# PARCERIAS PARA A GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS





## PARCERIAS PARA A GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

Setembro 2020 - Versão Português 1.0



## **ITDP BRASIL**

#### Direção executiva

Clarisse Cunha Linke

## Equipe de programas e comunicação

Ana Nassar Beatriz Rodrigues Bernardo Serra Danielle Hoppe Iuri Moura João Pedro M. Rocha Juan Melo Letícia Bortolon Lorena Freitas Mariana Brito Matheus Dantas

### Equipe administrativa e financeira

Célia Regina Alves de Souza Roselene Paulino Vieira

#### **Financiamento**

## Citi Foundation



### Coordenação

Danielle Hoppe

#### **Equipe**

Ana Nassar Bernardo Serra Clarisse Cunha Linke Danielle Hoppe João Pedro M. Rocha Juan Melo Mariana Brito

### Colaboração

Adriana Sansão Fontes (PROURB-FAU/UFRJ) Fernando de Mello Franco (Universidade Mackenzie) Laura Sobral (A Cidade Precisa de Você) Marcella Arruda (A Cidade Precisa de Você) Washington Fajardo (Harvard GSD Loeb Fellow '19)

#### **Imagens**

ITDP Brasil (salvo quando indicado na própria imagem)

#### Foto capa:

Danielle Hoppe

### Diagramação e arte final

Pedro Bürger

## **AGRADECIMENTOS**

A equipe do ITDP Brasil agradece a todas as pessoas que contribuíram ao longo do desenvolvimento desta publicação, em especial aos participantes das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo, que compartilharam suas experiências e ajudaram a direcionar o conteúdo e as reflexões apresentadas aqui. Agradecemos também à equipe da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro pelo apoio na articulação local e na organização da oficina. Finalmente, nosso muito obrigada aos gestores públicos e representantes de Business Improvement Districts (BIDs) das cidades de Toronto, Montreal e Nova Iorque entrevistados, à equipe do ITDP México e aos revisores externos pela colaboração¹.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>A lista dos participantes das oficinas e profissionais entrevistados encontra-se disponível no Anexo B. Os revisores externos estão identificados na Ficha Técnica da publicação.

## **CONTEÚDO**

3	Agradecimentos
5	1. Apresentação
7	2. Marco conceitual
7	2.1 O que é espaço público?
12	2.2 Espaços públicos e saúde
18	2.3 Espaços públicos e vitalidade econômica
28	2.4 Espaços públicos e segurança pública
31	2.5 A importância da participação social na construção de espaços público
34	3. Oficinas de discussão no Rio de Janeiro e São Paulo
34	3.1 Oficina sobre gestão de espaços públicos no Rio de Janeiro
38	3.2 Oficina sobre gestão de espaços públicos em São Paulo
42	4. Exemplos de parcerias setoriais
42	4.1 Programas de parklets
49	4.2 Programas de adoção de espaços públicos
52	4.3 Distritos comerciais (Business Improvement Districts - BID)
61	4.4 Programa Parcerias Locais em Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) Lisboa
67	4.5 Recuperação participativa de espaços públicos em cidades chilenas - Fundación Mi Parque
72	5. Reflexões e propostas para a gestão de espaços públicos nas cidades brasileiras
72	5.1 Modelo de governança e estrutura institucional
81	5.2 Gestão participativa
84	5.3 Financiamento
91	5.4 Considerações finais
94	6. Referências bibliográficas
99	7. Anexos
99	ANEXO A - Documentação das discussões das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e São Paulo
108	ANEXO B - Lista de participantes das oficinas e entrevistados



## **APRESENTAÇÃO**

Frequentemente associamos espaços públicos com imagens de parques visualmente atrativos, com paisagismo cuidadoso e grupos de frequentadores se divertindo, ou calçadas largas e arborizadas, com piso nivelado, bancos para descanso, artistas de rua e pessoas circulando alegremente. Na realidade das cidades brasileiras, no entanto, encontramos poucos exemplos para confirmar esse imaginário. Via de regra, em nossas cidades encontramos espaços públicos mal conservados, com iluminação insuficiente, calçadas esburacadas e mobiliário em condições precárias. Espaços que por si só, desestimulam seu uso e trazem prejuízos sociais e econômicos que costumam ser subestimados pelo poder público e pela própria população.

A atual desvalorização dos espaços públicos nas cidades brasileiras reflete a falta de visão integrada e de reconhecimento quanto ao seu potencial de impacto positivo na qualidade de vida urbana, seja em aspectos de saúde pública, segurança, mobilidade ou desenvolvimento econômico. As crises econômicas e as pressões para redução do papel do Estado nas últimas décadas contribuíram para esse quadro ao influenciarem também a prática do planejamento urbano, que passou de um processo altamente centralizado, baseado numa visão de longo prazo e com grande abrangência territorial para metodologias de projeto urbano orientadas para intervenções pontuais e de curto prazo, com caráter menos sistêmico e, muitas vezes, fragmentado.

Os desafios fiscais enfrentados pelos municípios brasileiros também contribuem para a dificuldade de gestão dos espaços públicos e sua consequente má conservação. Questões estruturais relativas à distribuição desproporcional de recursos entre União, Estados e Municípios, a baixa capacidade dos municípios para gerarem receitas próprias e a hesitação de gestores municipais em aplicar instrumentos existentes (como a captura de mais valia imobiliária) devido ao seu custo político, dificultam a criação de fontes contínuas de recursos. Além disso, a desaceleração econômica e medidas de austeridade fiscal implementadas nos últimos anos têm aumentado a pressão sobre os serviços públicos municipais, como saúde, educação e programas sociais, reduzindo ainda mais sua capacidade de investimento.

Soma-se a esse quadro a desigualdade socioeconômica e a segregação territorial característica das nossas cidades, que levam à má distribuição e manutenção de equipamentos, infraestrutura e espaços públicos no território. A oferta de espaços públicos e a frequência da manutenção costuma ser maior em regiões de maior renda, reforçando, dessa forma, processos de exclusão social e territorial. Esse olhar desigual para os diferentes territórios aprofunda, por sua vez, o caráter de disputa intrínseco aos espaços públicos, já que a ausência do Estado propicia a apropriação por grupos que tenham interesse pelo local, a exemplo de organizações criminosas, grupos religiosos ou mesmo comerciantes, que podem ocupar indevidamente espaços e até mesmo restringir sua utilização pública.

Os desafios sistemáticos enfrentados pelas cidades brasileiras não impediram que experiências exitosas de implementação ou qualificação de espaços públicos se concretizassem nas últimas décadas, mas esses casos de sucesso são exceções, muitas vezes resultantes de grandes projetos urbanos esporádicos, com aporte de recursos federais ou apoio de bancos multilaterais em processos pouco participativos. Os projetos de grande envergadura, embora possam trazer resultados positivos, não configuram políticas públicas contínuas de valorização de espaços públicos e muitas vezes não são estruturados de forma a assegurar recursos financeiros e humanos para a manutenção sistemática desses locais. O resultado é uma busca incessante por oportunidades de receitas extraordinárias que perpetuam uma abordagem fragmentada de espaços públicos, e contribui para a falta de cuidado com espaços cotidianos, como pequenas praças ou centros de bairro, além da perda de conhecimento acumulado decorrente da descontinuidade das iniciativas implementadas.

Nesse sentido, este documento visa contribuir para a valorização dos espaços públicos como elemento fundamental na construção de cidades mais participativas, saudáveis, ambientalmente e economicamente sustentáveis. O estudo faz isso ao dar luz para a importância não só do comprometimento do poder público de proporcionar um olhar integrado sobre os espaços públicos e que responda às necessidades da população, mas também da necessidade de um amplo debate sobre as responsabilidades que precisam ser absorvidas por atores públicos, sociais e econômicos para viabilizar esses espaços frente aos desafios pragmáticos da sua gestão. Essa reflexão se faz ainda mais necessária no contexto da retomada pós Covid-19, no qual a oferta de espaços públicos amplos, que garantam a segurança sanitária nos deslocamentos e outras atividades diárias da população é urgente.

Seu ponto de partida foi, portanto, o entendimento de que a sustentabilidade dos espaços públicos nas cidades brasileiras depende da ação conjunta e coordenada entre vários setores da sociedade. Por esse motivo, a construção do relatório se deu a partir de um processo de escuta realizado em reuniões com representantes do poder público, setor privado e sociedade civil<sup>2</sup> do Rio de Janeiro e de São Paulo. As discussões dos dois encontros auxiliaram no direcionamento do escopo do estudo, que buscou apresentar caminhos possíveis para lidar com os principais desafios identificados pelos participantes. O documento se propõe a fazer, portanto, uma costura entre problematização conceitual, desafios concretos das cidades brasileiras e experiências nacionais e internacionais de parcerias que contribuem para aspectos diversos da gestão de espaços públicos. O resultado é uma série de reflexões e a identificação de alguns caminhos de atuação para melhorar a gestão dos espaços públicos em cidades brasileiras, os quais reconhecem a necessidade de modelos compartilhados e parcerias setoriais, sem perder o foco na centralidade do papel da administração municipal no planejamento e na gestão integrada desses espaços visando a preservação do interesse coletivo.

O documento está estruturado em quatro partes: marco conceitual, descrição dos resultados das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo, exemplos de parcerias setoriais nacionais e internacionais e por fim, reflexões e propostas para a gestão de espaços públicos nas cidades brasileiras. O marco conceitual esclarece a abordagem de espaços públicos utilizada no estudo e discorre sobre sua relevância para aspectos da vida urbana como saúde pública, segurança pública e vitalidade econômica. Traz, ainda, uma breve contextualização histórica sobre o modelo de desenvolvimento urbano voltado ao automóvel e seu impacto na desvalorização do espaço público e do comércio de rua. A primeira seção se completa com um item sobre a importância da participação social na construção de espaços públicos. A segunda traz os principais resultados das discussões realizadas nas oficinas, visando apresentar ao leitor os desafios e oportunidades identificados pelos participantes, os quais subsidiaram a seleção de estudos de caso apresentados na seção seguinte, Exemplos de Parcerias Setoriais. Os estudos de caso foram selecionados para trazer luz a diversas formas de parceria, abordando diferentes aspectos e escalas de espaços públicos. Finalmente, a última seção faz uma reflexão baseada nas discussões das oficinas e nos aspectos positivos e limitações dos exemplos de parceria apresentados. estruturando-as em possíveis linhas de ação para as cidades brasileiras e complementando-as com outros exemplos de modelos de gestão existentes.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>O processo de escuta reuniu pequenos grupos de atores envolvidos com espaços públicos e não pode ser considerado representativo da sociedade brasileira. O diagnóstico completo, a descrição das propostas desenvolvidas pelos grupos e a lista dos participantes encontram-se disponíveis nos Anexos.

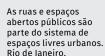


## **MARCO CONCEITUAL**

## 2.1 O QUE É ESPAÇO PÚBLICO?

Espaços públicos são todos os espaços de uso público, ou de propriedade do poder público, que podem ser acessados e desfrutados sem custo por toda população, independentemente de renda, gênero, raça ou orientação sexual. Consistem em áreas abertas como ruas, praças, jardins e parques, e também em espaços abrigados, de livre acesso, criados para a fruição da população, como bibliotecas públicas e museus<sup>3</sup>.

Sob uma ótica sistêmica, as ruas e os espaços abertos públicos pertencem a um sistema inter-relacionado de espaços livres urbanos, onde estão também incluídos a paisagem, os ambientes naturais e todos espaços não edificados. Este sistema cumpre múltiplo papéis nas cidades, entre eles o lazer, o conforto, o convívio social, a preservação, conservação e requalificação ambiental, a drenagem urbana e a circulação<sup>4</sup>.





Locais da vida em sociedade, os espaços públicos refletem seus valores sociais e culturais e são elementos chave do bem-estar individual e coletivo. São capazes de estimular a sensação de pertencimento das pessoas que os utilizam, e podem ser definidos como "lugares" - espaços que são mais facilmente identificados, apropriados e desfrutados pela população. São esses "lugares" que colaboram para a construção de uma paisagem urbana agradável e potencializam as experiências sensoriais e cognitivas positivas nas cidades.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica [INU] (2013); UN-Habitat (2015). A elaboração da Carta de Espaços Públicos foi liderada pelo Instituto Nacional de Urbanismo da Itália, responsável pela organização da Bienal de Espaços Públicos. Consolidada na segunda edição da Bienal, em 2013, deu origem à publicação conjunta com a ONU Habitat "Ferramenta Global para Espaços Públicos: de princípios globais para políticas e práticas locais", em 2015.

<sup>&</sup>quot;Schlee, Nunes, Rego, Rheingantz, Dias, ngela & Tangari (2009).



Espaços públicos são locais de expressão de tradições e cultura local, como o Maracatu Rural em Nazaré da Mata, Pernambuco, ou a confecção de tapetes devocionais em Ouro Preto, Minas Gerais.





Espaços públicos permitem à população exercer o direito de manifestação. Rio de Janeiro. É muitas vezes a imagem desses espaços públicos cheios de significado local que são registradas em nossas mentes como símbolos de cidades ao redor do mundo, tornando-se elementos de atração mesmo que nunca as tenhamos visitado<sup>5</sup>. A Avenida Paulista, o calçadão da orla de Ipanema, o Largo do Pelourinho, a Avenue des Champs-Élysées ou o Central Park são exemplos de espaços públicos associados diretamente à imagem e à identidade de suas respectivas cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Paris e Nova York. Além desses espaços emblemáticos, a atratividade de uma cidade é também definida pela qualidade e pela vitalidade dos espaços urbanos que circundam as edificações e pela relação entre as edificações com a rua<sup>6</sup>. Em suma, pela complexa rede de espaços públicos e edificações que a compõe.



Avenida Paulista é associada à identidade de São Paulo. Foto: Marcela Kanitz.



O calçadão da orla nos bairros da zona sul do Rio de Janeiro são associados à identidade da cidade. Foto: Rodrigo Bessa.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Lynch (1960)

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Gehl (2010)

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? (ODS) adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 ressaltam a importância do acesso universal aos espaços públicos para o desenvolvimento urbano sustentável. O objetivo 11, "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" estabelece o "acesso universal a áreas verdes e espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis, especialmente para mulheres e crianças, idosos e pessoas com deficiências" como meta para 2030. Nesse sentido, oferecer uma variedade de bens de uso comum e implementar políticas públicas e medidas para o uso sustentável e acesso equitativo ao espaços públicos é do interesse de todas as cidades.



Espaços públicos devem priorizar a acessibilidade universal e segurança de crianças, idosos e pessoas com mobilidade reduzida ou deficiência. Rio de Janeiro.

A grande diversidade de formas, atributos e funções dos espaços públicos, além de sua relação simbiótica com o contexto socioeconômico e cultural onde estão inseridos, torna complexa sua definição e categorização. Uma série de abordagens distintas e multidisciplinares foram desenvolvidas para estudá-los. Neste documento será adotada a classificação utilizada pela ONU Habitat<sup>8</sup>, que os divide em três grandes grupos: espaços livres com caráter predominantemente funcional e de conexão, que permanecem abertos ao público de forma ininterrupta, como as ruas; espaços que favorecem usos individuais e que podem ter seu acesso restringido em alguns horários, como jardins e parques infantis; espaços abrigados ou edificados, que exigem manutenção intensiva e costumam ter horário de operação definidos, como centros comunitários ou bibliotecas públicas. O foco deste estudo são os espaços livres, que incluem as duas primeiras categorias, conforme identificado na Tabela 1.

<sup>7</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma agenda pactuada internacionalmente em 2015 em Assembleia Geral na ONU. Consistem em 17 objetivos e 169 metas para 2030, os quais pautam a agenda global do desenvolvimento sustentável. Disponíveis em: https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html 8 UN-Habitat (2015).

## **ESPAÇOS PÚBLICOS**

## **ESPAÇOS LIVRES**

## **ESPAÇOS EDIFICADOS**

Ruas

Espaços Abertos Públicos

Edificações de uso público

As ruas e seus espaços adjacentes são os espaços públicos mais utilizados no nosso dia a dia, comportam usos varios com funções de estar e mobilidade. Áreas abertas que costumam ser relacionadas com espaços públicos (disponíveis ao público sem cobrança, normalmente pertencentes ao poder público e/ou mantidos por ele)

Áreas edificadas de propriedade pública, acessíveis à população e sem custo.

- · Ruas, avenidas e boulevards
  - · Praças e largos
  - Galerias, passagens, vielas e escadarias
  - · Pontes e passarelas
  - · Ciclofaixas e ciclovia

- · Parques
- Jardins Praias
- · Pracinhas infantis e equipamentos de ginástica
- · Margens de rios e lagos
- · Bibliotecas públicas
- · Centros comunitários
- · Mercados municipais
- Equipamentos esportivos públicos

Tabela 1: Tipos de espaços públicos. Adaptado de UN-Habitat (2015).



Passagens e escadarias são elementos da rede de espaços públicos. Recife.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Discussões mais recentes no campo da mobilidade urbana sobre o papel do transporte coletivo no bem-estar da população e na construção de um senso de coletividade têm levado a uma crescente visão do transporte coletivo como um espaço público em movimento.



Sombreamento proporcionado pela vegetação contribui para a utilização de área de descanso em canteiro central em Campo Grande, Mato Grosso do Sul.

## 2.2 ESPAÇOS PÚBLICOS E SAÚDE

O acesso a uma rede de espaços públicos conectada e de boa qualidade contribui para melhorar a saúde física e mental da população ao encorajar as pessoas a caminhar, pedalar, praticar atividades físicas e recreacionais, contemplar a natureza e facilitar o contato social. Ruas e outros espaços públicos planejados para estimular os deslocamentos a pé e em bicicleta são capazes de induzir a substituição dos deslocamentos em automóvel por deslocamentos em modos ativos. Dessa forma, contribuem para a redução dos índices de poluição do ar e para o aumento nos índices de atividade física. Estudos mostram que pessoas que se deslocam para o trabalho a pé, em bicicleta ou em transporte público têm menor incidência de sobrepeso e obesidade do que pessoas que dirigem para o trabalho¹º. A poluição do ar resultante dos veículos motorizados, por sua vez, pode causar desde ardor nos olhos, alergias e irritação na garganta, até infartos e câncer de pulmão. Estima-se que para tornar o ar adequado, a Grande São Paulo precisa reduzir em 26% as viagens em automóvel¹¹.

Pesquisas também demonstram forte correlação entre o acesso a espaços verdes, boa saúde mental e redução de estresse. Um estudo realizado na Espanha identificou que a maior exposição a espaços verdes está conectada a melhores condições de saúde mental e física, independente de condição socioeconômica ou gênero<sup>12</sup>. Na Lituânia, outro estudo demonstrou que, quanto menor a distância entre o local de residência e um parque com área verde, menor a probabilidade das pessoas declararem sentir sintomas de depressão<sup>13</sup>. Crianças cercadas por grandes quantidades de espaços verdes na infância também têm um risco 55% menor de desenvolver transtornos mentais<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Organização Mundial da Saúde [OMS] (2010).

<sup>11</sup> CETESB (2014).

<sup>12</sup> Triguero-Mas et al. (2015, como citado em WHO Regional Office for Europe 2016, p.9).

<sup>13</sup> Reklaitiene et al.(2014, como citado em WHO Regional Office for Europe, 2016, p.9).

<sup>14</sup> Engemann, Pedersen, Arge, Tsirogiannis, Mortensen, Svenning (2019).



O acesso a espaços verdes e áreas de lazer contribuem para a saúde física e mental em todas as faixas etárias. Medelin, Colômbia.



Para além das áreas verdes, a presença de outros tipos de espaços públicos que permitam atividades recreacionais também é crucial para vários aspectos do desenvolvimento infantil. Playgrounds, pequenas praças ou mesmo pequenas áreas de descanso nas calçadas favorecem a experimentação, a aquisição de habilidade sociais e emocionais, o entendimento de conceitos de moralidade, diversidade social e habilidades cognitivas como fala, escuta e compreensão<sup>15</sup>.

 $<sup>^{\</sup>rm 15}$  Bernard van Leer Foundation (2019).



Pequenas áreas de descanso na calçada e piso diferenciado favorecem a experimentação infantil em Fortaleza.

E não são só os espaços permanentes e tradicionais que têm potencial para estimular hábitos saudáveis no dia a dia da população. Espaços públicos temporariamente exclusivos para pedestres e ciclistas também colaboram, como é o caso da restrição de circulação de automóveis em determinadas vias durante finais de semana e feriados implementada em cidades como Porto Alegre, Rio de Janeiro e Campo Grande. Iniciativa similar acontece na Avenida Paulista, em São Paulo, desde 2015. Entre os frequentadores do programa, chamado Paulista Aberta, 73% afirmam que frequentar o local foi incentivador para participarem de mais atividades em espaços públicos em outros momentos do dia a dia<sup>16</sup>.



Diversas atividades são realizadas na Avenida Paulista durante os dias de Paulista Aberta. Foto: Marcela Kanitz.

A intrínseca relação entre saúde e espaços públicos ficou evidente com a pandemia da Covid-19. Se por um lado levantou preocupações quanto à proximidade física com que as pessoas vivem em centros urbanos, por outro, viu-se governos municipais reconhecendo o papel dos espaços públicos na saúde da população ao alargar calçadas, criar novas ciclovias e adequar áreas abertas para aumentar a segurança dos que precisavam se deslocar, mas também para permitir que moradores pudessem caminhar ou pedalar esporadicamente para manter a saúde física e mental.



A pandemia da Covid-19 explicitou a importância dos espaços públicos nas cidades. São Paulo. Foto: Rovena Rosa / Agência Brasil Os reais impactos da pandemia nas interações pessoais no espaço público e seus reflexos no planejamento urbano só poderão ser mensurados no futuro. É necessário reconhecer, no entanto, que uma pandemia é um período de exceção e medidas sanitárias extraordinárias podem ser necessárias durante certo tempo, mas não deveriam se sobrepor aos séculos de história e conhecimento acumulado sobre o desenvolvimento urbano e seu papel na formação da sociedade contemporânea. A interação social, o senso comunitário e as trocas comerciais estão na base da formação das cidades, e o isolamento social de longo prazo traz prejuízos à saúde mental da população.

#### Espaços públicos na cidade do automóvel

A popularização do automóvel em áreas urbanas se deu nas primeiras décadas do século XX, principalmente nos anos 20, após a Primeira Guerra Mundial. Com o crescimento acelerado da frota de veículos em cidades norte-americanas, conflitos de tráfego e atropelamentos passaram a ser um problema, e o espaço da rua, antes compartilhado entre pedestres, ciclistas, bondes, charretes - e também comerciantes - foi aos poucos sendo segregado e entregue ao automóvel. Nos anos 50 e 60, dessa vez durante a reconstrução após a Segunda Guerra, o espaço do automóvel se consolidou como prioridade nas cidades ocidentais, já que permitia deslocamentos de longa distância e locomoção até habitações nos subúrbios de baixa densidade nas periferias de cidades norte-americanas e europeias, onde o preço da terra era mais acessível. O resultado foi a criação de cidades e bairros dormitório dependentes do carro e conectados aos centros urbanos por vias expressas, nos quais as funções de estar e convivência dos espaços públicos perderam importância.







