. *O plano diretor de desenvolvimento urbano após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://www.mpgg.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_11.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.

MACÊDO, A. F.; MENESES, A. R. S.; MONTEIRO, C. M. G.; CARVALHO, L. Capibaribe park: re-weaving a city through green and public spaces. In: *International making cities livable*. Bristol: 2015. Disponível em: https://inciti.org/wp-content/uploads/2019/02/Paper_Capibaribe-Park_LIVABLE.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

MACHRY, Sabrina. *Grandes projetos urbanos no Recife – PE*: Novo Recife e Parque Capibaribe. Recife: 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2RCbyKU>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MORA, Natalia Mayorga. *Experiências de parques lineares no Brasil*: espaços multifuncionais com o potencial de oferecer alternativas a problemas de drenagem e águas urbanas. Nota técnica do Banco Interamericano De Desenvolvimento (BID) nº 518. Disponível em: <https://bit.ly/2RwN4CO>. Acesso em: 25 jul. 2020.

NITERÓI. *Lei nº 3.385*, de 21 de janeiro de 2019. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano do município e institui o Plano Diretor de Niterói, e revoga as Leis nº 1.157 de 29/12/1992 e nº 2.123 de 04/02/2004.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (WMO). *Quinto relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas*. Genebra: IPCC, 2014.

PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*, 1989.

RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0026247-20.2019.8.17.2001*, de 30 de abril de 2019. Tribunal de Justiça de Pernambuco, 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0033691-41.2018.8.17.2001*, de 13 de julho de 2018. Tribunal de Justiça de Pernambuco. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Ação Civil Pública nº 0032959-60.2018.8.17.2001*, de 10 de julho de 2018. Tribunal de Justiça de Pernambuco. 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Recife (PE), 05 maio 2020.

RECIFE. *Decreto Municipal nº 33.080*, de 08 de novembro de 2019. Declara o reconhecimento à emergência climática global.

RECIFE. *Lei nº 17.511*, de 29 de dezembro de 2008. O povo da cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte lei [...] .

RECIFE. *Lei Municipal nº 16.176*, de 31 de janeiro de 1996. Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife.

RECIFE. *Parque Capibaribe*. 2020. Disponível em: <https://parquecapibaribe.org/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

RECIFE. *Projeto de Lei nº 28*, de 14 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.

RECIFE. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Parque Capibaribe*. [s.d.]. Disponível em: <https://meioambiente.recife.pe.gov.br/parque-capibaribe>. Acesso em 20 jul. 2020.

SÃO PAULO. *Lei nº 13.430/2002*, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor estratégico, revoga a Lei nº 10.676/88 e dispositivos das Leis nºs 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.050*, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

SÃO PAULO. *Lei Municipal nº 7.688*, de 30 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a instituição do plano diretor de desenvolvimento integrado do município de São Paulo – PDDI – SP, e dá outras providências.

SÃO PAULO. Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de São Paulo; Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP. *Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares*. Produto 04. Relatório 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/35H0NPN>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TOM TOM. International BV. *Traffic Index*. Disponível em: https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/. Acesso em: 10 jul. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Fernanda Carolina; MACIEL, Klaus Ludwig Schilling. O Parque linear Capibaribe em Recife/PE e a revisão do plano diretor da cidade: interfaces jurídicas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 93-114, jul./dez. 2020.