A sequência de fotos do centro de Brainerd, cidade no interior dos EUA, em 1894, 1930 e 2019 ilustra a ampliação progressiva do espaço destinado ao automóvel nas cidades norteamericanas. Fonte: Strong Towns<sup>17</sup> e Google Maps.

O crescimento e o planejamento das cidades brasileiras reproduziu esse processo no nosso contexto territorial e socioeconômico, com desigualdades estruturais mais profundas, produzindo áreas urbanas também fragmentadas nas quais abrir espaço para o automóvel tornou-se uma prioridade. Nesse contexto, a rua e outras áreas públicas passaram a ser vistas como territórios onde o carro e a velocidade de circulação deveriam ser prioridade, deixando em segundo plano modos de deslocamento mais eficientes e sustentáveis dos pontos de vista econômico, ambiental e social, como o transporte coletivo, a bicicleta e a caminhada. Essa distribuição do espaço urbano exacerba desigualdades sociais ao disponibilizar a maioria da superfície da rua para a parcela da população que tem acesso ao automóvel. Apesar do carro ser responsável por aproximadamente 30% dos deslocamentos nas cidades, estima-se que ocupe entre 70 e 90% do espaço da rua, entre área de circulação e estacionamento.



O modelo de desenvolvimento urbano rodoviarista também se disseminou pelas cidades brasileiras. Rio de Janeiro.

Esse modelo de desenvolvimento urbano centrado nos deslocamentos individuais em automóvel, no entanto, já se mostrou esgotado. Sabe-se que a distribuição e gestão adequada do espaço da rua pode, inclusive, ajudar a reduzir congestionamentos, tempos de deslocamento e mortes no trânsito ao priorizar rotas para pedestres e ciclistas, por exemplo. Um dos objetivos primordiais do planejamento dos espaços públicos nas gestões urbanas contemporâneas é, portanto, redistribuir esse espaço de forma mais sustentável e equitativa. É fato que uma das funções fundamentais do espaço público é permitir que as pessoas se movimentem e acessem oportunidades na cidade, mas é necessário resgatar também sua função de estar e convivência para que o impacto positivo na qualidade de vida urbana possa se tornar realidade.



A distribuição do espaço viário nas cidades brasileiras privilegia os deslocamentos em automóvel. São Paulo.

## 2.3 ESPAÇOS PÚBLICOS E VITALIDADE ECONÔMICA

Os espaços públicos também têm um papel relevante na economia das cidades. Tanto as funções de mobilidade quanto as de estar e fruição têm desdobramentos importantes no desenvolvimento econômico local. A conectividade dos espaços públicos e o papel catalisador de interações desempenhado por eles potencializam os benefícios da concentração de atividades econômicas e de inovação que estão na origem do surgimento e crescimento das cidades.

Uma rede de espaços públicos bem conectada e que prioriza a circulação de pessoas e bens, ao invés da de veículos, torna o sistema de mobilidade mais eficiente, reduzindo o tempo e os recursos despendidos nos deslocamentos diários. A redução do tempo de deslocamento, por sua vez, colabora para o aumento da produtividade do trabalho e torna mais eficiente a distribuição de insumos e mercadorias. Quando essa otimização dos deslocamentos também promove o acesso equitativo a oportunidades de trabalho e de conhecimento, contribui, ainda, para uma engrenagem positiva de desenvolvimento humano.



O baixo limite de velocidade e o desenho da rua permitem o compartilhamento da via entre ciclistas e automóveis.
Cidade do México.

A infraestrutura urbana qualificada e altos níveis de educação e desenvolvimento humano são apontados como fatores de influência na atração de certas atividades econômicas, como é o caso do setor de inovação tecnológica<sup>18</sup>. Nas últimas décadas ocorreu um movimento de retorno de atividades industriais e de serviços especializados para os centros urbanos. As empresas da chamada era da informação (em particular, empresas de softwares e serviços de tecnologia da informação, comunicação e economia criativa) costumam ser de pequeno e médio porte e flexíveis, o que as torna compatíveis com o meio urbano<sup>19</sup>. A digitalização de grande parte das atividades do setor permite maior liberdade para a escolha da localização, e o mesmo acontece com os colaboradores mais qualificados, que têm cada vez mais facilidade para trabalhar de forma remota<sup>20</sup> e escolher o bairro ou cidade onde preferem viver. Nesse sentido, a qualidade da vida urbana passa a ser um diferencial competitivo para atração de investimento econômico e geração de postos de trabalho. No contexto norte-americano, a qualidade de vida oferecida pelas cidades e seus espaços públicos tem sido cada vez mais determinante na atração de negócios. O valor atribuído à localização da empresa é apontado por pesquisadores como um fator mais decisivo do que pequenas diferenças em alíquotas de imposto<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Spolidoro (1997) como citado em Duarte (2005).

<sup>19</sup> Hauser, Hoppe & Padão (2005).

<sup>20</sup> A tendência de trabalho remoto das empresas da era da informação é anterior à pandemia da Covid-19, que tem levado outros setores da economia a aderirem à prática. Os impactos desse novo fenômeno na dinâmica urbana ainda precisam ser avaliados.

<sup>21</sup> Gomez, Isakov & Semansky (2015, p.232).



Parque tecnológico Porto Digital, no Recife, Pernambuco, reúne empresas de tecnologia da informação e comunicação, economia criativa e tecnologias urbanas em edificações do centro histórico da cidade.

> O modelo de desenvolvimento urbano e a relação com as centralidades comerciais

A expansão urbana viabilizada pela popularização do automóvel mudou os padrões de deslocamento das pessoas, alterou a distribuição do espaço público e impactou a lógica de localização de residências, empresas e comércios em áreas urbanas. As dinâmicas das cidades brasileiras acompanharam processos ocorridos em cidades norte-americanas e em menor escala, europeias, mas tendo nosso contexto socioeconômico e territorial como pano de fundo.

Na esteira do crescimento dos subúrbios residenciais norte-americanos a partir da década de 50, viu-se o início da decadência das ruas comerciais localizadas nas zonas centrais tradicionais dessas cidades e a ascensão de centros comerciais próximos a rodovias. Esses eram atraídos por seus consumidores, que mudavam-se para os novos bairros residenciais, e pelo baixo custo da terra²². Inicialmente caracterizados por uma única edificação que abrigava uma variedade de lojas de tamanhos diferenciados (similares ao strip-malls ou shopping centers das cidades brasileiras), nos anos 90, os centros comerciais dos subúrbios norte-americanos passaram a conglomerados de edificações individuais de varejo de grande porte (as chamadas big boxes) reunidas em meio a áreas ainda mais extensas de estacionamento. A dimensão física das lojas e o alto montante de investimento inicial necessário nesse modelo de negócio, por sua vez, enfraqueceu ainda mais a participação de pequenas e médias empresas na dinâmica socioeconômica e territorial dessas cidades, confinando-as aos antigos centros esvaziados, onde o tecido urbano com edificações de menor escala ainda permitia sua existência.



Strip mall nos EUA. Foto: Socotra Capital As cidades brasileiras também viram seus centros tradicionais perder população e ter sua importância como polos comerciais enfraquecida, mas num movimento mais tardio e com uma intensidade menor se comparada ao padrão norte-americano. Por aqui, bairros de renda média e alta se deslocaram para o entorno das áreas centrais tradicionais e foram acompanhados por novos polos varejistas de bairro e, a partir do final da década de 60, por shopping centers. Ao contrário do modelo de aglomerado comercial norte-americano, no entanto, que ocupou áreas lindeiras a rodovias, nas cidades brasileiras os shopping centers e seu envoltório de estacionamento foram construídos próximo a áreas urbanas consolidadas, gerando grandes rupturas no tecido urbano que reforçaram a dependência no automóvel e enfraqueceram o comércio de rua do entorno, colaborando, assim, para o esvaziamento dos espaços públicos nessas regiões.

Paralelamente, viu-se o crescimento acelerado de bairros periféricos de baixa renda onde fixou-se majoritariamente a população de migrantes de áreas rurais. A dificuldade de acesso ao transporte motorizado, seja pela carência do serviço ou de recursos para usar o sistema público, favoreceu o surgimento de pólos de comércio e serviços locais nessas regiões, os quais podiam ser acessados a pé<sup>23</sup>.



Centro comercial de grande porte no Rio de Janeiro. Foto: Aliansce Sonae



Rua comercial em Madureira, Rio de Janeiro.

O surgimento dessas centralidades comerciais focadas em diferentes estratos populacionais não impediu, entretanto, que as regiões centrais das cidades brasileiras continuassem sendo o local de maior concentração de varejo de rua, influenciadas por sua importância histórica, pela convergência dos sistemas de transporte público e pela variedade e especialização dos serviços oferecidos. Esse protagonismo ainda mantém vivos os centros urbanos e seus espaços públicos durante o horário comercial, e colabora para que as vendas no varejo de rua no Brasil ainda sejam três vezes maiores que as dos shopping centers<sup>24</sup>. Tendências recentes, no entanto, mostram o aumento da concorrência com shopping centers, em especial nas proximidades de regiões periféricas, com impactos negativos nos polos de varejo de rua<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Parente, Viotto & Martins (2020, pp.22-52).

<sup>25</sup> Parente, Miotto, Brandão & Varotto (2020, p.12).

## 2.3.1 O PAPEL DO VAREJO<sup>26</sup> DE RUA NA ATIVAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

A interdependência entre as atividades econômicas urbanas e os espaços públicos fica ainda mais evidente quando abordamos as atividades varejistas. A ativação dos espaços públicos é altamente influenciada pela presença de comércio de rua, tanto formal quanto informal. Áreas de concentração de comércio e serviços com ligação direta com a rua - chamadas de polos varejistas de rua - costumam ser áreas dinâmicas, atrativas e com circulação intensa de pessoas.



Galeria a céu aberto em São Paulo.

Caracterizados pela constante relação de troca com o entorno, os polos de rua são sistemas abertos que geram renda nas regiões onde estão inseridos e contribuem para a integração territorial e social. Os proprietários de boa parte dos negócios em polos de rua brasileiros operam uma única loja, residem nas proximidades e empregam seus familiares ou moradores do entorno²¹. A presença do comércio é chave para a vigilância natural, que contribui tanto para a sensação de segurança da população quanto para a manutenção dos espaços públicos (ver seção Espaços Públicos e Segurança Pública). Sabe-se, também, que os polos de rua nas cidades brasileiras são em maioria acessados por meio de transporte público ou a pé²³, o que os torna um modelo de aglomeração varejista mais alinhado com políticas de desenvolvimento urbano sustentável e permite que as lojas sejam expostas a uma intensa circulação de pessoas, mesmo ocupando áreas proporcionalmente menores do que um shopping center.

<sup>26</sup> Varejo e comércio varejista são expressões usadas para se referir à venda de bens/produtos ou serviços para o consumidor final, sem intermediários. A atividade varejista é parte do setor terciário da economia. Os polos varejistas de rua (ou polos comerciais de rua) são concentrações de lojas ou estabelecimentos de comércio e serviços com interface direta com a rua.

<sup>27</sup> Miotto e Parente (2015).

<sup>28</sup> Parente, Viotto & Martins (2020, pp.22-52).



Calçadão no centro de Curitiba. Foto: Metropole 1:1.



A existência de comércio e serviços é um fator chave na ativação dos espaços públicos. Fortaleza.

Estudos associam, ainda, o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos comerciais em determinada área urbana à redução na taxa de crescimento de empregos: 10% de aumento na área média de estabelecimentos comerciais são associados a 7% de declínio no crescimento das taxas de emprego². As pequenas empresas são as que mais geram empregos formais no Brasil, somando 54% dos empregos. A maior parte dessas empresas está no setor do comércio, que representa 41% do total³º. Essas características fazem com que o declínio de um polo de rua tenha um impacto local maior do que o fracasso de um shopping center, por exemplo, cujos impactos se distribuem na cidade ou em cidades distantes, onde estão localizadas as sedes das empresas³¹³².

<sup>29</sup> Glaeser, Kerr & Kerr (2015).

<sup>30</sup> Sebrae (2015).

<sup>31</sup> Gomez et al. (2015).

<sup>32</sup> Parente, Viotto & Martins (2020, pp.22-52).

Enquanto o varejo de rua formal atua na interface entre espaços privados e públicos, o comércio ambulante faz do espaço público seu equipamento de trabalho. Independentemente das diferenças de natureza jurídica e das disputas em aspectos sociais e econômicos, ambos influenciam a vitalidade dessas áreas. Pesquisa recente indicou que a informalidade da força de trabalho no Brasil em 2019 chegou a 41,4%³³. Nesse contexto, o espaço público muitas vezes se transforma em meio de subsistência para uma porção significativa da população. O caráter informal e ambulante dificulta a caracterização desses comércios, mas seus impactos na dinamização dos espaços públicos precisam ser considerados nas políticas urbanas. Cabe aos municípios liderarem a discussão sobre a ocupação do espaço público, regulamentando e ordenando sua atuação quando passível.



Comércio ambulante no Rio de Janeiro.

## 2.3.2 A IMPORTÂNCIA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS PARA O VAREJO DE RUA

Assim como a ativação dos espaços públicos é altamente influenciada pela presença de comércios e serviços, o varejo de rua e outros setores econômicos (como é o caso das empresas da era da informação, mencionado anteriormente) se beneficiam da existência de espaços qualificados e de modelos de desenvolvimento urbano e mobilidade que privilegiam a escala humana. Sabe-se que as características físicas e o volume de tráfego em circulação numa rua têm impacto sobre a qualidade e a quantidade de interações sociais estabelecidas por seus moradores e frequentadores<sup>34</sup>. Quanto maior o fluxo de veículos, menor o número de interações sociais.

Essa relação também pode influenciar a performance de empresas. O capital social necessário para o sucesso de um pequeno negócio é mais facilmente formado em áreas populosas, integradas e com clusters econômicos - concentrações de negócios e instituições de um determinado setor de atividade, cujas inter-relações reforçam a vantagem competitiva<sup>35</sup>. A chance de interagir e encontrar parceiros que compartilham produtos, serviços, talentos ou interesses complementares é maior nessas áreas. A maior proximidade física também promove novas oportunidades de compartilhamento de informação, expansão de negócios ou desenvolvimento de novos produtos e serviços, funcionando como catalisadora de inovação em pequena escala<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> PNAD/IBGE (2019).

<sup>34</sup> Appleyard (1981).

<sup>35</sup> Porter (1998).

<sup>36</sup> Gomez et al. (2015, p.165).

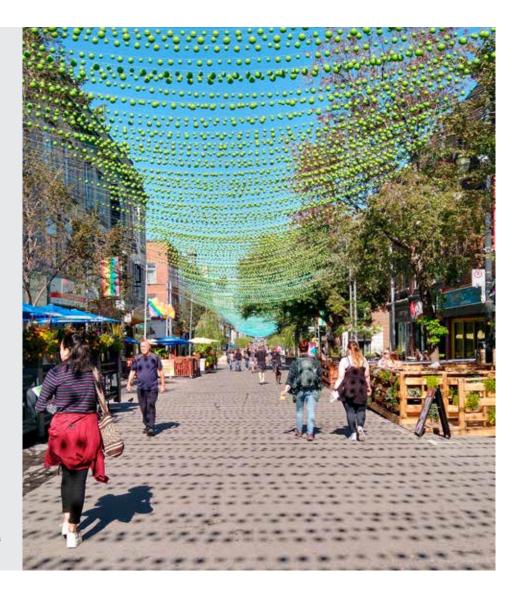


Área comercial em Medelin, Colômbia.

Os polos varejistas de rua dependem da qualidade do espaço público para atrair consumidores e competir com o ambiente controlado dos shopping centers, que oferecem climatização, áreas de estar e lazer, banheiros públicos e diversas opções de lojas e serviços planejados. O British Retail Consortium (associação britânica de empresas de varejo), define seis fatores para a vitalidade dos polos de rua. Destes, quatro são diretamente relacionados com a qualidade do espaço público: sensação única de lugar; espaço público atraente; acessibilidade; segurança e limpeza. Os dois últimos referem-se à organização dos varejistas, parcerias com o poder público e outros atores locais (como parte de um processo de planejamento estratégico) e ao regime fiscal e regulatório do local<sup>37</sup>.



A linguagem visual da instalação artística feita na rua é usada no material de comunicação desenvolvido pelos comerciantes em Montreal, Canadá. Fonte: SDC du Village.



Instalação artística marca a identidade da área comercial Le Village de Montreal (Canadá), voltada ao público LGBTQ+.

A relação entre transformações no desenho e na circulação da rua, a qualidade do espaço público e a vitalidade econômica de polos varejistas tem sido cada vez mais estudada. O pressuposto de que a mudanca nos modos de deslocamento, nos hábitos de consumo e o aumento da atratividade proporcionado por remodelamentos que tornam a rua mais amigável ao pedestre e ao ciclista impactam positivamente a região vem se comprovando em um número cada vez maior de pesquisas. Resultados de avaliações feitas em ruas comerciais mostram que consumidores que chegam a pé ou em bicicleta tendem a visitar a área com mais frequência do que consumidores que usam outros modos de transporte, gastando mais no comércio local a longo prazo. A premissa de que a maioria dos clientes em polos de rua chegam em automóvel normalmente não se confirma quando as pesquisas são realizadas. Estudo realizado em rua comercial em Toronto, Canadá, antes da implantação de ciclovia, demonstrou que 46% dos consumidores chegavam ao local a pé, 24%, em transporte público, 5% em bicicleta e 21% em automóvel privado. Entre os consumidores que se deslocavam em automóvel, 69% costumavam gastar US\$ 100 ou mais por mês nos comércios locais. Já os consumidores que chegavam em outros modos de transporte costumavam visitar a rua com mais frequência e 86% gastavam US\$ 100 ou mais mensalmente<sup>38</sup>. Em Sorocaba, pesquisa realizada durante ação piloto de alargamento de calçadas na principal rua comercial do centro da cidade indicou que 60% dos entrevistados chegam ao local a pé ou em transporte público39.

<sup>38</sup> The Centre for Active Transportation [TCAT] (2017).

<sup>39</sup> Pesquisa amostral interna realizada pela Prefeitura em fevereiro de 2019. Mais informações sobre a ação disponíveis aqui: https://itdpbrasil.org/itdp-brasil-apoia-a-intervencao-temporaria-realizada-pela-prefeitura-de-sorocaba/



Alargamento piloto de calçada em Sorocaba.

Nesse sentido, melhorias como o alargamento de calçadas, maior conforto e segurança nas travessias de pedestre, implantação de ciclovias, paisagismo, iluminação e instalação de mobiliário urbano podem trazer resultados positivos para proprietários de imóveis e empresários, principalmente pelo aumento no volume de vendas, mas também pela valorização dos imóveis. Impactos indiretos, como variação no número de empregos e salários também podem ser observados<sup>40</sup>.



Infraestrutura cicloviária e comércio de rua em São Paulo.

40 NYC DOT (2014).

Apesar da intrínseca e importante relação entre modos de deslocamento, desenvolvimento urbano, localização e formato das atividades comerciais, sua integração não costuma pautar políticas públicas municipais nas cidades brasileiras<sup>41 42</sup> e tampouco a organização dos próprios varejistas<sup>43</sup>. Internacionalmente, a revalorização das áreas centrais e corredores comerciais já vem sendo alvo de inúmeras iniciativas que reconhecem sua importância na vitalidade urbana e consequentemente, na qualidade de vida da população<sup>44</sup>. Esforços podem ser verificados no setor público, com programas municipais e instrumentos urbanísticos focados na vitalidade do varejo de rua e dos espaços públicos; no setor privado, com a formalização de associações varejistas de bairro, articulação com associações municipais, estaduais e nacionais e investimentos na qualificação de espaços públicos; na institucionalização de diversos modelos de parcerias intersetoriais (como as apresentadas na seção Exemplos de Parcerias Setoriais) e na realização de estudos sobre políticas públicas que abordam atividades econômicas e gestão urbana de forma integrada<sup>45</sup>.

## 2.4 ESPAÇOS PÚBLICOS E SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é um tema abordado nos estudos da vida na cidade e da organização dos espaços públicos desde a década de 1960. Espaços públicos mal cuidados tornam-se inseguros, reduzindo a frequência de público e ativando um círculo vicioso de esvaziamento da rua que favorece o isolamento e a segregação social, além de contribuir para o agravamento de problemas sociais a longo prazo<sup>66</sup>. Nesse sentido, o espaço público seguro costuma ser associado com espaços vibrantes, nos quais a circulação de pessoas em diversos horários do dia - fenômeno que a escritora Jane Jacobs chamava de "olhos na rua" - e o interesse pelos habitantes do entorno na vida dos seus bairros desincentivam os delitos<sup>47</sup>. De fato, existe um consenso de que espaços públicos projetados e mantidos adequadamente podem aumentar a percepção de segurança de seus frequentadores e reduzir a ocorrência de alguns tipos de crime<sup>48</sup>. O espaço público que não oferece vigilância natural ou características físicas que desestimulem ou dificultem a ação, torna-se, assim, um ambiente propício ao infrator.

<sup>41</sup> Vargas (2000)

<sup>42</sup> O Plano Diretor Estratégico de São Paulo vigente desde 2014 estabelece Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ao longo dos quais pretende-se estimular novas centralidades, incrementando a oferta de comércios, serviços e empregos. Se trata, no entanto, de uma estratégia na escala macro e não local, como pretende-se abordar aqui.

<sup>43</sup> Uma exceção é o projeto Revitalização de Espaços Comerciais, parceria entre o Sebrae, instituições públicas, privadas e varejistas que visa promover melhorias em ruas comerciais e outros espaços. Mais informações e publicações disponíveis em:https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/entenda-melhor-o-projeto-de-revitalizacao-de-espacos-comerciais,3e6ab7fbeb420510VgnVCM1000004c00210aRCRD.

<sup>.</sup> 44 Gomez et al. (2015, p.17).

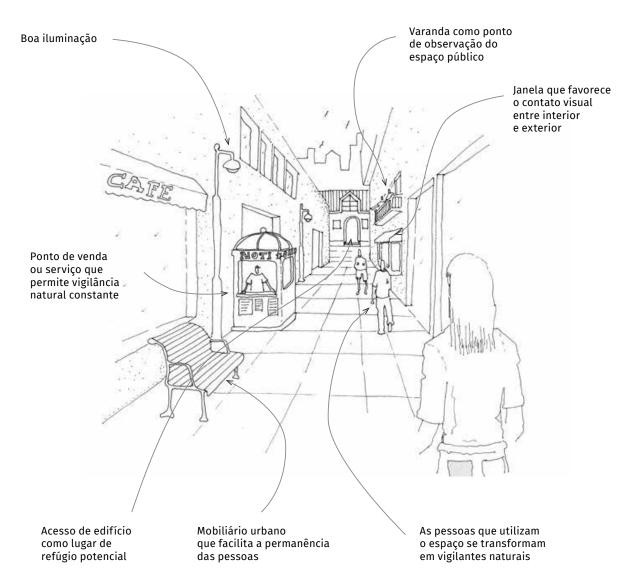
<sup>45</sup> Parente, Viotto & Martins (2020, pp.22-52).

<sup>46</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012).

<sup>47</sup> Jacobs (1961)

<sup>48</sup> Essa ideia baseia-se no reconhecimento de três elementos básicos que podem levar à ocorrência de um delito: a pessoa com intenção de praticar o delito, a vítima ou objeto alvo, e o espaço público. Assume-se que o autor do delito analisa a oportunidade que o ambiente oferece, avaliando o esforço e o risco frente à possível recompensa. Fonte: Ministerios de Vivienda e Interior de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Asociación Chilena de Municipalidades (2003).

Alguns princípios baseados na teoria de Prevenção do Crime Através do Desenho Ambiental (CPTED - Crime Prevention Through Environmental Design)<sup>49</sup> são hoje difundidos e foram utilizados com sucesso em experiências internacionais, a exemplo de Santiago do Chile e Medellín<sup>50</sup>. A vigilância natural é um desses princípios, e como mencionado, é um controle social informal realizado pelos moradores, frequentadores e comerciantes do entorno. Outro princípio é a gestão compartilhada dos espaços públicos, envolvendo poder público, moradores e outros atores urbanos, como os comerciantes. A participação desses grupos no desenho, na gestão e na manutenção favorece a apropriação, estimulando o uso adequado e o cuidado com os espaços comuns<sup>51</sup>. Ressalta-se, no entanto, a importância da definição clara das responsabilidades de cada ator para que o processo compartilhado obtenha sucesso.



Exemplo de avaliação de uma rua que incorpora conceitos de CPTED. Fonte: adaptado de Ministerios de Vivienda e Interior de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Asociación Chilena de Municipalidades (2003).

49 Em 1971, Dr. C. Ray Jeffery cunhou a expressão CPTED - Crime Prevention Through Environmental Physical Environment (O comportamento criminal e o ambiente físico), inspirado no conceito de Defensible Space (Espaço Defensível) criado por Oscar Newman em 1961. Em 1999, Timmothy Crowe aperfeiçoa o conceito do CPTED e o documenta na publicação Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts (Prevenção do crime através do desenho ambiental: aplicação do desenho arquitetônico e dos conceitos de administração do espaço urbano). Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012).

50 Ministerios de Vivienda e Interior de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Asociación Chilena de Municipalidades (2003).

51 Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012).

A vigilância natural costuma ser fortemente influenciada pelo desenho do pavimento térreo das edificações, pelas condições das calçadas e outros espaços públicos e pela mistura de atividades existentes na região. O contato visual entre o interior das edificações e a rua possibilitado por elementos transparentes nas fachadas (como vitrines e janelas), fortalece a sensação de vigilância e colabora tanto para reduzir a percepção de vulnerabilidade de possíveis vítimas quanto para desincentivar a prática do delito. Já a existência freguente de acessos de pedestres a edificações colabora diretamente para a movimentação da rua. As calçadas e outros espaços públicos, por sua vez, devem apresentar largura confortável e pavimentação adequada, iluminação pública e inexistência de obstruções ou desenhos que possam criar esconderijos e pontos cegos. Paralelamente, a presença de residências, comércio, serviços e equipamentos públicos (como escolas e rede de saúde) no entorno próximo permite que grande parte das atividades cotidianas sejam realizadas a pé ou em bicicleta, colaborando para o aumento da circulação de pessoas e criando um senso de vizinhança que tende a fortalecer também as relações sociais da comunidade. Por esse motivo, os aspectos físicos aqui mencionados costumam ser indicados também para estimular os deslocamentos a pé e em bicicleta nas cidades.



O contato visual entre o interior das edificações e a rua colabora para a sensação de segurança.

## 2.5 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

A gestão participativa e democrática é uma das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e assegura a participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A participação da população é uma ferramenta para a prevenção da corrupção e o fortalecimento da cidadania. Além disso, torna a gestão urbana mais eficaz, transparente e sustentável a longo prazo.

Para além de uma simples etapa de consulta, o processo participativo deve favorecer o diálogo aberto e a interação produtiva entre usuários do espaço urbano e representantes do poder público. Em última instância, seu propósito deve ser o compartilhamento ou delegação da tomada de decisão à população. Uma hierarquia dos diversos níveis de envolvimento da população e seus efeitos de longo prazo foi proposta por Sherry Arnstein em 1969 na chamada "Escada da Participação Cidadã"52, e é tida até hoje como uma das principais referências internacionais no tema. Segundo ela, a participação sem distribuição de poder é um processo vazio e frustrante para quem participa. A participação efetiva só se consolida quando a população detém pelo menos parte do controle sobre o projeto ou política pública a ser implementada, seja em forma de parceria, delegação de poder ou controle total do projeto. Quanto maior a distribuição do poder de decisão, no entanto, maior a necessidade de organização da população em associações locais ou estruturas equivalentes. Processos de informação, consulta e apaziguamento (quando alguns representantes locais são convidados a participar de conselhos, por exemplo) exigem menos organização por parte da população, mas podem trazer resultados insatisfatórios dependendo do contexto e tipo de política pública envolvida. Já a criação de conselhos locais sem poder decisório é vista como manipulação e não configura um processo participativo.



Oficina Participativa em São Paulo. Foto: Metropole 1:1



Oficina participativa em escola em Belo Horizonte.

Na grande maioria dos casos, o processo tradicional de planejamento e desenho de espaços públicos não conta com participação, nem com observações cuidadosas dos usos do espaço existente<sup>53</sup>. Ao integrar as observações, preocupações e aspirações dos diferentes atores de cada território (sejam eles moradores, comerciantes ou outros) e também mecanismos de monitoramento e controle social, é possível encontrar coletivamente respostas que correspondem às necessidades reais da comunidade, facilitar processos de disputa e pactuar formas de uso desses espaços. A população que vive ou utiliza o bairro cotidianamente traz uma percepção e um conhecimento diferentes daqueles trazidos pelos técnicos, os quais, por sua vez, complementam o conhecimento empírico dos residentes e usuários da região.

O engajamento da população para participar em projetos relacionados com espaços públicos tende a ser mais fácil do que em processos de planejamento de longo prazo como planos diretores, por exemplo. As transformações tangíveis em curto ou médio prazo, como as realizadas em espaços públicos, têm potencial para engajar e atrair a população mais facilmente para participar do processo de planejamento. Também são oportunidades para o estabelecimento de relações de confiança mútua entre poder público e sociedade civil, estimulando a criação de uma cultura participativa de longo prazo.

<sup>53</sup> Uma das poucas experiências brasileiras que contemplou essas etapas é o programa Centro Aberto, implementado pela Prefeitura de São Paulo. Uma breve descrição do programa pode ser encontrada na seção Reflexões e Propostas para a Gestão de Espaços Públicos nas Cidades Brasileiras.



Transformações tangíveis, como as realizadas em espaços públicos, são oportunidades para estabelecer relações de confiança entre poder público e sociedade civil, estimulando a cultura participativa. Nas fotos, ação de urbanismo tático no bairro Cachoeirinha, em Belo Horizonte.

Por outro lado, a política pública que oferece os instrumentos necessários para amparar e formalizar demandas e ações espontâneas da população, a exemplo de ocupações de espaços residuais e ações urbanismo tático<sup>54</sup>, abre um leque de oportunidades para a articulação entre ações de iniciativa cidadã e as originadas no poder público, fortalecendo a cultura de participação. Experiências recentes têm mostrado que organizações da sociedade civil, associações ou coletivos de moradores podem complementar a atuação do poder público, conferindo maior flexibilidade e customização na solução do problema local e muitas vezes, velocidade a sua atuação<sup>55</sup>.

O setor público se beneficia de um modelo de governança e gestão compartilhadas no qual a população compartilha a responsabilidade com os gestores locais e atua como parceira ou mesmo implementadora, fortalecendo tanto a sociedade civil quanto a autoridade pública. Grupos locais e associações com atitude cooperativa, quando envolvidos num estágio inicial do processo e providos de poder de decisão, podem contribuir para o uso democrático e sustentável dos espaços públicos<sup>56</sup>.

54 As ações de urbanismo tático têm por finalidade qualificar o espaço urbano com rapidez e economia, permitindo testar soluções de projeto e ao mesmo tempo promover uma melhor convivência entre pedestres, ciclistas e condutores de veículos motorizados. As intervenções fazem uso de materiais de baixo custo e de fácil montagem e remoção como tintas, cavaletes, cones e plantas para criar uma ambiência de uso imediato.

55 Como exemplo de ações iniciadas pela população ou organizações sem fins lucrativos e incorporadas pelos municípios, podemos citar o Programa Paulista Aberta, em São Paulo, disponível aqui: https://itdpbrasil.org/avaliacao-de-impacto-da-paulista-aberta-na-vitalidade-urbana/; as iniciativa de urbanismo tático no bairro Santana e no Largo da Batata, também em São Paulo, disponíveis aqui http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/04/ITDP\_TA\_RELATORIO\_BIENAL\_SANTANA.pdf e aqui: https://piseagrama.org/a-batata-precisa-de-voce/; e a ação de urbanismo tático no bairro Cidade Baixa, em Porto Alegre: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/05/antes-da-covid-19-porto-alegre-devolveu-rua-para-pedestres-com-urbanismo-tatico

56 Sobral (2018, p.13).



## OFICINAS DE DISCUSSÃO NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO

O processo de construção das recomendações apresentadas nesse documento contou com a realização de duas oficinas de discussão, uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo. Ambas reuniram representantes do poder público, comerciantes e sociedade civil para discutir sobre mecanismos e arranjos institucionais para a colaboração entre esses setores na qualificação de espaços públicos. Os resultados dos encontros serviram de insumo na identificação de desafios e oportunidades presentes nas cidades brasileiras, no direcionamento da pesquisa e no desenvolvimento das recomendações. O resumo dos principais resultados das discussões de cada encontro é apresentado a seguir e reflete a visão dos participantes. Sua publicação não significa um endosso por parte do ITDP Brasil. O diagnóstico completo, a descrição das propostas desenvolvidas pelos grupos e a lista dos participantes que gentilmente compartilharam suas experiências encontram-se disponíveis nos Anexos A e B.

## 3.1 OFICINA SOBRE GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO

Realizada em janeiro de 2020, a oficina do Rio de Janeiro foi organizada em parceria com a Prefeitura local. O encontro foi iniciado com uma apresentação introdutória realizada pela equipe do ITDP Brasil sobre os espaços públicos, sua relação com a cidade, moradores e comércio. Experiências locais foram então apresentadas por Cláudia Grangeiro, arquiteta da Secretaria Municipal de Urbanismo, que trouxe casos de gestão compartilhada de espaços públicos na Zona Sul da capital carioca. O empresário e representante do polo comercial Novo Rio Antigo<sup>57</sup>, Plínio Fróes, também contribuiu para a oficina trazendo relatos sobre a história e resultados positivos da colaboração entre os comerciantes e a Prefeitura na ativação e manutenção da Rua do Lavradio, no centro da cidade. A oficina no Rio de Janeiro contou com 37 participantes e uma participação expressiva de representantes de polos comerciais, culturais e gastronômicos da cidade em função de parcerias em andamento com a Prefeitura.



Oficina realizada no Rio de Janeiro. Seguiram-se mesas de discussão sobre os pontos positivos e negativos da gestão compartilhada dos espaços públicos, e finalmente, a elaboração de propostas por parte dos participantes. Um resumo das discussões é apresentado a seguir. As ideias registradas pelos participantes foram agrupadas em tópicos e tiveram a redação editada para facilitar o entendimento<sup>58</sup>.

## 3.1.1 TEMA DE DISCUSSÃO: BENEFÍCIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA DE ESPAÇOS PÚBLICOS

### Benefícios da gestão compartilhada de espaços públicos

Benefícios coletivos de longo prazo relacionados à qualidade de vida urbana:

- Fortalecimento das centralidades de bairro com geração de trabalho e renda;
- Fortalecimento da identidade cultural e arquitetônica;
- Melhora na segurança pública.

Benefícios coletivos relacionados ao engajamento e participação da população nas políticas públicas:

- Ampliação da força da sociedade civil e do comércio local e maior possibilidade de ter demandas atendidas;
- Aumento da sensação de pertencimento e da responsabilidade da sociedade civil pelos espaços públicos;
- Aumento da fiscalização das ações do poder público pela sociedade civil.

## Benefícios para a gestão municipal:

- Maior êxito na implementação de ações por parte do poder público, visto que demandas e responsabilidades são alinhadas ao longo do processo;
- · Melhora da qualidade dos serviços públicos;
- Redução dos custos relacionados aos espaços públicos.

#### Benefícios para o setor privado:

• Criação de espaços mais dinâmicos, que estimulam o turismo e resultam em benefícios ao setor privado.

## 3.1.2 TEMA DE DISCUSSÃO: DESAFIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA DE ESPAÇOS PÚBLICOS

### Desafios da gestão compartilhada de espaços públicos

Desafios estruturais do Estado brasileiro:

- Descontinuidade administrativa que dificulta manutenção de políticas públicas;
- · Excesso de burocracia;
- Supervalorização de acordos políticos em detrimento do conhecimento técnico na tomada de decisão.

#### Desafios para a gestão municipa:l

<u>Fiscalização</u>

• Falta de eficácia na fiscalização das concessões públicas.

Comunicação e transparência

- · Falta de diálogo entre os setores público e privado;
- Falta de comunicação clara e transparente sobre processos e autorizações envolvendo espaços públicos.

<u>Legislação</u>

• Inexistência de marco jurídico que regulamente as contribuições financeiras e sua aplicação em determinados territórios.

Mediação

• Dificuldade de mediação de interesses conflitantes de diferentes atores.

#### Desafios para o setor privado:

- Sobreposição de encargos representada pelo investimento privado na manutenção de espaços públicos;
- Falta de engajamento e senso de responsabilidade pelo espaço público por parte dos empresários;
- Aprimoramento da gestão das associações de comerciantes.

### Desafios para a sociedade civil:

- Falta de clareza da definição de espaço público;
- · Conflitos de interesse entre grupos de distintos níveis de renda;
- Falta de motivação e dificuldade de manter engajamento da sociedade civil e setor privado diante de trocas de gestão e morosidade dos processos.

## Desafios nos espaços públicos:

- Vulnerabilidade do espaço público diante da violência urbana;
- Falta de acessibilidade e melhores políticas de transporte.

#### 3.1.3 PROPOSTAS DESENVOLVIDAS PELOS GRUPOS

Após as discussões, os grupos de participantes foram instigados a sugerir melhorias para modelos existentes de parceria na gestão dos espaços públicos ou propor novos mecanismos que colaborem na gestão desses espaços. As propostas desenvolvidas encontram-se resumidas a seguir<sup>59</sup>.

#### Aprimoramento do Programa Polos do Rio existente no Rio de Janeiro

Dois grupos propuseram o fortalecimento do programa Programa Polos do Rio, criado em 2009<sup>60</sup> para recuperar a atividade econômica e revitalizar espaços públicos. As ideias prevêem a definição de territórios com características e identidade próprias, além da troca de experiências entre os polos existentes para o aprimoramento de suas respectivas gestões, regimentos e estatutos.

Continuidade de iniciativa existente no Rio de Janeiro chamada Urban Hacking, integrante do programa Investe Turismo (parceria entre Sebrae, Ministério do Turismo e Embratur)<sup>61</sup>

A proposta do grupo baseia-se no conceito Urban Hacking desenvolvido pelo Sebrae, que refere-se à ocupação de espaços públicos com a ressignificação e a requalificação de locais de uso comum por meio de atividades de lazer, economia criativa e entretenimento. Seu objetivo é gerar maior interação da população e dos visitantes de áreas turísticas. O programa já teve ações realizadas no Rio de Janeiro em parceria com alguns polos gastronômicos da cidade.



Discussão em grupo na oficina realizada no Rio de Ianeiro.

59 A descrição completa das propostas desenvolvidas pelos participantes das oficinas no Rio de Janeiro e em São Paulo está disponível no Anexo A. Ressalta-se que as propostas são de responsabilidade dos grupos de participantes e sua publicação aqui não significa endosso por parte do ITDP Brasil.

60 O Programa Polos do Rio foi criado em 2009, por meio do Decreto 31.473/09. A descrição do programa encontra-se disponível neste link: http://wpro.rio.rj.gov.br/programapolosdorio/.

61 O Investe Turismo é um convênio firmado entre o Sebrae, Ministério do Turismo e a Embratur para fomentar ao setor tendo como base a estratégia de Destinos Turísticos Inteligentes — governança, tecnologia, experiência e sustentabilidade. A iniciativa prevê a ampliação do fluxo turístico internacional e a convergência de ações e investimentos (públicos e privados) para acelerar o desenvolvimento social e econômico do destino turístico. Uma das linhas de ação do programa é chamada Urban Hacking e refere-se à ocupação de espaços públicos com atividades sociais, culturais e empresariais levando a moradores e turistas experiências memoráveis do destino. Fonte: Sebrae RJ. Disponível em: http://www.rj. agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/RJ/sebrae-lanca-programa-para-ampliar-o-fluxo-turistico-em-nova-friburgo,6dc6f6767 f77c610VgnVCM1000004c00210aRCRD

#### Incentivo à continuidade do Programa Paradas Cariocas (parklets)

O grupo propôs a mobilização interna na prefeitura para que o Programa Paradas Cariocas - que regulamentou, em 2015, a instalação de parklets no Rio de Janeiro seja retomado. A regulamentação, embora ainda vigente, teve seu processo de aprovação descontinuado.

#### Programa de concessão de parques urbanos

Por fim, um dos grupos propôs uma parceria público-privada para gestão de parques urbanos e criação de receitas acessórias para implantação de melhorias no espaço público.

# 3.2 OFICINA SOBRE GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS EM SÃO PAULO

A oficina em São Paulo foi realizada em março de 2020 e contou com a participação de 24 representantes dos setores público, privado e sociedade civil. Assim como no encontro do Rio, uma apresentação introdutória foi realizada pela equipe do ITDP Brasil, seguida de apresentações de experiências locais realizadas pela arquiteta Marcella Arruda, do Instituto A Cidade Precisa de Você e Maurício Cavallari, empresário e um dos articuladores da associação de comerciantes do Largo da Batata. Marcella apresentou as ações que A Cidade Precisa de Você vem fazendo para ativar e qualificar espaços públicos com o envolvimento da população e movimentos civis organizados, como as experiências no Largo da Batata<sup>62</sup>, no bairro de Pinheiros, e no Parque Linear do Canivete, no distrito da Brasilândia<sup>63</sup> e também as discussões e pesquisa em gestão compartilhada realizada pela organização. Maurício relatou a experiência de intervenção urbana e restrição temporária de acesso aos automóveis na Rua Guaicuí<sup>64</sup>, também no bairro Pinheiros, além dos diálogos com moradores, comerciantes e do andamento da criação de uma associação que reúne representantes de ambos grupos.



Oficina realizada em São Paulo.

<sup>62</sup> Mais informações aqui: https://www.acidadeprecisa.org/batatalab e aqui: https://piseagrama.org/a-batata-precisa-de-voce/;

<sup>63</sup> Uma breve descrição da iniciativa pode ser encontrada aqui: https://www.archdaily.com.br/br/909315/inovacao-social-e-participacao-cidada-a-ativacao-do-parque-linear-do-canivete

<sup>64</sup> Mais informações sobre a iniciativa aqui: https://pracaguaicui.org/sobre-o-projeto/ e aqui: https://www.prefeitura.sp. gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=270534

Os tópicos resultantes das discussões sobre pontos positivos e negativos da gestão compartilhada de espaços públicos são apresentados a seguir. As ideias registradas pelos participantes foram agrupadas em tópicos e tiveram a redação editada para facilitar o entendimento.

## 3.2.1 TEMA DE DISCUSSÃO: BENEFÍCIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA DE ESPAÇOS PÚBLICOS

#### Benefícios da gestão compartilhada de espaços públicos

Benefícios coletivos de longo prazo relacionados à qualidade de vida urbana:

• Criação de senso de coletividade e convivência com a diversidade.

Benefícios coletivos relacionados ao engajamento e participação da população nas políticas públicas:

- Estímulo à participação ativa da sociedade civil em políticas públicas;
- Conscientização e preparação técnica para a participação em diálogos;
- · Colaboração entre setor privado e sociedade civil;
- Controle e fiscalização das ações do poder público.

#### Benefícios para a gestão municipal:

- · Descentralização do poder público;
- Agilidade no diagnóstico e no processo de tomada de decisões;
- Identificação de agentes locais; maior facilidade na identificação de demandas e resolução de conflitos;
- Estímulo à relação de confiança com a sociedade civil.

#### Benefícios para o setor privado:

• Formalização de parcerias resulta em espaços públicos mais qualificados e melhora imagem do setor privado frente à sociedade.

## 3.2.2 TEMA DE DISCUSSÃO: DESAFIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA DE ESPAÇOS PÚBLICOS

#### Desafios da gestão compartilhada de espaços públicos

Desafios estruturais do Estado brasileiro:

- Desvalorização do conhecimento técnico e ocupação política das subprefeituras;
- Descontinuidade administrativa a cada troca de gestão, que desestimula o engajamento da sociedade civil;
- · Corrupção estrutural;
- · Excesso de burocracia.

#### Desafios da gestão municipal:

#### Governança

- Falta de clareza e legislação que defina as responsabilidades de cada ator quanto aos espaços públicos;
- Heterogeneidade social e territorial dos bairros, que dificulta regulamentação municipal única;
- Falta de equipe capacitada para desenvolver projetos urbanos nas subprefeituras;
- Grande quantidade de atores intervindo no espaço público (concessionárias, agências, secretarias);

#### <u>Fiscalização</u>

- Falta de recursos financeiros e humanos para fiscalização;
- Falta de credibilidade do poder público junto à população, que potencializa as infrações.

#### Comunicação e transparência

 Falta clareza sobre o funcionamento da administração municipal e processos administrativos.

#### Legislação

- Inexistência de legislação que estimule a gestão compartilhada de espaços públicos;
- Sobreposições, incoerência e burocracia na legislação existente;
- Morosidade dos processos de contratação realizadas pelo Executivo.

#### <u>Mediação</u>

• Dificuldade de garantir a participação de todos os atores nas discussões.

#### Desafios de engajamento do setor privado:

- · Peso do dinheiro investido versus benefícios e retornos para os comerciantes;
- · Falta transparência sobre os benefícios para os comerciantes;
- Dificuldade de cooperação e diálogo entre comerciantes;
- Falta um canal de diálogo aberto da prefeitura e das subprefeituras com a população e comerciantes.

#### Desafios para a sociedade civil:

- Dificuldade de estabelecer visão e objetivos comuns entre atores;
- Falta de conhecimento de ferramentas e meios de participação da sociedade civil;
- Tolerância excessiva por parte da sociedade e poder público nos casos de abusos na convivência nos espaços públicos.

#### Desafios no espaço público:

- · Acessibilidade do pedestre;
- · Conflitos entre uso residencial e atividades no espaço público.

#### 3.2.3 PROPOSTAS DESENVOLVIDAS PELOS GRUPOS

Após as discussões, os grupos de participantes foram instigados a sugerir melhorias para modelos existentes de parceria na gestão dos espaços públicos ou propor novos mecanismos que colaborem na gestão desses espaços. As propostas desenvolvidas encontram-se resumidas a seguir<sup>65</sup>.



Discussão em grupo durante oficina em São Paulo.

#### Criação de gabinete de parcerias para qualificação de espaços públicos

A proposta do grupo é a criação de um gabinete cujo objetivo seria viabilizar as parcerias de qualificação de espaços públicos. Uma das atribuições do novo gabinete seria facilitar o trânsito dos processos dentro da administração municipal, já que a gestão dos espaços públicos é fragmentada, envolve uma série de secretarias e departamentos e a comunicação é normalmente falha.

#### Plataforma de centralização de demandas relacionadas com espaços públicos

A proposta consiste na criação de uma plataforma que contribuiria para centralizar a comunicação entre prefeitura e sociedade civil em assuntos relativos a espaços públicos. A plataforma distribuiria as demandas locais relacionadas com espaços públicos para os órgãos ou entidades responsáveis de forma ágil. O portal seria gerenciado por uma organização independente respeitada e com interlocução com todos os atores envolvidos.

#### Criação de condomínio urbano

O grupo propôs a criação de um mecanismo similar a um condomínio urbano, que seria o gestor de um determinado território, ou microrregião. O foco de atuação do condomínio seria em ações de zeladoria e infraestrutura urbana, apropriação social dos espaços públicos, gestão de eventos, mobiliário urbano, segurança pública, iluminação e mobilidade.

#### Plataforma de inovação cidadã

Proposta de criação de plataforma de inovação cidadã, que visa apoiar iniciativas locais por meio de um fundo municipal financiado pela iniciativa privada, incentivando a autonomia cidadã na resolução de problemas e implementação de projetos de melhoria urbana. A plataforma conectaria demandas da sociedade com os recursos para viabilização de ações nos espaços públicos.

65 A descrição completa das propostas desenvolvidas pelos participantes das oficinas no Rio de Janeiro e em São Paulo está disponível no Anexo A. Ressalta-se que as propostas são de responsabilidade dos grupos de participantes e sua publicação agui não significa endosso por parte do ITDP Brasil.



# EXEMPLOS DE PARCERIAS SETORIAIS

Os estudos de caso apresentados a seguir foram selecionados para ilustrar a diversidade de arranjos institucionais e parcerias que podem incidir em diferentes aspectos dos espaços públicos, em escalas territoriais e contextos socioeconômicos variados. Enquanto programas de parklets, de adoção e a iniciativa chilena de qualificação de espaços públicos deteriorados incidem em superfícies pré-definidas como vagas de estacionamento, canteiros ou praças, os distritos comerciais (Business Improvement Districts - BID) e o Programa de Parcerias Locais BIP/ZIP de Lisboa podem atuar em superfícies relativamente extensas com limites territoriais mais difusos. Além disso, tratam-se de programas com escopo e características distintas. BIDs, por exemplo, são considerados um modelo de parceria público-privada<sup>66</sup>. O Programa de Parcerias Locais BIP/ZIP, por sua vez, é uma ferramenta que integra uma política pública municipal de apoio a ações da sociedade civil, e sua aplicação não se limita a espaços públicos.

A escolha dos exemplos buscou apontar possíveis caminhos para lidar com os desafios identificados pelos participantes nas oficinas realizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Um fator relevante na seleção foi a possibilidade de incidência sobre aspectos de conservação dos espaços públicos. Não foram priorizados casos de parcerias pontuais, nas quais recursos da iniciativa privada são destinados à implantação de novos equipamentos, mas não incidem de nenhuma forma sobre sua conservação.

Finalmente, não se pretende que esses casos esgotem a discussão. Ao contrário, o objetivo é que tragam elementos para a reflexão sobre benefícios e limitações das parcerias setoriais envolvendo espaços públicos, e que sirvam de inspiração para a construção de arranjos adaptados às especificidades de cada território.

#### 4.1 PROGRAMAS DE PARKLETS

#### 4.1.1 O QUE É?

Os programas de parklets são regulamentações municipais que visam estimular a transformação de vagas de estacionamento nas ruas em pequenos parques ou áreas de convivência. O espaço do parklet pode receber mobiliário como bancos, mesas, cadeiras, guarda-sóis, vasos de plantas e equipamentos como aparelhos para exercícios físicos, paraciclos ou outros destinados a uso público e gratuito. Além disso, podem receber intervenções culturais e artísticas, programação recreativa ou esportiva aberta à comunidade. Na maioria dos casos, os programas de parklets contam com o investimento do setor privado ou de pessoas físicas no custeio, instalação e manutenção dos equipamentos. Embora menos comum, a instalação também pode partir do poder público. Mesmo que sejam implementados com recursos privados, os parklets são considerados espaços públicos e devem permanecer disponíveis para a utilização de qualquer pessoa. Bares e restaurantes não são autorizados a atender clientes nesses espaços.



Parklet em São Paulo. Foto: Metrópole 1:1

A iniciativa que deu origem aos programas de parklets data de 2005, quando o coletivo Rebar, formado por urbanistas de São Francisco (EUA), ocupou uma vaga de estacionamento por algumas horas com grama sintética, um banco e um vaso de planta. Seu objetivo era chamar atenção para a subutilização dos espaços públicos nas cidades<sup>67</sup>. O sucesso da instalação efêmera deu origem ao festival anual Park(ing) Day, no qual vagas de estacionamento são ocupadas com outros usos na terceira sextafeira de setembro em diversas cidades do mundo. Alguns anos depois, em 2010, a Prefeitura de São Francisco regulamentou a implantação dos parklets na cidade.

No Brasil, o conceito foi introduzido em 2006, quando a organização de cicloativismo Transporte Ativo se inspirou na experiência de São Francisco e transformou duas vagas no centro do Rio de Janeiro em espaço temporário de convivência - chamando-o de Vaga Viva. A ação de um dia marcou a celebração do Dia Mundial Sem Carro<sup>68</sup>. Os anos seguintes viram a ação se repetir e ser ampliada, com a participação de outras organizações da sociedade civil e academia<sup>69</sup>. Em 2013, duas instalações temporárias em vaga de estacionamento foram implantadas por um grupo de organizações durante um festival urbano de quatro dias. Alguns meses depois, um parklet piloto foi instalado na rua Padre João Manoel durante a X Bienal de Arquitetura, permanecendo no local por um mês. As ações culminaram com a regulamentação das estruturas em São Paulo em 2014<sup>70</sup> (Decreto Municipal n. 55.045, de abril de 2014). Um ano depois, em 2015, decretos regulamentando parklets entraram em vigor em Belo Horizonte (programa Varandas Urbanas), Goiânia e Rio de Janeiro (programa Paradas Cariocas). O mecanismo se disseminou pelo Brasil e hoje também existe em cidades como Recife, Fortaleza, Rio Branco, Sorocaba, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre.

<sup>67</sup> Schneider (2017)

<sup>68</sup> Transporte Ativo (2006).

<sup>69</sup> Fontes (2018).

<sup>70</sup> Para descrição detalhada do processo ocorrido em São Paulo ao longo de 2013 e 2014, ver Ortenblad et.al (2016).



Divulgação da primeira Vaga Viva no Rio de Janeiro, em 2006. Fonte: Jornal do Brasil.

#### 4.1.2 OBJETIVOS E RESULTADOS

A instalação de parklets no lugar de vagas de estacionamento de rua promove a reflexão sobre as formas de utilização do espaço da rua, colaborando para criar espaços públicos mais vibrantes e democráticos. Seus principais benefícios estão relacionados com a valorização dos espaços públicos e o consequente impacto na qualidade de vida dos cidadãos, além do incentivo à mobilidade sustentável.

A instalação de parklets aumenta a disponibilidade de espaços de estar e lazer na cidade, fomenta a convivência entre as pessoas e estimula períodos mais longos de permanência na rua, contribuindo para aumentar a sensação de segurança de quem circula pela entorno. Ao aumentar o tempo de permanência da rua e criar um diferencial, os parklets costumam trazer benefícios para os estabelecimentos comerciais. Os equipamentos também são apoios especialmente importantes para idosos, mães, pais, cuidadores e crianças, pois possibilitam paradas para descanso durante os deslocamentos. Com a instalação de parklets, áreas de estar e lazer podem ser implantadas mesmo em vias com calçadas estreitas.

Os programas de parklets promovem o envolvimento direto de cidadãos e proprietários de comércios na transformação de espaços urbanos, incentivando uma cultura de parcerias na gestão de espaços públicos ainda pouco comum na realidade brasileira. Sua instalação é normalmente oficializada pela assinatura de um termo de cooperação entre o governo municipal e a organização ou pessoa proponente. O processo de regulamentação dos parklets cria uma nova interface e entre poder público, iniciativa privada e cidadãos que, se bem conduzida, pode criar vínculos antes inexistentes e estimular novas parcerias.



Parklet instalado na cidade de Montreal, Canadá.

Quando analisada pela ótica da mobilidade urbana, a ocupação de vagas de estacionamento com outros usos também pode ser vista como uma medida de estímulo à mobilidade a pé e em bicicleta e de desincentivo ao uso do automóvel. As estratégias de desincentivo ao uso do automóvel buscam administrar com eficiência os deslocamentos e meios de transporte disponíveis na cidade, minimizando os efeitos negativos do seu uso excessivo, como a poluição do ar, congestionamentos e mortes no trânsito. Uma das estratégias amplamente difundidas e com resultados positivos para a mobilidade urbana é a limitação do número de vagas de estacionamento e a cobrança pelo estacionamento na via. Sabe-se que a ampla oferta de estacionamento é um fator incentivador do uso indiscriminado do carro, mesmo em áreas bem servidas por transporte público ou infraestrutura cicloviária. A oferta de vagas a baixo custo estimula as pessoas que teriam outras alternativas para chegarem nos seus destinos a optarem pelo carro.

Embora o número de parklets instalados dificilmente atingirá uma proporção expressiva das vagas de estacionamento existentes numa cidade, a ocupação desses espaços com outros usos pode contribuir para uma maior percepção da população quanto às grandes superfícies destinadas ao automóvel. Soma-se a isso o custo de construção e manutenção da infraestrutura viária - embutido também nos espaços de estacionamento - que é pago por todos os cidadãos, mas utilizado desproporcionalmente pelos proprietários de automóveis. Finalmente, a instalação de parklets permite a inserção de vegetação e outros elementos que tornam o espaço da rua mais atrativo e dinâmico, colaborando para estimular os deslocamentos a pé e em bicicleta.

Em suma, os parklets são capazes de transformar, de forma rápida e com poucos recursos, espaços normalmente ocupados por alguns veículos ao longo do dia e permitir que passem a ser desfrutados por um número maior de pessoas. O aumento no número de pessoas em circulação tende a ser um fator benéfico para o comércio do entorno. Estudos mostram que consumidores que não possuem veículos tendem a fazer compras de menor valor individual, mas visitam o comércio de interesse com maior frequência e costumam despender mais ao longo do tempo se comparados com consumidores que possuem veículo próprio<sup>71</sup>.



Espaço ocupado por vagas de estacionamento. Fonte: ITDP.

#### 4.1.3 COMO FUNCIONA?

A instalação dos parklets pode ser de iniciativa da administração pública ou de qualquer pessoa, seja física ou jurídica, mediante pedido de autorização e posterior assinatura de um termo de cooperação entre o proponente e a prefeitura<sup>72</sup>. Caso o proponente não seja proprietário de uma edificação em frente à vaga ou vagas a serem ocupadas pelo parklet, uma autorização do proprietário e/ou locatários costuma ser exigida para a implantação. A instalação de uma placa afirmando o caráter de espaço público do parklet é normalmente exigida pelos municípios. Dependendo da cidade, a instalação de uma segunda placa (normalmente dimensão máxima de 0,15m²) indicando o nome do ou dos mantenedores também é permitida.

O nível de engajamento exigido para com a população do entorno também varia de acordo com a regulamentação local. No caso de São Francisco e outras cidades norte-americanas, uma prova de apoio da vizinhança é exigida, e um aviso do pedido de instalação do parklet deve ser exposto por dez dias na fachada da edificação confrontante. Caso haja alguma objeção, uma audiência pública pode ser exigida. Nas cidades brasileiras, o envolvimento com a comunidade é recomendado, mas não é uma exigência.

A autorização para instalação dos parklets é temporária, válida por um período de um a três anos, mas pode ser prorrogada. Os proponentes são os responsáveis pelo custeio total e pela instalação, manutenção e remoção da estrutura, como também por todos os custos necessários para sua implementação. No Brasil, os custos administrativos de revisão do projeto desenvolvido pelo proponente e aprovação da estrutura são cobertos pelo poder público. Em cidades norte-americanas, algumas taxas são cobradas dos proponentes para cobrir despesas como inspeção do local, revisão da adequação do projeto arquitetônico, remoção e reinstalação de parquímetros no momento da desativação do parklet (quando for o caso).

<sup>72</sup> A Prefeitura de Florianópolis estabelece uma diferenciação entre o papel do proponente, do patrocinador e do mantenedor da estrutura. O proponente tem um papel de articulador da iniciativa e pode ou não acumular as funções de patrocinador e mantenedor. O patrocinador é responsável pela execução, e o mantenedor, pela manutenção da estrutura durante o período de vigência do termo de cooperação. Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis (2020).



Parklet instalado no centro de Florianópolis. Foto: Prefeitura Municipal de Florianópolis.

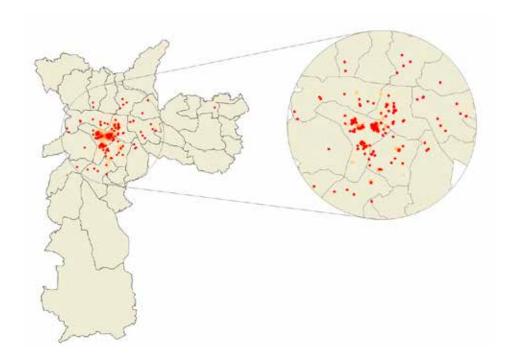
O poder público pode estabelecer alguns critérios e recomendações para o projeto arquitetônico e para a localização do equipamento, de acordo com a realidade de cada cidade. A avaliação das propostas é feita por comissões multidisciplinares que podem envolver as áreas de urbanismo, patrimônio, conservação e infraestrutura, transporte e tráfego ou turismo. A aprovação final costuma ser dada pelos órgãos de planejamento urbano, ou pela subprefeitura, como nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo. Itens como declividade da via, velocidade máxima regulamentada, porcentagem do total de vagas de estacionamento da via a serem suprimidas e acessibilidade universal costumam ser considerados. Requisitos adicionais podem ser feitos, como a reforma da calçada adjacente caso essa apresente problemas de manutenção (PMSP, 2016). A presença de sombreamento, boa iluminação noturna, fluxo intenso de pedestres, carência de espaços públicos nas redondezas, existência de comércio e equipamentos públicos ou áreas residenciais onde faltam espaços de convivência são exemplos de recomendações feitas pela Prefeitura de São Paulo (PMSP, 2016). O termo de cooperação entre o mantenedor e o poder público pode ser rompido a qualquer momento por ambas as partes; nos dois casos, o custo de remoção da estrutura e entrega do espaço público em condições adequadas ao município é arcado pelo mantenedor.

#### 4.1.4 LIMITAÇÕES

Uma rápida observação da localização dos parklets em distintas cidades indica que as iniciativas de instalação por parte do setor privado tendem a se concentrar em áreas de alta renda, onde o potencial de consumo ou a visibilidade de mídia justificam o investimento na sua construção e manutenção. Um estudo sobre a localização dos parklets em São Paulo demonstra que dos 171 parklets autorizados até 2018, 61% estavam localizados nas Subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana, característicos pela concentração de bares e restaurantes, e 14% na Subprefeitura da Sé, no centro da cidade<sup>73</sup>.

Ciente dessa limitação, a própria Prefeitura implementou, entre 2015 e 2016, 32 parklets com recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB<sup>74</sup>. A ação visou melhorar a distribuição espacial dos equipamentos e atender áreas com escassez de espaços públicos - um parklet público foi instalado em cada Subprefeitura da cidade. A escolha do ponto de instalação foi feita em conjunto pela SP Urbanismo e a Subprefeitura local. A maioria foi instalada em centralidades comerciais ou próximas a equipamentos públicos, onde já existia movimentação de pessoas<sup>75</sup>.

As experiências brasileiras também mostram que é importante engajar a população do entorno no momento da instalação e fiscalizar a utilização adequada do parklet. O desrespeito à proibição de venda e atendimento a clientes no espaço do parklet, por exemplo, pode constranger a utilização por pessoas que não pretendem consumir. Já o excesso de ruído em áreas residenciais pode levar a conflitos com vizinhos. No Rio de Janeiro, que já contou com 15 parklets no total, hoje existem apenas nove. Embora a regulamentação continue vigente, relatos de técnicos da Prefeitura indicam que o interesse pelo programa é baixo e que conflitos em função do ruído gerado pelos usuários em alguns locais atualmente fazem com que as Superintendências regionais evitem aprovar novas instalações.



Concentração dos parklets em áreas de alta renda em São Paulo Fonte: Sartori (2018), com base no Diário Oficial de São Paulo.

<sup>73</sup> Sartori (2018).

<sup>74</sup> Para mais informações sobre o FUNDURB, ver seção 5.2. Financiamento.

 $<sup>75\</sup> Prefeitura\ de\ S\~{a}o\ Paulo:\ https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/parklets/parklets-municipais/.$ 

### 4.2 PROGRAMAS DE ADOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

#### 4.2.1 0 QUE É?

Bastante difundidos nas cidades brasileiras, os programas de adoção de espaços públicos visam promover melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas por meio de parcerias entre a Prefeitura e diversos segmentos da sociedade. As áreas públicas que podem ser adotadas variam de acordo com a regulamentação local, mas em geral abrangem praças, parques, jardins e canteiros. Em algumas cidades, passarelas, logradouros, passeios, fachadas de prédios públicos, monumentos, viadutos e pontes, e equipamentos esportivos também são passíveis de adoção<sup>76</sup>.

A adoção não pressupõe permissão de uso exclusivo do espaço nem sua exploração comercial. A entidade adotante se responsabiliza por serviços de manutenção e conservação da área por um período que costuma variar entre dois e cinco anos. Os adotantes permitidos também variam com a regulamentação local, mas em geral, abrangem entidades da iniciativa privada, pessoas jurídicas de direito público ou privado (associações, sociedades, fundações, etc.) e pessoas físicas. Algumas cidades, como Teresina, impedem a adoção por empresas relacionadas a cigarros e bebidas alcoólicas<sup>77</sup>.



A Alameda Sandra Alvim, área verde no Rio de Janeiro, foi adotada por um grupo de moradores do entorno por meio do Programa Adote.Rio. Foto: Alameda Sandra Alvim / Grupo Patativas.

#### 4.2.2 OBJETIVOS E RESULTADOS?

Os programas de adoção buscam ampliar a participação da sociedade na urbanização, nos cuidados e na manutenção dos espaços públicos em conjunto com poder público, ampliando e divulgando ações de cidadania e responsabilidade social. Os recursos investidos colaboram na manutenção do paisagismo, na conservação do mobiliário e dos demais equipamentos existentes nas áreas de parques, praças, jardins, canteiros, entre outros.

<sup>76</sup> A exemplo da Lei Municipal 12.583/2019, em Porto Alegre: https://prefeitura.poa.br/smams/noticias/prefeitura-amplia-espacos-serem-adotados-em-porto-alegre

<sup>77</sup> Lei Municipal 5414/2019, em Teresina: https://pmt.pi.gov.br/2019/08/02/lei-promove-a-adocao-de-areas-publicas-em-teresina/

As entidades ou pessoas físicas adotantes podem associar sua marca à preservação do meio ambiente, de espaços urbanos ou responsabilidade social, gerando marketing alternativo, por meio de mídias sociais institucionais e espontâneas. A divulgação da marca é normalmente permitida em totens e placas indicativas de adoção que podem variar bastante de dimensão e formato de acordo com a regulamentação específica de cada cidade.







Placa sinalizando adoção de canteiro por morador em Vancouver, Canadá (acima). Totem indicando adoção de parque pela iniciativa privada em Porto Alegre e totem indicando organizações envolvidas em reforma de praça em Concepción, Chile.

#### 4.2.3 COMO FUNCIONA?

As entidades, pessoas jurídicas ou cidadãos interessados em adotar determinado espaço público devem submeter uma proposta de adoção, indicando interesse em manutenção ou no desenvolvimento de novo projeto paisagístico. No Rio de Janeiro, a plataforma Adote.rio<sup>78</sup> apresenta uma lista das áreas disponíveis, indicando também quais equipamentos (como brinquedos infantis, bancos, etc.) ou monumentos estão disponíveis para adoção parcial nessas áreas. O website disponibiliza um formulário para manifestação de interesse de adoção. Após a tramitação é elaborado um Termo de Referência com os serviços necessários à manutenção e conservação da área e posteriormente, um termo de adoção é assinado. Ao final do período de adoção, se não houver renovação, o poder público reassume a conservação da área.



Parte da Orla do Lago Guaíba, em Porto Alegre, é mantida em parceria com a iniciativa privada desde 2018<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Portal do Programa Adote.Rio: http://adote.rio/

<sup>79</sup> O Termo de Adoção estabelece as responsabilidades do adotante e as atividades que permanecem sob os cuidados do município. Ao adotante cabe: manutenção do paisagismo e gramados; limpeza e recolhimento de lixo; zeladoria e limpeza dos banheiros localizados juntos aos módulos comerciais 1 e 2; limpeza e reparos dos vestiários e as manutenções corretivas na pavimentação. A cargo da Prefeitura estão a gestão administrativa da área, a manutenção das redes elétricas e de iluminação pública, a drenagem e o abastecimento de água; a manutenção dos postes de iluminação e das câmeras de vigilância, o recolhimento de lixo ciliar e o transporte dos resíduos à destinação final, além do manejo das vegetações ciliar e arbórea. Fonte: PMPA (2018). Disponível em: https://bit.ly/3f8I2Gc

#### 4.2.4 LIMITAÇÕES

As adoções transferem parte ou a totalidade da responsabilidade sobre a manutenção de um determinado espaço público ao adotante, seja ele uma pessoa, grupo ou empresa. Dessa forma, tendem a limitar a possibilidade de participação a determinados estratos sociais com capacidade financeira e de organização para gerir os espaços. A disponibilização de pequenas áreas para adoção (como canteiros em calçadas ou equipamentos específicos dentro de parques), tendência recente nos municípios brasileiros, pode ampliar o alcance dos programas e contribuir para a apropriação e o cuidado dos espaços públicos por parte da população, mas também traz desafios a considerar e monitorar, como a fragmentação da manutenção dos espaços, a demanda de gestão dos diferentes tipos de acordos e a fiscalização de sua execução.

No caso de adoções por empresas, cabe atentar para a concentração dos espaços públicos adotados em partes da cidade que geram retorno em marketing e publicidade. Embora empresas possam ter interesses variados de acordo com o ramo de atuação, é pouco comum ver espaços adotados pela iniciativa privada em regiões menos favorecidas, mesmo que o marketing indireto possa trazer retorno em termos de responsabilidade social. Uma maior divulgação, comunicação sobre seus benefícios coletivos e a transparência dos trâmites de adoção podem colaborar na ampliação do alcance desses programas. Por outro lado, é essencial que a regulamentação do formato e dimensões da divulgação da marca do adotante sigam critérios rígidos de ordenamento da paisagem urbana e não contribuam para a poluição visual. A presença excessiva ou desordenada de sinalização e publicidade reduzem a atratividade dos espaços públicos. Em São Paulo, a Lei Cidade Limpa<sup>80</sup> - que é referência internacional em termos de preservação de paisagem urbana - regulamenta a placa permitida nos casos de adoção de praças.

Finalmente, a adoção dos espaços públicos por agentes da sociedade civil ou do setor privado não exime o poder público de seu papel de fiscalização. O tipo de ocupação realizado no espaço, a qualidade e frequência dos serviços de manutenção precisam ser acompanhados para garantir a preservação do interesse público.

#### 4.3 DISTRITOS COMERCIAIS

(Business Improvement Districts - BID)

#### 4.3.1 O QUE É?

A definição de Business Improvement District (BID) varia de acordo com a legislação estadual ou municipal das regiões onde são regulamentados, mas o conceito central se refere a uma estratégia que permite mobilizar recursos privados para qualificar espaços públicos e impulsionar negócios em áreas com concentração de comércio e serviços, ou polos de varejo de rua. Os BIDs são modelos de parceria público-privada implementadas por iniciativa de empresários e/ou proprietários de imóveis. Uma taxa é recolhida pelo governo local e repassada ao conselho de administração do BID, que utiliza o recurso em melhorias e serviços complementares às de responsabilidade do poder público, tais como:

#### Melhorias em espaços públicos

- Iluminação e intervenções artísticas
- Paisagismo
- Mobiliário urbano (playgrounds, bancos, lixeiras e outros)
- Sinalização direcional para pedestres
- Totens com wifi e carregadores
- Instalação de quiosques
- Pequenas obras viárias (como ampliação de calçadas)

#### Zeladoria urbana

- Limpeza e manutenção de vias e calçadas
- Remoção de pichações
- Atenção com crianças e idosos

#### Segurança pública

- Agentes e campanhas de prevenção de crimes
- Centros de controle e monitoramento por câmeras

#### Desenvolvimento empresarial

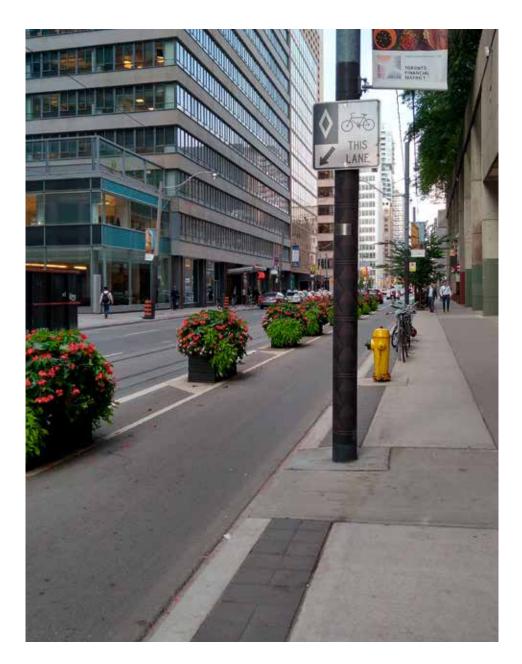
- · Cursos de capacitação para associados
- · Estudos de mercado
- · Consultorias empresariais

#### Marketing

- Branding
- Decoração em datas festivas
- Eventos promocionais



O Tooley Street Triangle, intervenção implantada em 2020 em Londres, foi fruto de um concurso organizado pelo BID Team London Bridge em parceria com o Festival de Arquitetura de Londres (LFA). Foto: Jim Stephenson and Luke Hayes.



Os vasos com vegetação ao longo da ciclovia e o banner decorativo no distrito financeiro de Toronto são mantidos pelo Toronto Financial District BID.

A atuação dos BIDs complementa e pode melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo poder público, mas não os substitui. Nos EUA e no Canadá, onde nasceram, são considerados administração indireta, condição que lhes dá permissão para atender necessidades específicas num território determinado por lei em parceria com o setor privado, desde que o resultado final seja positivo para o interesse público. Por meio da regulamentação, os governos municipais supervisionam os objetivos, a governança, as estratégias e o orçamento dos BIDs. Por mais que o objetivo principal seja o desenvolvimento econômico e o aumento da atratividade de polos comerciais, sua atuação impacta a cidade como um todo e eles costumam seguir critérios de transparência e prestação de contas semelhantes ao do poder público<sup>8182</sup>.

<sup>81</sup> Gomez et al. (2015); Wash et. al. (2003); Manzano & Parente (2020).

<sup>82</sup> Legislação sobre BIDs no Estado de Nova Iorque: https://www.nysenate.gov/legislation/laws/GMU/A19-A e em Toronto: https://www.toronto.ca/legdocs/municode/1184\_019.pdf

#### 4.3.2 OBJETIVOS E RESULTADOS

As experiências internacionais de implementação de BIDs mostram que sua atuação resulta em espaços públicos mais limpos, seguros e atrativos, gerando valor para todo o entorno, ampliando o diferencial competitivo dos negócios ali presentes e consequentemente, seu faturamento<sup>83</sup>. Avaliações indicam o aumento do número de pessoas circulando pelas ruas e das taxas de ocupação de propriedades comerciais<sup>84</sup>.

A gestão local permite uma resposta mais ágil às demandas existentes e a administração centralizada, com equipe dedicada e uma fonte contínua de recursos financeiros, facilita o planejamento de ações. Estratégias de promoção e desenvolvimento empresarial, protocolos de zeladoria dos espaços públicos, parcerias com outros atores locais e a implantação de melhorias no entorno são exemplos de atividades facilitadas pela existência dos BIDs.

Nas cidades onde o mecanismo é regulamentado, os BIDs se tornam parte da estrutura administrativa local. Contam com equipe municipal dedicada que presta suporte durante a formação, fiscaliza a atuação, avalia o impacto na cidade e promove programas específicos (como capacitações ou financiamento para revitalização de fachadas, por exemplo).

Finalmente, os BIDs também colaboram na interlocução entre empresários e poder público e entre empresários e residentes do entorno, permitindo que diálogos e negociações aconteçam de forma estruturada<sup>85</sup>. Em 2020, durante a pandemia do novo Coronavírus, por exemplo, as associações de BIDs de Toronto e de Nova Iorque elaboraram propostas de medidas a serem implementadas por diversas esferas do poder público para reduzir o impacto da quarentena obrigatória nos pequenos negócios e evitar falências em massa. Paralelamente, intensificaram serviços de limpeza e higienização nas áreas de atuação, criaram websites com conteúdo de interesse e disponibilizaram cursos remotos para capacitar pequenos negócios em comércio online e marketing digital.



Equipe da Times Square Alliance, BID atuante na região da Times Square, em Nova Iorque, prepara o local para uma das fases de reabertura durante a pandemia do novo Coronavírus. Foto: Times Square District Management Association.

<sup>83</sup> Manzano & Parente (2020)

<sup>84</sup> Wash et. al. (2003)

<sup>85</sup> Gomez et al. (2015); Wash et. al. (2003).

#### 4.3.3 COMO FUNCIONA?

A iniciativa de criação dos BIDs é dos empresários e/ou proprietários de imóveis, que são responsáveis pelo engajamento de atores locais e por obter a aprovação de 51% dos futuros membros presentes no recorte territorial proposto para a criação do mecanismo<sup>86</sup>. Após a criação do BID ser aprovada pelo município, todos os proprietários de imóveis não residenciais localizados dentro do perímetro definido pagam uma taxa obrigatória que contribui para o orçamento anual da organização. Proprietários residenciais, institucionais ou sem fins lucrativos costumam ser isentos ou ter taxas reduzidas.

O valor da taxa é normalmente baseado na proporção representada por cada propriedade no total de imposto predial pago anualmente por todos os membros do BID. No caso de Toronto, por exemplo, todos os anos, o conselho do BID prepara estimativas orçamentárias que precisam ser aprovadas pelo governo local. Após a aprovação do orçamento, uma taxa especial obrigatória é adicionada ao imposto predial a ser pago pelos proprietários de imóveis industriais ou comerciais e então repassada de volta ao BID. O valor da taxa é proporcional ao valor venal da propriedade; o montante é calculado dividindo o valor do imposto predial pago pelo proprietário pela soma total de imposto predial paga pelos os membros do BID, multiplicado pelo valor do orçamento anual da organização. Um outro modelo de cálculo da taxa baseia-se na receita bruta dos estabelecimentos, variando de 1% a 2%, como é o caso dos BIDs existentes em Auckland, na Nova Zelândia<sup>87</sup>.

Cada BID é administrado por um conselho diretor, que pode ser eleito pelos seus membros, como no caso de Nova Iorque (EUA), ou indicado pelos membros, mas pendente de aprovação pelo município, como no caso de Toronto. A composição do conselho diretor também varia, mas conta sempre com representantes de proprietários de imóveis, de inquilinos não-residenciais e do poder público municipal. No caso de Nova Iorque, a participação de moradores e representantes e de organizações da sociedade civil também é obrigatória.



Dependendo da legislação local, BIDs podem ter permissão para implementar projetos especiais de sinalização urbana e viária que colaboram para a criação de identidade associada ao comércio local. Na foto, área do BID Little Italy - The Drive, em Vancouver.

86 Dependendo da cidade, essa porcentagem varia e a participação pode contar com somente proprietários ou proprietários e inquilinos não residenciais. Ainda assim, em geral qualquer pessoa pode se manifestar contra a criação do novo distrito durante o processo de criação.

87 Manzano & Parente (2020).

Panorama dos Business Improvement Districts (BIDs) em Nova Iorque Nova lorque teve seu primeiro mecanismo legal similar a um BID criado em 1976 (Special Assessment District) para permitir que um grupo de comerciantes do Fulton Mall, no Brooklyn, se responsabilizasse pela manutenção de melhorias normalmente realizadas pelo poder público. A permissão para a criação de novos distritos comerciais, autofinanciados e com autonomia de gestão para assumir responsabilidades consideradas suplementares às do governo municipal, foi aprovada em 1982 e deu origem ao primeiro BID nova-iorquino em 1984, no entorno da 14th Street e Union Square88.

A cidade possui hoje 7689 BIDs, 38 deles localizados em bairros de renda média a baixa. A área total sob responsabilidade dos BIDs equivale a 2% da superfície do município, e sua administração emprega 432 pessoas em postos administrativos. Entre julho de 2018 e junho de 2019, 25% do total de vendas realizadas em Nova Iorque ocorreram nos 93.000 negócios representados por eles. No mesmo período, os BIDs arrecadaram US\$ 169 milhões, 74% provenientes da taxa obrigatória e 26% de fontes variadas, como contratos de manutenção e publicidade, arrecadação em eventos, subsídios e financiamentos externos. A distribuição dos investimentos se deu da seguinte forma: 26% em limpeza e conservação, 21% em ações de marketing e eventos de rua, 15% em segurança pública (patrulhamento, câmeras de segurança, iluminação adicional, informações ao público), 7% ações de embelezamento e qualificação do ambiente da rua, 3% em obras de infraestrutura, 10% em serviços sociais, apoio ao desenvolvimento de negócios e outros, 18% em pessoal e custos administrativos.



Praça administrada em parceria com o Dumbo Improvement District, no Brooklyn, em Nova Iorque. Fotos: ITDP e Gabriella Bass.

#### 4.3.4 LIMITAÇÕES

Mesmo que a atuação dos BIDs seja complementar e não deva se sobrepor às responsabilidades do governo municipal sobre os espaços públicos, na prática, BIDs atuam sobre um território delimitado e indiretamente ampliam a participação de atores privados com fins lucrativos em decisões sobre espaços públicos. Por essa natureza, é fundamental que recebam atenção contínua dos governos locais visando a preservação do interesse público.

A atuação sobre um recorte específico de território cria limites urbanos antes inexistentes, que, segundo alguns críticos, pode ampliar a desigualdade territorial ao "empurrar" para áreas do entorno (fora dos limites dos BIDs) problemas sociais como criminalidade, vandalismo e pessoas em situação de rua, criando enclaves urbanos privilegiados nos quais direitos civis podem ser desrespeitados (como no caso de expulsão forçada de manifestantes ou pessoas em situação de rua). Somam-se a isso processos de gentrificação que podem ser potencializados pela criação da taxa obrigatória agregada ao imposto territorial. Mesmo que propriedades residenciais sejam normalmente isentas, a longo prazo o sucesso do BID pode aumentar o custo dos imóveis e aluguéis na região de abrangência e no seu entorno, resultando em uma força econômica de expulsão de moradores e pequenos comerciantes que não conseguem absorver o custo. A consciência e o reconhecimento desses desafios pelo poder público possibilita que medidas de contenção sejam definidas já no momento de criação do BID, considerando as características de cada território e minimizando possíveis efeitos negativos. Modelos híbridos de cobrança de taxa, isenções e mecanismos de controle de aluguel, acordos para reinserção social de dependentes químicos, entre outros, podem ser implementados e monitorados ao longo do tempo para avaliar sua efetividade.

Outra crítica ao mecanismo refere-se à inexistência de responsabilidade legal dos BIDs quanto aos moradores da área. Mesmo que em alguns locais a participação de residentes no conselho administrativo seja obrigatória, o modelo original dos BIDs foi criado para aumentar a atratividade de polos comerciais principalmente por meio de melhorias nos espaços públicos. Seus membros serão sempre majoritariamente comerciantes e proprietários de imóveis não residenciais. Defensores do modelo argumentam que a criação de uma esfera local de representatividade pode facilitar o controle social sobre os espaços públicos, já que os BIDs são obrigados a apresentar relatórios anuais, passar por auditorias e seguir critérios de transparência na utilização dos recursos. De toda forma, é essencial prever dispositivos para a resolução de conflitos de interesse entre residentes, comerciantes e proprietários de imóveis não residenciais na regulamentação dos BIDs. A presença de proprietários residenciais e representantes de inquilinos nos conselhos é fundamental. Entende-se que resultado para o setor privado só será maximizado quando os processos colaborativos prevalecerem e o interesse coletivo for atendido, sem criar situações de exclusão<sup>90</sup>. Em última instância, cabe ao poder público garantir que as decisões sejam tomadas de forma democrática, priorizando o interesse coletivo.

Finalmente, alguns autores apontam disparidades entre os benefícios trazidos pelos BIDs para pequenos e grandes comerciantes. Grandes empresas, que muitas vezes são também proprietárias de grandes áreas, podem aumentar preços de imóveis e alugueis de forma desproporcional quando o sucesso dos investimentos na área começa a resultar em maior atratividade, aumentando os custos de negócios de menor porte. Da mesma forma, podem direcionar as ações do BID para atender seus próprios interesses. Por outro lado, a presença de grandes empresas âncora tende a ser um fator de atração para pequenos negócios<sup>91</sup>. Algumas regulamentações de BIDs consideram mecanismos que podem ajudar a reduzir tais disparidades, como a permissão de um voto por membro, independentemente do número de propriedades e/ou negócios.

<sup>90</sup> Manzano & Parente (2020); Gomez et al. (2015).

<sup>91</sup> Gomez et al. (2015).



ABOUT NEWS & EVENTS LEVY & FUNDING SERVICES COMMUNITY CONTAC



O BID Team London Bridge, em Londres, foi um dos selecionados para o programa municipal de redução de emissões veiculares em bairros comerciais. Por meio de co-financiamento, a equipe do BID apoia os empresários locais para que passem a realizar entregas em bicicleta<sup>22</sup>. Imagem: Team London Bridge

#### O nascimento dos Business Improvement Districts (BIDs) <sup>93</sup>

Os primeiros relatos de iniciativas e investimentos privados na melhoria de espaços públicos datam de 1906, quando a destruição do centro de São Francisco (EUA) por um terremoto levou a uma mobilização coletiva dos comerciantes para formular uma estratégia de reconstrução e revitalização do centro da cidade – que deu origem à Downtown Association of San Francisco, uma das primeiras associações de áreas centrais que se tem notícia.

Os BIDs como conhecemos hoje, no entanto, nasceram na década de 1960 em Toronto, Canadá, onde são chamados de Business Improvement Areas (BIA). Na época, um grupo de comerciantes buscou alternativas para manter a atratividade do comércio num trecho da rua Bloor West. Os comerciantes da região, chamada de Bloor West Village, enfrentavam dificuldades após a abertura do primeiro shopping center climatizado em um subúrbio próximo em 1964 e a substituição da linha de bondes que circulava na superfície por uma extensão da linha de metrô em 1966, que, embora transportasse um número maior de pessoas, havia mudado seus hábitos de consumo e fizera com que o comércio de rua perdesse visibilidade.

<sup>92</sup> https://www.teamlondonbridge.co.uk/bikesforbusiness

<sup>93</sup> Gomez et al. (2015).



Comércios na Bloor West Village, Toronto. Foto: Parkbench.

Bloor West Village já contava com uma associação de comerciantes, mas suas atividades costumavam ser limitadas pela coleta não sistemática de recursos e pela dificuldade de engajamento dos comerciantes da área, que muitas vezes não colaboravam com as iniciativas. A associação tinha pouca voz tanto com os próprios associados quanto com o poder público, e faltavam recursos para competir com as campanhas agressivas e o ambiente climatizado do recém inaugurado shopping center, especialmente frente ao rigoroso inverno canadense.

A estratégia do comerciante Alex Ling, que liderou a iniciativa, foi atrair residentes do entorno para revitalizar o comércio da Bloor West. Para isso, entendia que precisava oferecer um espaco público tão atrativo, limpo e seguro quanto o ambiente controlado oferecido pelo recém inaugurado shopping center. Ciente de que esses grandes empreendimentos mantinham esses benefícios coletivos por meio de uma administração centralizada e taxas obrigatórias pagas por cada lojista, propôs ao município a criação de um mecanismo similar para polos comerciais de rua. A ideia consistia em dar autonomia aos empresários para que se associassem, criassem seus próprios distritos comerciais e pudessem impor uma taxa obrigatória a todos os estabelecimentos comerciais do perímetro definido. A taxa seria recolhida pelo município e repassada à associação, que definiria como usar o recurso. Todos os comerciantes da área poderiam votar contra ou a favor da criação da BIA e seriam beneficiários das ações, mas no momento em que a criação fosse aprovada pela maioria, somente os proprietários dos imóveis seriam obrigados a pagar a taxa, que seria associada ao imposto predial. Legislações estaduais e municipais foram aprovadas e entraram em vigor em 1969.

Nos anos seguintes, o mecanismo se disseminou por outras cidades da América do Norte e algum tempo depois, também por cidades europeias. Um levantamento realizado em 2012<sup>94</sup> indicou a existência de mais de 1.700 BIDs ou BIAs somente no Canadá e nos Estados Unidos, além de uma série de iniciativas em outros países, como Inglaterra, Espanha, Alemanha e Nova Zelândia. Toronto conta hoje com 83<sup>95</sup> BIAs regulamentadas.

<sup>94</sup> Gomez et al. (2015).

 $<sup>95\</sup> https://www.toronto.ca/business-economy/business-operation-growth/business-improvement-areas/bia-list/properation-growth/bia-list/properation-growth/bia-list/$ 

## 4.4 PROGRAMA PARCERIAS LOCAIS EM BAIRROS E ZONAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA (BIP/ZIP) LISBOA

#### 4.4.1 O QUE É?

O Programa de Parcerias Locais BIP/ZIP é um instrumento de política pública municipal de apoio ao desenvolvimento e implementação de iniciativas da sociedade civil em 67 áreas definidas como prioritárias no Plano Diretor de Lisboa. Desde 2011, um edital é aberto anualmente pela Autarquia de Habitação e Desenvolvimento Local para seleção de iniciativas. As propostas vencedoras contam com apoio financeiro e técnico do município por um ano, mas são obrigadas a apresentar um plano de sustentabilidade de até três anos de acordo com o montante de financiamento recebido. O valor aportado por iniciativa varia entre 5 mil e 50 mil euros, e pode ser complementado com financiamento adicional obtido pelos proponentes. O investimento no Programa corresponde a 6% do orçamento anual da Autarquia<sup>96</sup>.

As iniciativas apoiadas enquadram-se nas seguintes temáticas: melhoria da vida no bairro, reabilitação e requalificação de espaços (espaços públicos, de lazer ou outros espaços não habitacionais, regularização de questões urbanísticas) e dinamização comunitária e cidadania. Este último inclui o fortalecimento da auto-organização de grupos locais e da participação da população na identificação e resolução de problemas na vizinhança, a promoção da inclusão e a prevenção de comportamento de risco e violência, além da promoção de competências e empreendedorismo. Exemplos de projetos selecionados em 2019 incluem a capacitação de pessoas para a utilização da bicicleta e dinamização de rotas cicláveis e de pedestres, além de um mapeamento comunitário de condições de acessibilidade universal e construção de mobiliário móvel (como rampas provisórias) que permite o acesso de pessoas com mobilidade reduzida aos destinos do bairro.



Festival de Arte Urbana promovido pelo projeto Casal Ventoso Sempre, do ciclo 2018-2019 do Programa BIP/ZIP de Lisboa. Foto: divulgação Casal Ventoso Sempre<sup>57</sup>.

<sup>96</sup> Sobral (2018).

#### Contexto e evolução da Estratégia BIP/ZIP

A delimitação de áreas prioritárias BIP/ZIP é fruto da Estratégia de Desenvolvimento Integrado do Município de Lisboa, um esforço de redução de pobreza e desigualdade iniciado após a crise econômica de 2007-2008. Sua identificação visou o direcionamento de investimentos públicos e privados para essas áreas, que foram mapeadas primeiramente com base em indicadores sócio-econômicos, urbanísticos e ambientais e posteriormente submetidas a um processo participativo98. Suas delimitações foram aprovadas pela Câmara Municipal de Lisboa no final de 2009 e incorporadas ao Plano Diretor e ao Programa Local de Habitação (PLH), onde o debate sobre sua criação se originou.

O Programa Local de Habitação baseia-se num entendimento amplo e integrado de habitação que reconhece a conexão entre qualidade do ambiente urbano e desenvolvimento socioeconômico. Um dos oito objetivos do PLH é "Melhorar a qualidade da vida urbana e a coesão territorial". Para a concretizá-lo, o plano de ação inclui a "Regeneração e Requalificação dos Bairros" e um item específico para áreas vulneráveis, "Regeneração de Bairros de Intervenção Prioritária".

A implementação do PLH levou a uma segunda fase da Estratégia, dessa vez baseada na premissa de que a participação ativa da população na elaboração e implementação das políticas públicas é a maneira mais eficiente de se atingir o objetivo. Desse entendimento nasceu o Programa de Parcerias Locais, que fortaleceu as associações e organizações locais e as capacitou tanto para colaborar entre si e com o poder público, quanto para o gerenciamento de projetos.

Uma segunda ferramenta da Estratégia é formada pelos Gabinetes de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária (GABIP). Os GABIPS são estruturas municipais criadas para instalar processos de co-governança em projetos de desenvolvimento local de maior porte e volume de investimento. São conselhos gestores que reúnem diversos atores locais e o poder público no desenho, gerenciamento e acompanhamento de projetos como a regeneração do bairro Boavista<sup>99</sup>). Nesse caso, edificações históricas degradadas foram reformadas para atender a novos padrões de consumo de energia ou melhorar o caráter do bairro. O GABIP reuniu o poder público, associação de moradores e comerciantes locais, que definiram as demandas a serem incluídas no projeto e planejaram em conjunto o faseamento das obras. A iniciativa resultou numa oportunidade de capacitação em métodos construtivos sustentáveis para residentes e facilitou sua posterior recolocação no mercado de trabalho. Atualmente existem seis GABIPs, que atuam em 16 dos territórios BIP/ZIP<sup>100</sup>.

A Estratégia incluiu também a criação de uma rede formal de organizações locais, a Rede DLBC Lisboa (Associação para o desenvolvimento local de base comunitária de Lisboa). A formalização da rede foi apoiada pelo programa de Desenvolvimento Local Comunitário da Comissão Europeia<sup>101</sup> (CLLD). A Rede DLBC é responsável por gerenciar a Estratégia Municipal de Desenvolvimento Local de Base Comunitária, incluindo o gerenciamento de iniciativas financiadas diretamente pela Comissão Europeia. Em 2018, a Rede contava com 625 entidades associadas, incluindo algumas subprefeituras.

<sup>98</sup> Suas delimitações foram aprovadas pela Câmara Municipal de Lisboa em 2009. A descrição do processo encontra-se disponível em http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=27210001.

<sup>99</sup> A descrição sobre as atribuições do GABIP no bairro Boavista disponível aqui: http://habitacao.cm-lisboa.pt/index. htm?no=27530001

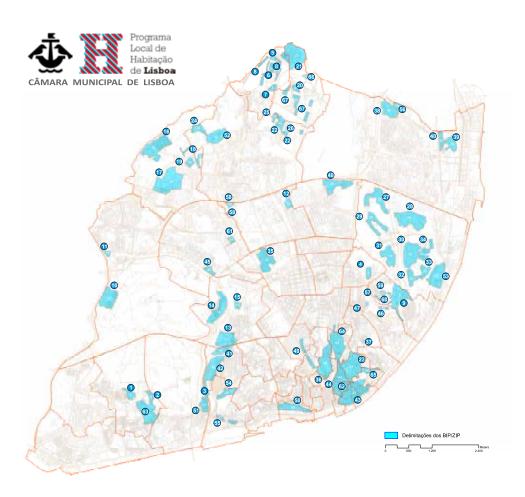
<sup>100</sup> Patti (2019).

<sup>101</sup> Franco (2018).

#### 4.4.2 OBJETIVOS E RESULTADOS

O Programa BIP/ZIP Parcerias Locais visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções por meio do apoio a projetos locais que contribuam para o reforço da coesão socioterritorial no município. O investimento público busca alavancar a participação da população em iniciativas locais e encontrar soluções criativas para os problemas vividos nos territórios vulneráveis definidos como prioritários<sup>102</sup>. O Programa parte da premissa de que o impacto do investimento é potencializado pela colaboração, estimulando as comunidades a buscar soluções e a implementar projetos de acordo com suas necessidades. Ao longo dos anos, a iniciativa trouxe resultados diretos como a criação de postos de trabalho, a formação e capacitação de grupos vulneráveis, o aumento do engajamento da população e formalização de associações locais, a redução da evasão escolar e a qualificação de espaços públicos<sup>103</sup>.

Os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária ocupam 8% do território de Lisboa e abrigam aproximadamente 150.000 habitantes ou 20% da população da cidade¹0⁴. Nas primeiras sete edições do programa (2011-2017), todos os 67 BIP/ZIP existentes já haviam recebido alguma iniciativa. O investimento municipal no período foi de 9,4 milhões de euros, acrescidos de verbas ou serviços arrecadados diretamente pelas próprias parcerias, no valor de 2,9M€¹0⁵.



Mapa dos territórios BIP/ZIP de Lisboa. Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2010).

<sup>102</sup> Câmara Municipal de Lisboa (2020).

<sup>103</sup> Câmara Municipal de Lisboa (2018) & Franco (2018).

<sup>104</sup> Patti (2019).

<sup>105</sup> Câmara Municipal de Lisboa (2018)

No ano de 2019, foram aprovados 44 projetos. Desses, 22 contam com a parceria da Junta de Freguesia local<sup>106</sup> para implementação. As Juntas de Freguesia são órgãos executivos locais similares às subprefeituras ou superintendências regionais em algumas cidades brasileiras, mas contam com com eleições diretas e mais autonomia territorial. As iniciativas em andamento envolvem 135 organizações, e o investimento total de 2,2 milhões de euros provém de recursos municipais (77%) e de cofinanciamentos aportados pelas organizações proponentes (33%)<sup>107</sup>.

O sucesso do Programa fez com que a rede de parcerias locais seja reconhecida e usada como instrumento por outras secretarias e departamentos municipais. A dificuldade de mapeamento e contato com atores locais é um fator frequente de insucesso de políticas públicas, e as redes locais criadas pelo Programa BIP/ZIP agilizam e facilitam o contato com a população, especialmente com grupos não formalizados<sup>108</sup>.

A estratégia de atuação nos territórios prioritários é uma escolha política reafirmada anualmente na votação do orçamento municipal. Entre 2015 e 2018, o programa foi aprovado por unanimidade pelos vereadores e continua sendo legitimado pelas organizações de base local da cidade. A conexão com programas Europeus como o URBACT, um programa da Cooperação Territorial Europeia que promove o desenvolvimento urbano sustentável e integrado nas cidades, tem um papel importante na continuidade da estratégia, pois promove prestígio e reconhecimento internacional<sup>109</sup>.



Parque Intergeracional, iniciativa apoiada pelo Programa de Parcerias Locais BIP/ZIP na freguesia de Marvila. Fonte: Prefeitura de Lisboa<sup>110</sup>.

106 A cidade de Lisboa está dividida em 24 freguesias agrupadas, para efeitos administrativos, em cinco Zonas de gestão ou Unidades de Intervenção Territorial (UIT).Cada freguesia é governada por uma Junta de Freguesia, órgão executivo que é eleito pelos membros da Assembleia de Freguesia, por sua vez eleita diretamente pelos cidadãos recenseados no seu território. As população das Freguesias varia entre 11 mil e 45 mil habitantes, e suas áreas varia entre 1,5km2 e 10,4 km2. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\_de\_freguesias\_de\_Lisboa#cite\_note-talvegue2-23

108 Miguel Brito como citado em Sobral (2018)

109 Sobral (2018).

110 https://www.lisboa.pt/atualidade/noticias/detalhe/bip-zip-da-nova-vida-a-marvila

#### 4.4.3 COMO FUNCIONA

As propostas devem ser apresentadas por no mínimo duas entidades; uma delas deve ser, obrigatoriamente, uma organização de base local formalizada e sem fins lucrativos. Parcerias com grupos locais informais e com as subprefeituras também são elegíveis, possibilitando tanto a inclusão de grupos que muitas vezes são excluídos dos processos de participação pela dificuldade de formalização de parcerias, quanto a aproximação entre o poder público e esses grupos. No caso de participação da subprefeitura, esta poderá receber, no máximo, 25% do montante solicitado na candidatura. Financiamentos complementares e apoios não financeiros devem ser comprovados no momento da submissão das candidaturas.

O escopo das ações elegíveis pode abranger:

- Intervenções pontuais: ações de formação ou sensibilização, limpeza do espaço público, exposições, campanhas, eventos comunitários, criação de páginas de internet, e outras atividades que impliquem o incentivo ao convívio, a dinâmicas comunitárias e à participação dos cidadãos;
- Serviços à comunidade: criação de espaços de internet, atividades para crianças, jovens ou pessoas idosas, bibliotecas, mediatecas, edição de publicações e outros suportes informativos de e para a comunidade, sistemas de trocas locais, hortas comunitárias;
- Pequenos investimentos e ações integradas: recuperação de instalações destinadas à prestação de novos serviços à comunidade, requalificação do espaço público, apoio ao empreendedorismo e às atividades econômicas.

A organização da chamada anual passa por uma série de etapas, entre elas a aprovação do orçamento pela Câmara Municipal e uma oficina pública de esclarecimento sobre o Programa. As candidaturas são avaliadas por um júri formado por representantes do poder público e da sociedade civil. Após a seleção das propostas, o orçamento é ajustado e novamente submetido à Câmara para aprovação final. Durante os 12 meses de implementação, as entidades proponentes são acompanhadas por uma equipe de gestores da Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Local. Os gestores realizam reuniões de apoio, visitas técnicas às ações, avaliam os relatórios de progresso e promovem uma oficina intermediária de avaliação com entidades proponentes e parceiros. Os projetos são monitorados por meio dos indicadores e metas definidas para cada fase de execução no momento de elaboração das propostas.



Sessão de assinatura de protocolos dos projetos selecionados na edição de 2018 do Programa de Parcerias Locais BIP/ZIP. Foto: Energia BIP/ZIP Pequenos ajustes nas atividades aprovadas podem ser realizados e são aprovados localmente pelos gestores que acompanham a iniciativa. Essa flexibilidade é vista como fundamental para a o sucesso dos projetos, já que permite sua adaptação de acordo com o resultados encontrados ao longo da implementação. Ao final do período de financiamento, as entidades proponentes submetem um relatório final e o programa é avaliado pelo município visando alimentar a edição seguinte. As iniciativas não podem ser contempladas com um segundo ciclo de financiamento, mas podem apresentar candidaturas para uma segunda fase de implementação com atividades complementares<sup>111</sup>.

#### 4.4.4 LIMITAÇÕES

A estratégia de desenvolvimento local baseada em parcerias locais em territórios prioritários representa uma alternativa ao paradigma do desenvolvimento urbano focado em grandes investimentos em obras de infraestrutura e permite que comunidades locais recebam financiamento para projetos de pequena escala, mas com grande importância e significado local. O Programa, no entanto, não conta com recursos ou dispositivos que permitam combater questões estruturais que incidem sobre territórios de baixa renda, ou para lidar com a força do mercado imobiliário quando o sucesso das iniciativas torna os territórios atrativos e dá início a processos de gentrificação, como tem ocorrido em alguns deles<sup>102</sup>. Nesses casos, políticas públicas mais amplas envolvendo várias esferas de governo precisam ser estudadas e implementadas - como, por exemplo, mecanismos de contribuição por melhoria fundiária.

A sustentabilidade das iniciativas também é um ponto delicado. O ciclo de financiamento de um ano não é suficiente para garantir a estruturação e estabelecimento de fontes de financiamento de longo prazo, mesmo com as exigências de apresentação de um plano de sustentabilidade de até três anos no momento das candidaturas. A ampliação do ciclo ou a criação de uma segunda fase de acompanhamento, apoiando as iniciativas que encontrem dificuldade após o primeiro ano, poderiam ser considerada. Financiamento adicional poderia ser buscado junto à iniciativa privada por meio da Rede DLBC ou do próprio poder público.

Finalmente, o Programa ainda pode ser melhorado em aspectos como comunicação, transparência e avaliação do seu impacto como política pública municipal. A equipe tem trabalhado na criação de uma plataforma de dados abertos e um observatório que permita o acesso a todas ferramentas e conhecimento desenvolvido por meio das iniciativas, assim como o desenvolvimento de um documento que reúna o aprendizado acumulado pelo Programa até o momento<sup>113</sup>.

<sup>111</sup> Sobral (2018).

<sup>112</sup> Ramsden (2018).

<sup>113</sup> Sobral (2018).

# 4.5 RECUPERAÇÃO PARTICIPATIVA DE ESPAÇOS PÚBLICOS EM CIDADES CHILENAS - FUNDACIÓN MI PARQUE

#### 4.5.1 O QUE É?

A fundação chilena Mi Parque<sup>114</sup> atua na transformação de espaços públicos deteriorados por meio da articulação de parcerias entre prefeituras, empresas privadas e população. Seu escopo de trabalho envolve o financiamento, o engajamento da comunidade local, o projeto, a construção, a ativação e o monitoramento das praças e parques nos quais intervém, cuja manutenção é assumida pelo município. Os processos de intervenção são feitos com participação ativa da comunidade e visam contribuir para a sensação de pertencimento e para a sustentabilidade dos espaços recuperados.



Oficina realizada com vizinhos da praça a ser recuperada em Colina, Chile. Foto: Fundación Mi Parque.

#### 4.5.2 OBJETIVOS E RESULTADOS

A missão da Fundación Mi Parque é melhorar a qualidade de vida em bairros menos favorecidos das cidades chilenas por meio de um processo participativo de projeto, construção e ativação de áreas verdes que funcionem como local de encontro da vizinhança. Estudos realizados na capital do país, Santiago, indicam que o déficit de áreas verdes é mais acentuado em bairros de menor renda e nos quais residem famílias socialmente mais vulneráveis. O problema é ainda agravado pelas más condições de conservação dos espaços existentes, que geralmente se convertem em áreas inseguras e depósitos de resíduos¹¹⁵, em dinâmica similar à das cidades brasileiras. A longo prazo, a Fundación Mi Parque visa contribuir para a redução da desigualdade de acesso a áreas verdes nas cidades chilenas.

<sup>114</sup> Fundación Mi Parque (2018).

<sup>115</sup> Reyes & Figueroa (2010) como citato em Fundación Mi Parque (2018, p.14).

Criada em 2007 por um grupo de arquitetos interessados em qualificar espaços públicos em empreendimentos de habitação de interesse social, a organização soma 343 projetos implantados em áreas públicas e privadas¹¹¹6 e um total de 570 864 m² de área verde qualificada, a maioria na região metropolitana de Santiago. Em 2016, uma avaliação de impacto¹¹¹² das ações foi realizada usando uma amostra de 28 intervenções em praças. Os resultados apontaram um aumento de 76% do uso dos espaços transformados, redução de 17% na presença de lixo e de 31% na presença de pichações. Além disso, houve um aumento de 9% na sensação de segurança dos frequentadores, uma redução de 10% na percepção dos vizinhos quanto ao número de assaltos e roubos e de 12% na percepção quanto ao número de brigas e disparos de arma de fogo. Também foi observado um aumento de 14% na participação da população em associações comunitárias.

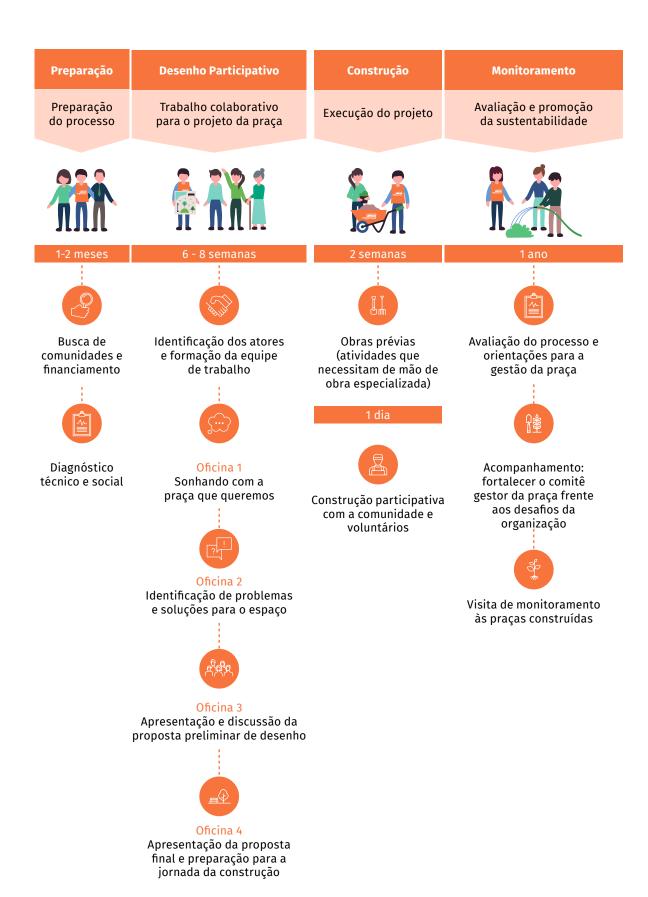
#### 4.5.3 COMO FUNCIONA

A Fundação trabalha em colaboração com os municípios para identificar terrenos e comunidades nas quais existe demanda prévia de intervenção nos espaços públicos e manter um banco de áreas passíveis de intervenção. Desde 2015, passou a realizar também uma chamada pública para que as comunidades possam fazer solicitações diretamente à Fundação, visando ampliar a cobertura geográfica de atuação. A seleção dos terrenos é baseada numa avaliação de viabilidade técnica e social. Os critérios técnicos envolvem a dimensão da área a ser recuperada, o orçamento disponível e o compromisso da prefeitura local em assumir a manutenção do espaço após a transformação. Aos municípios cabe também apoiar na preparação prévia do espaço, colaborando na limpeza, retirada de entulho e ligação de água potável. Os critérios sociais dizem respeito ao interesse da população local em participar ativamente da iniciativa e à existência de uma articulação local mínima que permita a consolidação de um comitê de acompanhamento do projeto após a implantação.

O custeio do processo de recuperação dos espaços é feito por empresas privadas. Os recursos angariados são administrados pela Fundação, que se responsabiliza pela transformação do espaço em questão. Algumas modalidades de financiamento estão disponíveis: custeio do processo de transformação completa de um espaço, doação pontual para algum projeto, doações mensais para sustento da organização, além da doação de mudas de árvores. As empresas financiadoras geralmente o fazem no âmbito de programas de responsabilidade social e capacitação de colaboradores, e podem abater o valor das doações dos impostos a pagar. Relatos dos representantes de empresas participantes indicam interesse não só na transformação final da praça ou parque, mas na interação entre seus colaboradores e a população das áreas de intervenção, que contribui para a sensibilização sobre desigualdades socioterritoriais. A experiência de co-criação também é valorizada pois pode inspirar processos internos de colaboração no dia a dia das empresas.

A comunidade local é contatada somente após o financiamento assegurado. Após um mapeamento detalhado de atores no entorno da área de intervenção, a população é convidada para participar de uma série de oficinas que se desenrolam ao longo de aproximadamente dois meses. Os encontros começam por abordar a identidade e história do bairro e visam definir uma visão para a área que será transformada, identificando desejos e necessidades dos vizinhos. A equipe técnica da organização (composta principalmente por arquitetos, paisagistas, engenheiros, sociólogos e assistentes sociais) atua na sistematização dos resultados dos encontros em propostas de projeto, que são discutidas e pactuadas com a população antes se serem finalizadas. Uma das premissas dos projetos desenvolvidos é a utilização de vegetação, materiais e equipamentos de baixa manutenção. A última oficina contempla também a criação de um comitê de vizinhos, que é encarregado de incentivar o cuidado e a ativação da nova praça.

<sup>116</sup> A Fundação também atua em pátios e áreas verdes pertencentes à escolas de educação infantil e de ensino fundamental. 117 Braun, Gallego & Soares (2017).



Metodologia utilizada pela Fundación Mi Parque para a recuperação participativa de praças de bairro. Fonte: Fundación Mi Parque (2018). A fase seguinte é a execução, que dura em torno de duas semanas. Num primeiro momento são realizadas obras que requerem mão de obra especializada, como assentamento do terreno e instalação de equipamentos ou mobiliário. A finalização da transformação do espaço é realizada pelos vizinhos, colaboradores da empresa financiadora, técnicos municipais, a equipe da própria Fundação e outros voluntários. Durante quatro horas, atividades como o plantio de vegetação, limpeza e pintura de equipamentos é feita em conjunto. O dia da execução é visto como elemento essencial no processo, já que coloca em contato representantes de todos os envolvidos e é quando se observa a transformação concreta do espaço.`

A recuperação da área é seguida de etapas de acompanhamento e monitoramento. Nesse momento, os membros do comitê de vizinhos são capacitados para colaborarem na ativação e na conservação dos espaços transformados, especialmente no cuidado com a vegetação. Procura-se passar o entendimento de que, apesar do monitoramento da Fundação e do compromisso da Prefeitura, o olhar contínuo por parte deles é essencial para a sustentabilidade do espaço a longo prazo. Em algumas ocasiões, treinamentos sobre a conservação dos equipamentos e da vegetação também são realizados com técnicos municipais. A Fundação monitora os espaços por um ano após sua transformação.

#### 4.5.4 LIMITAÇÕES

A Fundación Mi Parque é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que busca contribuir para um desafio que é essencialmente público, e o faz por meio da articulação entre municípios, setor privado e população. Sua fortaleza reside no processo participativo, que é apontado por municípios parceiros, empresas e pelas comunidades como o fator chave para o sucesso das transformações.

Ao se propor a assumir, por iniciativa própria, atribuições de caráter comumente público como o processo de co-criação e transformação física de praças e parques, é natural que sua atuação envolva desafios e limitações provenientes dessa sobreposição de papéis. Se por um lado, o trabalho da Fundação visa preencher uma lacuna deixada pela falta de atuação do município nos espaços públicos desses bairros, por outro, a sustentabilidade das ações segue dependendo da capacidade do poder municipal de conservar as áreas recuperadas. Estas nem sempre são mantidas de forma adequada, apesar do compromisso firmado antes das transformações.

A consolidação do comitê gestor local, essencial para o monitoramento da conservação da área, também é um desafio. Em bairros onde a organização comunitária é préexistente, a continuidade e o poder de articulação dos grupos locais facilita a cobrança por manutenção junto ao município. Em bairros sem uma organização social prévia, no entanto, o tempo disponível entre a articulação inicial e a entrega da praça (aproximadamente quatro meses) em geral não é suficiente para consolidar estruturas perenes de monitoramento e controle social. Para reduzir esse risco, a Fundação prioriza bairros que contam com organizações locais e vem estudando alternativas para fortalecer o apoio às comunidades na fase de monitoramento.

O trabalho da Fundación Mi Parque expõe algumas debilidades dos governos municipais chilenos em relação aos espaços públicos muito similares à realidade brasileira. Os próprios técnicos municipais reconhecem a qualidade do processo participativo conduzido pela instituição e afirmam que colabora para diminuir desconfianças geradas por processos de participação com resultados insatisfatórios liderados pelo município. Além disso, em alguns casos, a conservação e manutenção contínua dos espaços deixa a desejar<sup>118</sup>. A dificuldade de atuação concreta do poder público na escala do bairro, seja proporcionando infraestrutura qualificada ou dando suporte ao desenvolvimento do tecido social evidencia a necessidade de estruturação de instâncias locais de governança capazes de lidar com as especificidades de cada território.



em Santiago do Chile. Fonte: Fundación Mi Parque.



## REFLEXÕES E PROPOSTAS PARA A GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS NAS CIDADES BRASILEIRAS

As discussões das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e São Paulo, os estudos de caso apresentados e pesquisas complementares permitiram identificar alguns eixos potenciais de atuação que podem contribuir para a gestão dos espaços públicos em cidades brasileiras.

## 5.1 MODELO DE GOVERNANÇA E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

## 5.1.1 CRIAÇÃO DE ESTRUTURA INSTITUCIONAL DEDICADA À GESTÃO INTEGRADA DE ESPAÇOS PÚBLICOS

A estrutura física dos espaços públicos das cidades brasileiras é, na maioria dos casos, a materialização de uma série de políticas, medidas e ações implementadas de forma independente e pouco coordenada por uma variedade de organizações públicas e privadas. Departamentos municipais de transportes, engenharia de tráfego, meio ambiente, obras, conservação, drenagem, saneamento, empresas concessionárias (iluminação, dados, mobiliário urbano, etc.) e proprietários de lotes são alguns dos atores que costumam ter responsabilidade direta sobre a execução e manutenção dos espaços públicos. Vale ressaltar também o papel dos frequentadores, comerciantes, produtoras de eventos e sociedade civil na sua ativação e colaboração por meio de intervenções físicas pontuais.

Não surpreende, portanto, que os limites das responsabilidades de cada ator sejam difusos, e que a materialização da falta de visão sistêmica e gestão integrada do território se dê com frequência na forma de espaços públicos mal cuidados, obras desencontradas, equipamentos deteriorados, tempos de espera longos para resolução de problemas e desperdício de recursos públicos e privados. A necessidade de integração das demandas relacionadas com espaços públicos e a definição de protocolos de ação foram claramente levantadas pelos participantes das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e São Paulo.

Iniciativa para coordenação de projetos no sistema viário de São Paulo Em São Paulo, está em curso uma reorganização da estrutura municipal de elaboração, acompanhamento e execução de obras no sistema viário, com o objetivo de qualificar o processo de elaboração dos projetos e dinamizar a interlocução entre diferentes órgãos municipais, estaduais e concessionárias. A iniciativa está em andamento sob coordenação da Secretaria Municipal de Transportes e visa a criação de um Sistema Único de Aprovação de Intervenções Urbanas no município. O Sistema previsto é composto por um Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Obras Urbanas - GRAPROURB; por um Sistema de Informações Geográficas de Intervenções Urbanas - SIGIU; por um protocolo de procedimentos-padrão para desenvolvimento, aprovação e execução de projetos de intervenções urbanas e por um Manual de Desenho Urbano e Obras Viárias.



Rua General Carneiro, parte dos calçadões do centro de São Paulo.

Quando o sistema entrar em funcionamento, todo projeto de intervenção no viário deverá ser comunicado internamente pelo órgão proponente aos demais órgãos públicos que atuam no viário, via inclusão no Sistema de Informações Geográficas de Intervenções Urbanas (SIGIU). Desta forma todos os órgãos poderão conhecer, opinar e eventualmente integrar esse projeto a alguma outra ação que já esteja prevista para o local. A fase seguinte será a tramitação no GRAPROURB, que também será responsável pela fiscalização da aplicação das normas estabelecidas no Manual. O Manual, por sua vez, estabelece diretrizes e normas para garantir um padrão mínimo de qualidade nos projetos de espaço viário, visando a segurança no trânsito e a qualidade da infraestrutura viária para deslocamentos em modos ativos e coletivos. A primeira versão do Manual foi disponibilizada para consulta pública em junho de 2020<sup>119</sup>, e a previsão é que seja oficializado por um decreto, o qual também criará um grupo intersecretarial responsável por atualizar o manual, quando necessário.

A criação de uma estrutura administrativa dedicada, com visão holística dos espaços públicos e que considere a relação com as edificações que os envolvem, é fundamental para promover a gestão adequada dessas áreas. A existência de um órgão responsável pelos espaços públicos demonstra a sua valorização pelo governo municipal e indica, para outras instâncias administrativas e para a população, a necessidade de profissionalização da sua gestão.

Recomenda-se que as atribuições de um órgão municipal dedicado aos espaços públicos incluam o projeto e a gestão desses espaços em articulação com outros órgãos municipais (inclusive administrações regionais, ver item 5.1.2 a seguir), parceiros não governamentais e a população. A equipe dedicada aos espaços públicos também deverá participar do planejamento da rede municipal de espaços públicos junto a órgãos de planejamento urbano e transportes, por exemplo, e do monitoramento das políticas implementadas. A avaliação das políticas implementadas permite identificar possíveis impactos negativos em fase inicial e agir em conjunto com outras instâncias de governo para minimizá-los, como é o caso de processos de gentrificação induzidos ou potencializados pelo sucesso de iniciativas de desenvolvimento local e qualificação de espaços públicos.



Rua compartilhada no centro de Buenos Aires.

Na América Latina, Bogotá, Cidade do México e Buenos Aires possuem estruturas administrativas dedicadas aos espaços públicos. A capital da Colômbia conta, desde 1999, com uma Defensoria de Espaços Públicos vinculada à Secretaria de Governo, cuja missão envolve a defesa dos espaços públicos, a administração do patrimônio imobiliário da cidade e construção de uma nova cultura de espaço público. Já a Cidade do México teve, entre 2008 e 2018, uma Autoridade de Espaços Públicos vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, a qual foi transformada no Conselho de Assessoramento sobre Espaços Públicos em 2019, após uma reestruturação administrativa municipal. A capital da Argentina, por sua vez, conta com um Ministério de Espaços Públicos e Higiene Urbana<sup>120</sup>, o qual formula e implementa políticas públicas para melhorar a qualidade de vida nos espaços públicos da cidade. O órgão é composto por quatro subsecretarias: limpeza e gestão de resíduos, paisagem urbana, manutenção e administração. Entre suas atribuições, destacam-se a coordenação e execução de obras nos espaços públicos, a conservação e a fiscalização de atividades realizadas nesses espaços, além do estabelecimento de alianças e convênios de cooperação com atores públicos e privados.

### Defensoria de Espaços Públicos em Bogotá

Criada em 1999, a missão da Defensoria de Espaços Públicos de Bogotá envolve a defesa dos espaços públicos, a administração do patrimônio imobiliário da cidade e a construção de uma nova cultura de espaço público<sup>121</sup>. Em 2007, uma Comissão Intersetorial de Espaços Públicos do Distrito Capital foi agregada à estrutura de governança, e uma de suas funções é coordenar a implementação das políticas de espaço público - cuja versão mais recente data de 2018 e tem como objetivo "reforçar o caráter estruturante do espaço público, aumentar sua oferta quantitativa e qualitativa, garantir seu uso e sua valorização pela sociedade". A Defensoria também sedia o Observatório de Espaço Público, que gera e compartilha conhecimento sobre os espaços públicos e tem publicado desde 2016 um informe técnico anual com Indicadores de Espaço Público<sup>122</sup>. O Observatório permite o acesso da população à informação clara, precisa e de qualidade sobre temáticas relacionadas com espaços públicos na cidade. Faz parte de uma estratégia de democratização da informação para fortalecer os processos de participação cidadã e facilitar o acesso à informação, favorecendo a tomada de decisão informada. A edição de 2018 traz um diagnóstico de caminhabilidade na escala municipal e uma avaliação piloto com indicadores de caminhabilidade realizada na unidade de planejamento Las Nieves, na região central da cidade.



Parque 93, em Bogotá, administrado por meio de parceria com a Associação de Amigos do Parque 93<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> https://www.dadep.gov.co/

<sup>122</sup> Bogotá (n.d.). Reportes Técnicos de Indicadores de Espacio Público. Disponíveis em: http://observatorio.dadep.gov.co/reportes-tecnicos

<sup>123</sup> https://parque93.com/

Gestão de espaços públicos na Cidade do México A Autoridade de Espaço Público da Cidade do México (AEP)<sup>124</sup> foi criada em 2008, como agência autônoma ligada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduvi). Foi formada visando a gestão integral do espaço público, entendendo por espaço público as áreas como praças, ruas, avenidas, viadutos, largos, jardins, bosques urbanos, parques públicos, entre outros. Sua função foi trazer a perspectiva do espaço público para a formulação de programas e outros instrumentos de planejamento urbano. Entre suas atribuições encontram-se:

- a elaboração de projetos de infraestrutura, equipamentos e mobiliário urbano;
- a colaboração no planejamento de obras e serviços nos espaços públicos;
- a execução e supervisão de obras públicas;
- a participação na realização de estudos de tráfego de veículos visando a melhor utilização do espaço viário;
- a participação no planejamento de obras de mobilidade urbana;
- definição de normas técnicas para mobiliário urbano.

Entre 2008 e 2018, a AEP foi responsável pela requalificação de ruas, criação de calçadões e ruas compartilhadas, redesenho de interseções, criação de mini parques e revitalização de praças e parques existentes, beneficiando mais de 796 mil habitantes e ampliando em 282 mil m² a área destinada a pedestres. Mesmo com uma atuação ampla, a AEP tinha dificuldade para integrar as diversas frentes de intervenção no espaço público, e demandava maior poder tanto para atuar em obras de infraestrutura como iluminação, drenagem e tecnologia da informação quanto para tornar as diretrizes gerais de espaços públicos obrigatórias frente a outras secretarias e não somente com caráter de recomendação<sup>125</sup>.



Iluminação cênica de edificações históricas compõe o espaço público no centro da Cidade do México.

<sup>124</sup> Cidade do México (2018). Autoridad del Espacio Público - Presente, Pasado y Futuro. Disponível em: https://aep.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c0/fed/322/5c0fed/3229235927294404.pdf.

<sup>125</sup> Alguns pontos de melhoria nas atribuições da AEP são citados pelo ex diretor da organização, Roberto Remes Tello de Meneses, na publicação comemorativa de 10 anos da organização, Autoridad del Espacio Público - Presente, Pasado y Futuro, disponível neste link: https://aep.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c0/fed/322/5c0fed3229235927294404.pdf

Gestão de espaços públicos na Cidade do México (cont.) Em 2016 entrou em vigor a reforma política que desvinculou a administração da Cidade do México do Governo Federal, que deixou de ser um Distrito Federal e passou a ter poderes similares aos de um Estado. A AEP existiu como agência autônoma até 2018. Uma nova administração assumiu em 2019 e, visando reduzir a estrutura de governo, dividiu sua equipe entre a Diretoria de Patrimônio Cultural Urbano e Espaço Público, na Seduvi, e a Secretaria de Obras e Serviços (Sobse)<sup>126</sup>. Essa última também realizou intervenções em espaços públicos similares às implementadas pela AEP nos últimos anos. Um conselho assessor de espaços públicos deveria ter sido criado ainda em 2019, mas não havia entrado em funcionamento até a publicação desse documento. A Cidade do México é atualmente administrada por um chefe de governo (equivalente ao prefeito) e 16 Sub Prefeitos eleitos diretamente pela população e é regida por uma Constituição própria. Entre os pilares da Constituição está o direito ao espaço público, que se traduz, entre outras diretrizes, na sua harmonização com a paisagem urbana, no desenho universal e acessível e na co-responsabilidade entre governo e sociedade na definição das prioridades na criação e uso dos espaços públicos<sup>127</sup>.



Tratamento de interseção no bairro Roma Norte, na Cidade do México.

<sup>126</sup> Navarrete (2017). Emitem acuerdo para desaparecer a la AEP. Disponível em: https://centrourbano.com/2019/01/02/emiten-acuerdo-para-desaparecer-a-la-aep/

<sup>127</sup> Cidade do México (2017). Constitución Política de la Ciudad de Mexico. Disponível em: https://bit.ly/3kL2QY9.

### A experiência do Programa Rio Cidade (1993-2000)

O Programa Rio Cidade consistiu numa série de intervenções urbanas pontuais em corredores de grande vitalidade comercial e cultural do Rio de Janeiro. As intervenções abrangeram mudanças de tráfego, sinalização, pavimentação de ruas, reforma de calçadas, mobiliário urbano, arborização, obras de infraestrutura como o enterramento das redes de distribuição aérea, além da organização do comércio informal.

O Programa visava trazer as pessoas de volta às ruas e democratizar as decisões sobre os projetos e obras públicas, descentralizando-as e abrindo-as à participação da comunidade<sup>128</sup>. Na sua primeira fase, entre 1993 e 1996, ruas e outros espaços públicos foram requalificados em 15 centralidades com grande abrangência geográfica na cidade. A segunda fase ocorreu entre 1997 e 2000, e abrangeu outras 15 áreas, essas menos consolidadas do que as selecionadas na primeira edição. Recuperar a imagem da cidade e o sentimento de pertencimento da população estavam entre os resultados esperados do Rio Cidade, visto que o Rio de Janeiro atravessava um momento de agravamento de problemas sociais e violência urbana<sup>129</sup>.

O ponto de partida para as ações foi a promoção de um concurso público de arquitetura e urbanismo organizado em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio de Janeiro (IAB/RJ). Ao longo do Programa, foi realizada uma série de seminários sobre temas como espaços públicos, mobiliário urbano, acessibilidade, infraestrutura e segurança pública. Os projetos urbanos foram desenvolvidos pelas equipes selecionadas no concurso. Coube à Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A. – Iplanrio<sup>130</sup> realizar contratações, gerenciar, coordenar e aprovar os projetos, inclusive junto a outros órgãos públicos envolvidos nas intervenções.



Travessia acessível implantada durante o Programa Rio Cidade no bairro Leblon, Rio de Janeiro.

<sup>128</sup> Conversa com Olga Esteves Campista, ex-coordenadora do Programa Rio Cidade no IplanRio, em 08/05/2020.

<sup>130</sup> O Iplanrio é uma fundação criada em 1979, cujas funções predominantes eram ligadas ao planejamento urbano, agregando, posteriormente, atividades relacionadas às áreas de informática, desenvolvimento econômico e estatísticas gerenciais. De "Instituto de Planejamento Municipal" tornou-se "Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A." Com a criação da autarquia do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, em 1998, o setor de informática da Iplanrio recebeu a denominação de Empresa Municipal de Informática S.A. Fonte: Sartor (2000).

A experiência do Programa Rio Cidade (1993-2000) (cont.) O IplanRio intermediou o contato das equipes de projeto com a população, organizando reuniões nas áreas de intervenção para apresentar as propostas em fase preliminar de desenvolvimento. Técnicos da área social do município e os arquitetos coordenadores dos projetos lideraram as conversas. Vários projetos foram readequados a partir desses encontros e alguns tiveram sua execução cancelada, atendendo a pedidos de comunidades que tinham outras prioridades naquele momento. Durante as obras, um estande de atendimento ao público foi instalado em cada área para esclarecimentos sobre as transformações.

As obras foram executadas pela Secretaria Municipal de Obras com acompanhamento de técnicos do Iplanrio e dos arquitetos responsáveis pelo projeto. Entre 1995 e 1996, aproximadamente 24% do total de investimentos do município foi direcionado ao Programa Rio Cidade. A segunda edição tentou melhorar algumas práticas com base na experiência anterior, disponibilizando, por exemplo, manuais para orientação dos projetos<sup>131</sup>. O programa foi também o laboratório para o desenvolvimento de normas de acessibilidade universal, que, desde então, passaram a ser exigidas nos projetos da cidade

Reflexões posteriores<sup>132</sup> à implementação do Rio Cidade trouxeram questionamentos quanto ao modelo de transformação urbana proposto pelo Programa, apontando que as intervenções pontuais demarcaram territórios diferenciados no interior de cada bairro, consolidando a segregação sócio territorial já característica da cidade, agora dentro dos próprios bairros. Os aspectos de limpeza e ordenamento urbano, aliados à realocação do comércio ambulante e à presença da Guarda Municipal somente na área de abrangência do Programa teriam reforçado o caráter seletivo das intervenções, constrangendo o uso do espaço público por grupos menos favorecidos como pessoas de situação de rua e vendedores informais. Ainda assim, o Rio Cidade foi o primeiro programa de intervenção urbana em escala municipal a abranger tanto bairros tradicionais de alta renda quanto bairros de menor renda em regiões periféricas, e segue sendo uma das referências de programas de requalificação de espaços públicos no Brasil.

<sup>131</sup> Sartor (2000).

# 5.1.2 FORTALECIMENTO OU CRIAÇÃO DE ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS LOCAIS

Por mais que uma estrutura dedicada na instância central do governo municipal seja importante para implementar políticas públicas e coordenar iniciativas sem perder a visão sistêmica, é na esfera local que as ações tomam forma, e é essencial que o território seja o elo unificador entre ambas escalas de atuação. As ruas, largos, escadarias ou calçadas são os espaços onde a atividade cotidiana acontece, onde as pessoas vivem, circulam e se relacionam. Recebem, no entanto, pouca atenção nas estruturas de governança e instrumentos de planejamento implementados na grande maioria dos municípios brasileiros, onde predominam modelos centralizados de organização do poder público e das relações territoriais municipais<sup>133</sup>.

Embora a existência de estruturas administrativas regionais seja comum em cidades brasileiras, essas são geralmente frágeis, ocupadas politicamente e pouco representativas do território que representam. Os desafios levantados durante as oficinas corroboram esse entendimento: a troca constante de subprefeitos, a falta de equipes técnica e de fiscalização, além de casos de corrupção, foram apontados como entraves para a gestão adequada dos espaços públicos no Rio e em São Paulo.

Quando implementada de forma a garantir a participação da população na escolha dos gestores e na formulação e implementação de políticas públicas, no entanto, a descentralização administrativa colabora para a eficácia da gestão local<sup>134</sup>. Permite o controle social e tende a trazer resultados positivos para a cidade e para os espaços públicos. A estratégia de desenvolvimento local implementada por meio dos territórios prioritários BIP/ZIP em Lisboa é um bom exemplo dos benefícios que podem ser alcançados com o empoderamento da gestão local e com a criação de conselhos gestores reunindo atores da região e do governo municipal. Num modelo de governança descentralizado, é fundamental que se delimite claramente as responsabilidades de todos os atores na tomada de decisão para evitar lacunas, sobreposições e conflitos. Decisões cujos impactos se dão na escala municipal ou metropolitana, como por exemplo, a implementação de corredores de transporte ou rede cicloviária, devem buscar o equilíbrio entre demandas locais e benefícios coletivos.

Nesse contexto, a criação ou fortalecimento da figura de um gestor de microrregiões pode contribuir para a qualificação dos espaços públicos. Embora posições similares existam em administrações regionais, seu papel muitas vezes é esvaziado pela ausência de orçamento, de recursos humanos, ou pela sobreposição de atribuições com cargos de indicação política. O gestor de microrregião, profissional de caráter técnico, deve ser responsável por coordenar e fiscalizar todas as ações em curso em determinado território e fazer a conexão entre território, atores locais e poder público. Deve atuar, por exemplo, para melhorar a coordenação e fiscalizar a realização de serviços como poda de vegetação, limpeza urbana, instalação de mobiliário urbano, parklets, obras em calçadas, eventos de rua, etc. Entre suas atribuições estariam também a mediação dos conflitos de vizinhança e o acompanhamento de demandas locais em trâmite dentro do poder público. Deve ser dada atenção especial aos critérios de seleção do gestor local, que idealmente deve contar com o voto de atores do território de abrangência e também com um sistema de acompanhamento da sua atuação de forma a evitar decisões parciais e possíveis situações de corrupção.

## 5.2 GESTÃO PARTICIPATIVA

# 5.2.2 ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

O fortalecimento de estruturas administrativas locais aproxima o poder municipal da população, mas não substitui a participação direta na formulação, implementação e gestão de políticas e iniciativas em espaços públicos. Ao contrário, estruturas administrativas descentralizadas devem ser usadas para potencializar e ampliar o alcance da participação dos beneficiários dos espaços na tomada de decisão. Além disso, os processos participativos não devem se limitar a consultas sobre critérios de desenho e mobiliário, por exemplo. A transparência envolve o direito dos cidadãos de serem incluídos na formulação de políticas públicas desde sua fase inicial e terem acesso contínuo à informações sobre o andamento dos projetos e a utilização dos recursos.

A experiência da Fundación Mi Parque, no Chile, demonstra o potencial que a participação da comunidade nas etapas de diagnóstico, desenho, construção e ativação de praças de bairro podem ter não só na satisfação da população do entorno do projeto, mas também dos atores dos setores público e privado envolvidos. Experiências participativas em diversas escalas também existem em cidades brasileiras e foram replicadas internacionalmente - como é o caso do Orçamento Participativo (OP), instituído em Porto Alegre em 1989 e hoje presente em cidades como Barcelona, Paris, Montevidéu e Montreal. No OP, a população decide, de forma direta, a aplicação de parte do orçamento municipal, priorizando obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Já na cidade do Recife, o Programa Mais Vida nos Morros atua desde 2016 na recuperação de espaços públicos em áreas de baixa renda por meio de uma série de melhorias que incluem pintura de muros e paredes, implantação de guarda-corpos, intervenções lúdicas nas praças, mensagens de educação ambiental e locais para descarte correto de lixo. O processo envolve conversas e oficinas com os moradores e a execução por meio de mutirões. Mecanismos como esses ajudam a desenvolver uma cultura de participação e a fortalecer a criação de lideranças e redes de ação local, mas sua continuidade costuma ser um desafio nas cidades brasileiras. Em muitos casos, as iniciativas têm seu escopo reduzido ou são esvaziadas com as trocas de gestão municipal. Para que permaneçam, é essencial que exista uma visão integrada e de longo prazo sobre seus benefícios para o fortalecimento da cidadania, para a ativação dos espaços públicos e para sua sustentabilidade.

<sup>135</sup> O programa Mais Vida nos Morros teve início em 2016 e é liderado pela Secretaria Executiva de Inovação Urbana da Prefeitura do Recife. Consiste numa política pública de cidadania e desenvolvimento sustentável, onde a partir do protagonismo e engajamento dos moradores de áreas de baixa renda se inicia a transformação de espaços públicos. A comunidade é envolvida na definição e na implantação das ações. Fonte: Prefeitura do Recife (2019). Disponível em http://www2.recife.pe.gov.br/node/290270.

### 5.2.1.1 Comunicação e transparência

A melhora na comunicação com a população e a transparência sobre as iniciativas no espaço público foram demandas bastante presentes nas oficinas. Em geral, partiram das premissas de que para a população participar, é necessário que ela seja sensibilizada e informada, que entenda o conceito de espaços públicos e as responsabilidades de cada ator, além de conhecer minimamente o sistema administrativo local. Algumas propostas dos participantes envolveram a criação de um portal online que colabore na sensibilização e capacitação técnica da população, centralize demandas e as direcione para os órgãos competentes. O lançamento de um portal online requer, no entanto, uma estrutura administrativa capaz de responder ao objetivo proposto, o que reforça a necessidade de uma instância que coordene os assuntos relacionados com espaços públicos. O portal poderia disponibilizar, por exemplo:

- Informação geral e referências sobre gestão urbana e espaços públicos;
- Banco de dados e pesquisas sobre espaços públicos na cidade, reunindo conteúdo desenvolvido pelo poder público, academia, sociedade civil e setor privado;
- Apresentação de projetos e intervenções em espaços públicos na cidade, incluindo custos, fonte de recursos e cronogramas de execução;
- · Normas técnicas e legislação vigente;
- Passo a passo dos procedimentos e custos de aprovação de iniciativas e parcerias que incidam em espaços públicos;
  - Protocolos de ação para iniciativas de pequena escala: eventos no espaço público, manutenção de canteiros, poda de árvores, etc.
  - Protocolos de ação para parcerias de longo prazo como parklets, adoções e etc.
- Acompanhamento de processos de autorização em andamento, incluindo relatórios de atividade da fiscalização, garantindo transparência aos proponentes e proteção aos próprios fiscais em caso de ocupações irregulares do espaço público;
  Demandas de zeladoria e ordenamento público;
- Encaminhamento de demandas para os órgãos competentes, como feitos por centrais de atendimento ao cidadão.

Alguns portais podem servir de referência para alguns desses itens:

- · Bogotá: Observatório de Espacios Públicos;
- · São Paulo: Portal Gestão Urbana e aba Projetos Urbanos;
- Florianópolis: Portal Rede de Espaços Públicos;
- Barcelona: Portal Ecologia, Urbanismo, Infraestrutura e Mobilidade Aba <u>Meio Ambiente e Espaço Público</u>.

### 5.2.1.2 Fortalecimento de organizações de base local

O sucesso da gestão participativa passa também pelo fortalecimento das organizações locais, sejam elas associações de moradores, de comerciantes ou outras. A representatividade e a capacidade de auto organização desses grupos incide diretamente na sustentabilidade das iniciativas no espaço público, sejam elas implementadas pelo governo municipal ou por meio de parcerias. Por essa razão, sua estruturação, capacitação e fortalecimento devem ser foco de políticas públicas.

O estímulo à participação ativa e de longo prazo permite o amadurecimento das discussões entre seus próprios membros, ajudando-os a superar diferenças internas e a encontrar formas de organização adaptadas a cada realidade. Quanto mais estruturadas e capacitadas as organizações locais, mais proveitosos serão os processos de participação, já que permitirão discussões mais focadas e aprofundadas que resultem em ganhos coletivos.

As organizações locais também têm um papel fundamental na continuidade das políticas públicas. Participantes das oficinas citaram a descontinuidade política como um dos grandes desafios para a gestão compartilhada de espaços públicos, tanto pelos

prejuízos à sociedade como às próprias associações e grupos locais. A troca constante de gestores públicos foi relatada como um desestímulo importante no engajamento de comerciantes para participarem de associações locais, por exemplo. Em movimentos incipientes e pequenos, a perda de um membro engajado pode levar à desarticulação completa. Se conseguem superar as dificuldades iniciais, no entanto, associações locais podem ser decisivas na continuidade de políticas públicas. Na prática, são elas que mantêm o histórico de iniciativas e demandas da região e retroalimentam o governo a cada troca de gestão. O suporte técnico e financeiro à estruturação, formalização e profissionalização da gestão dessas organizações traz, portanto, benefícios coletivos, e deve ser incluído nas políticas de espaços públicos. A estratégia de incidência sobre territórios locais BIP/ZIP pode inspirar medidas nesse sentido.

### Fortalecendo o varejo de rua na retomada pós Covid-19

O varejo de rua tem importância significativa no desenvolvimento econômico local e na ativação dos espaços públicos nas cidades brasileiras, mas já vinha sofrendo pressões com o crescimento das grandes redes varejistas e do comércio eletrônico antes mesmo do impacto negativo da pandemia da Covid-19. Em relação ao comércio eletrônico, ao contrário do que se pensava, tendências internacionais não apontam para o desaparecimento das lojas físicas, mas para a necessidade de transformação rumo a um modelo que integre canais digitais e físicos de venda. A favor do varejo de rua estão também estudos comportamentais que mostram o crescimento de um perfil de consumidor que valoriza a interação social, espaços pequenos e marcas com propósito e identidade local<sup>136</sup>.

Se, por um lado, as restrições impostas pela pandemia já levaram ao fechamento de inúmeros estabelecimentos cujo impacto na ativação dos espaços públicos ainda é desconhecido, por outro, a reabertura vem demandando criatividade dos empresários para adaptar suas operações à nova realidade, numa relação ainda mais simbiótica com a rua. Cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Nova Iorque e Milão têm permitido aos comerciantes ocupar áreas de estacionamento ou faixas de circulação de veículos para garantir maior segurança sanitária no retorno das atividades econômicas.

Nesse contexto, a mobilização coletiva dos empresários do varejo de rua e o diálogo com poder público e sociedade civil tornam-se ainda mais essenciais.

O associativismo entre varejistas, especialmente os de pequeno e médio porte, é fundamental para que possam pactuar decisões e compartilhar responsabilidades com outros atores urbanos, aumentando a atratividade do comércio de rua<sup>137</sup> por meio da qualificação dos espaços públicos do seu entorno. Ações de fortalecimento da cultura de cooperação entre comerciantes fazem parte de iniciativas de revitalização de áreas comerciais lideradas pelo Sebrae em diversas regiões do país. Entre as lições que podem ser extraídas das experiências da entidade está a necessidade de criação de um ambiente de confiança e maturidade de diálogo entre os próprios empresários, para que só então possam estabelecer alianças com parceiros externos, formalizar suas associações, profissionalizar sua gestão, realizar ações coletivas e colaborar na qualificação do espaço urbano<sup>138</sup>. Por parte das administrações municipais, por sua vez, é essencial que essas relações sejam tratadas de forma transparente e preferencialmente por meio de um programa ou política municipal que permita o estabelecimento de parâmetros claros, evitando situações de favorecimento de determinados grupos. Se bem sucedidas, as parcerias e arranjos institucionais desenvolvidos no contexto da retomada pós Covid-19 podem funcionar como laboratórios para a construção de políticas públicas focadas na relação entre varejo de rua e espaços públicos.

<sup>136</sup> Tedeschi (2020).

<sup>137</sup> Em São Paulo, um grupo de comerciantes do bairro Pinheiros formalizou, em 2018, o Coletivo Pinheiros, que conta com gestão profissionalizada e remunerada. No mesmo ano, em conjunto com a prefeitura e outros parceiros, impulsionou o projeto piloto Caminhar Pinheiros, que visava tornar a circulação a pé mais segura e confortável na região. O projeto consistiu na extensão temporária das esquinas para tornar as travessias mais seguras, no alargamento de calçadas e instalação de paisagismo e mobiliário. Após o período de testes, o redesenho das esquinas foi implementado de forma permanente pela Prefeitura. Mais recentemente, a equipe do Coletivo tem trabalhado no suporte aos comerciantes na retomada pós-Covid. Uma das ações foi o desenvolvimento de um protocolo para a retomada segura para diversos tipos de comércio existentes na região. Fontes: https://www.coletivopinheiros.com/coletivopinheiros e https://www.facebook.com/caminharpinheiros/138 Sebrae (2012).

### **5.3 FINANCIAMENTO**

# 5.3.1 ASSEGURAR FONTES DIVERSIFICADAS E CONTÍNUAS DE RECURSOS

O reconhecimento da importância dos espaços públicos na vitalidade urbana e na qualidade de vida da população passa por criar um modelo de governança compartilhada, mas também por garantir sua sustentabilidade financeira. É necessário assegurar recursos para que espaços públicos possam ser criados, qualificados e conservados de forma sistemática. Somente com recursos direcionados de forma contínua os espaços públicos podem funcionar como engrenagem de um círculo virtuoso de desenvolvimento local que inclui a atração de investimentos, a redução de despesas públicas (como as de saúde) e culmina com a melhora da qualidade de vida urbana.

Num contexto de estagnação econômica aprofundado pela pandemia do novo Coronavírus e dos desafios fiscais estruturais enfrentados pelos municípios brasileiros, é necessário explorar alternativas de financiamento. Além de avaliar se a priorização do orçamento corrente atende modelos de desenvolvimento urbano e mobilidade sustentáveis<sup>139</sup> e identificar oportunidades de otimização de despesas, novas fontes de receita podem ser estudadas. A implementação de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.1257/2001) e a criação de novos mecanismos de gestão e financiamento, incluindo as parcerias intersetoriais, podem ser considerados.

### 5.3.1.1 Instrumentos de financiamento urbano do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade regulamentou, em 2001, instrumentos de recuperação da valorização fundiária que visam distribuir os benefícios do processo de urbanização de forma justa, atendendo o interesse público. Estes instrumentos permitem aos municípios recuperar uma parcela do incremento do valor da terra quando esta é resultante de investimentos públicos em infraestrutura urbana ou de ações administrativas como mudanças nas regulamentações de uso do solo.

Utilizados em cidades nos Estados Unidos, Japão, Uruguai, Argentina, Peru, Equador e Colômbia, entre outros países, a aplicação desses instrumentos ainda é pouco frequente no Brasil. O desconhecimento quanto ao seu potencial e o receio do custo político envolvido na sua aprovação contribuem para a utilização limitada. Alguns desses dispositivos são o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, que permite a cobrança de um valor crescente em terrenos ociosos ou mal aproveitados, a Contribuição de Melhoria, que possibilita ao município recuperar parte dos recursos aplicados diretamente em obras de infraestrutura (como saneamento ou transporte) que tenham gerado valorização imobiliária numa determinada área, e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

139 O ITDP utiliza como marco referencial para a mobilidade sustentável e equitativa oito princípios básicos: caminhar, pedalar, conectar, usar transporte público, misturar, adensar, compactar e mudar. Mais detalhes sobre cada um dos princípios estão disponíveis em https://itdpbrasil.org/sobre/ e na publicação Padrão de Qualidade DOTS 3.0, disponível em https://itdpbrasil.org/dots-3-0/.

A OODC se baseia na diferenciação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Uma base de referência de direitos de construção (coeficiente de aproveitamento básico) é estabelecida pelo município e entendida como o potencial construtivo intrínseco à propriedade do imóvel, ou seja, pertencente ao seu proprietário e passível de utilização sem custo. Já o potencial construtivo adicional, viabilizado pela legislação municipal em determinadas regiões, pertence à coletividade, e ganhos decorrentes da sua utilização devem ser revertidos para a cidade por meio de uma contrapartida (outorga). Assim, o sentido da OODC é recuperar a valorização nessas áreas para investir em áreas que têm infraestrutura precária, contribuindo para a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização<sup>140</sup> 141.

Em São Paulo, o Plano Diretor em vigor desde 2014 estabelece que todo território municipal tem coeficiente de aproveitamento igual a 1, permitindo aos proprietários de terrenos construir o equivalente à área do seu terreno sem o pagamento de contrapartidas. Se desejarem construir uma área maior do que a superfície do lote, estão sujeitos à cobrança da OODC. O valor arrecadado com esse mecanismo é obrigatoriamente direcionado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)<sup>142</sup>, que financia obras de melhoramento urbano em toda a cidade, como a instalação de equipamentos, a criação de espaços públicos (como parklets e o Programa Centro Aberto, descrito a seguir), e a construção de habitação de interesse social<sup>143</sup>. O caráter contínuo da aplicação desses instrumentos de financiamento permite que parte do recurso seja sistematicamente direcionada para aplicação em espaços públicos.



Em São Paulo, valor arrecadado com a Outorga Onerosa do Direito de Construir financia obras de melhoramento urbano em toda a cidade.

140 Smolka (2014).

141 Furtado & Maleronka (2013).

142 O FUNDURB foi criado pela lei do Plano Diretor Estratégico (Art. 235 da Lei nº 13.430/2002) e é regulamentado pelo Decreto Municipal 57.547/2016. As receitas vêm de três origens principais: outorga onerosa e transferência de potencial construtivo, contribuição de melhoria decorrente de obras públicas e as provenientes de concessão urbanística. Seus recursos devem ser aplicados em programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do PDE e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do município. A lei cria seis prioridades na utilização dos recursos, sendo uma delas os sistemas de transporte coletivo público, cicloviário e de circulação de pedestres. Além do transporte, os recursos são aplicados em projetos de cultura, gestão ambiental, habitação, saneamento e urbanismo. O conselho gestor do fundo é composto por cinco representantes da Prefeitura e cinco representantes da sociedade civil, sendo um desses do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT). Entre 2014 e 2019, os valores empenhados anualmente variaram entre 124 e 346 milhões de reais. Fonte: Manual de Desenho Urbano e Obras Viárias - PMSP, disponível em: http://cetsp.com.br/consultas/consulta-publica-do-manual-de-desenho-urbano-e-obras-viarias.aspx. Mais informações disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\_social/fundos/fundurb/

### Programa Centro Aberto, São Paulo<sup>144</sup>

O Programa Centro Aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo visa articular políticas públicas municipais voltadas para os espaços públicos. Neles convergem ações de diversos órgãos municipais, como o WiFi Livre SP e a renovação da iluminação pública, o incentivo à presença de artistas de rua e comida de rua, assim como a rede de bicicletas compartilhadas e a instalação de paraciclos. Os primeiros projetos do Centro Aberto foram implantados pela empresa pública SPUrbanismo<sup>145</sup>, ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em caráter de experimentação, a partir de 2013. A implantação dos primeiros espaços contou com aporte financeiro de um banco privado; hoje a implantação e a manutenção das unidades do Centro Aberto são financiadas pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).



Centro Aberto no Largo de São Francisco, uma das primeiras unidades implantadas.

As primeiras unidades foram implantadas no Largo de São Francisco, Praça Ouvidor Pacheco e Silva, Largo do Paissandu e Avenida São João e passaram por uma fase de avaliação de seis meses - após esse período, já haviam sido aprovadas e incorporadas pela população. A partir do resultado das análises, consolidou-se a metodologia de intervenção com materiais leves e adaptáveis, que permite o diálogo público e mostrou ser capaz de engajar a população na transformação dos espaços. Um ano mais tarde, outras três unidades foram inauguradas, também na região central. Atualmente o Programa Centro Aberto está sendo expandido para sete bairros distantes do centro da cidade, contribuindo para a requalificação e ressignificação de espaços. A metodologia de avaliação dos espaços e de pesquisa junto à população encontram-se disponíveis no portal Gestão Urbana da Prefeitura de São Paulo.

144 PMSP (n.d). Centro Aberto - Experiências na escala humana. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/centro-aberto/

145 A São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo é uma empresa pública ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano cujo objetivo fundamental é dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo e concretizar planos e projetos da Administração Municipal. Entre suas atribuições estão a concepção, a estruturação e o acompanhamento da implementação de programas de intervenção físico-territoriais de desenvolvimento urbano, incluindo a proposição de obras públicas e o preparo de elementos técnicos e legais para o desenvolvimento de projetos. Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp\_urbanismo/empresa/index.php?p=19437

### 5.3.1.2 Mecanismos econômicos de desestímulo ao uso do automóvel

Outros mecanismos que vêm aos poucos ganhando popularidade e podem contribuir para a gestão adequada de espaços públicos são os relacionados ao desestímulo à utilização do automóvel nas cidades, que visam compensar suas externalidades negativas e subsidiar modos de deslocamento mais sustentáveis como o transporte coletivo, a bicicleta e a caminhada. Exemplos são as taxas cobradas por deslocamentos realizados em aplicativos sob demanda em cidades como Washington DC, São Paulo e Cidade do México, ou os sistemas de estacionamento rotativo em via pública presentes em inúmeras cidades (comumente chamados de zona ou área azul).



Em Fortaleza, desde 2018 toda a arrecadação do estacionamento rotativo é direcionada para políticas cicloviárias. Foto: ITDP HQ. Embora mais comum, a cobrança por estacionamento na via em cidades brasileiras costuma ter tarifas abaixo do recomendado para que sejam efetivas como mecanismo de desestímulo ao uso do automóvel, além de fiscalização deficiente. A implantação de sistemas de estacionamento rotativo ajuda a otimizar a ocupação das vagas disponíveis nas ruas e também pode ser uma fonte de receita para os espaços públicos. Na capital do Ceará, Fortaleza, desde 2018 toda a arrecadação do estacionamento rotativo é direcionada para políticas cicloviárias em ações como a implantação de ciclovias ou a ampliação do sistema de bicicletas compartilhadas¹⁴⁶. Na Cidade do México, desde 2012, o sistema de estacionamento rotativo ecoParq¹⁴⁷ reverte 30% da receita arrecadada pela empresa operadora do sistema para melhoramento dos espaços públicos na região de abrangência. O recursos são utilizados em intervenções como alargamento de calçadas, paisagismo, manutenção viária e etc. A decisão sobre a destinação do investimento é dos atores da região, por meio de um Comitê de Transparência criado para cada zona de parquímetros.



Sistema de estacionamento rotativo na Cidade do México reverte 30% da receita arrecadada pela empresa operadora do sistema para melhoramento dos espaços públicos.

<sup>146</sup> Lei Municipal 10.752, de 12 de junho de 2018.

 $<sup>147\</sup> https://www.semovi.cdmx.gob.mx/programas/programa/ecoparq\ ehttps://itdpbrasil.org/informativo-parquimetro-ecoparq/literatures/lite$ 

### 5.3.1.3 Parcerias intersetoriais

As parcerias entre governos, empresas e sociedade civil não corrigem falhas inerentes à administração pública, mas permitem complementar sua atuação por meio da coordenação de esforços, recursos e competências em torno de objetivos comuns. Além da contribuição financeira que podem aportar aos espaços públicos, as parcerias intersetoriais, quando bem planejadas e administradas, permitem qualificar espaços públicos e melhorar sua gestão, complementando a atuação das administrações municipais.

Dependendo do formato e dos atores envolvidos, podem também contribuir para a criação de uma cultura de participação ativa na construção da cidade, um dos desafios mencionados com frequência pelos participantes das oficinas e abordado no item Gestão Participativa. Se, por um lado, a responsabilidade de diferentes atores sobre determinados serviços ou equipamentos nos espaços públicos pode ser encarada por críticos como o fracasso do Município no cumprimento das suas obrigações, por outro, pode tornar esses espaços resultado de uma ação compartilhada, estimulando a sua apropriação positiva e o senso de pertencimento, além de criar uma rede de fiscalização local que dificilmente o Município consegue reproduzir. Sem dúvida, ao poder público cabe zelar pelo atendimento do interesse coletivo e cumprimento da legislação em vigor nos espaços geridos por ele próprio ou por qualquer outro ator, mas modelos de governança mais flexíveis e participativos podem colaborar na ampliação e na qualificação da rede de espaços públicos nas cidades brasileiras.

Diversos modelos de parcerias intersetoriais precisam ser explorados para atender diferentes demandas, perfis e objetivos dos atores envolvidos, e tipos de espaços públicos. Os estudos de caso apresentados na Seção 4 visam contribuir para a formação de um repertório de mecanismos e formatos de parcerias envolvendo atores públicos, privados e sociedade civil. Ruas e espaços abertos como parques e praças, por exemplo, têm características físicas, de gestão e de conservação bastante distintas que precisam consideradas. Da mesma forma, empresas privadas, associações de comerciantes ou associações de bairro têm dinâmicas de funcionamento e interesses diferentes que devem guiar o desenho das parcerias e seus respectivos mecanismos de fiscalização.

O desafio é enorme e exige uma pluralidade de iniciativas se quisermos consolidar verdadeiras redes de espaços públicos em escala municipal. Mesmo quando consolidadas, a abrangência territorial das parcerias é limitada. Em Nova Iorque, os 76 BIDs existentes atuam sobre 2% do território da cidade; em Lisboa, a estratégia BIP/ZIP cobre 8% da área urbana municipal. Parklets e programas de adoção têm abrangência mais pontual ainda. Além disso, dependendo do desenho do mecanismo, a tendência é que iniciativas voluntárias de investimento em espaços públicos se concentrem em zonas economicamente favorecidas, com alto poder de consumo ou maior visibilidade de mídia, como mostra a localização dos parklets em São Paulo (com exceção dos implementados pelo município), ou mesmo dos BIDs em Nova lorque. Nesse contexto, uma instância administrativa centralizada torna-se relevante para que essa avaliação possa ser feita constantemente e os investimentos públicos e privados, distribuídos de forma a evitar situações de desigualdade territorial, estratégia adotada no programa BIP/ZIP.

BIDs no Brasil: contribuição para o Custeio de Áreas de Revitalização Econômica<sup>148</sup> Discussões sobre a criação de mecanismos similares aos BIDs não são novas no Brasil. Em 2009, o então existente Ministério das Cidades reuniu especialistas, incluindo associações comerciais, para debater sua pertinência no país. A resistência de parte dos comerciantes quanto à cobrança compulsória de novas taxas e a dificuldade jurídica - já que a Constituição Federal não permite cobrança de taxa compulsória não prevista em Lei, acabaram por impedir o avanço da proposta<sup>149</sup>.

Em 2016, um projeto de lei complementar (PLP 334/2016) para a criação de uma contribuição para o Custeio das Áreas de Revitalização Econômica (CARE's), nos moldes dos BIDs, foi apresentado à Câmara de Deputados. O PLP propunha a delimitação de áreas geográficas urbanas para fins de revitalização econômica e urbanística, as quais receberiam serviços complementares aos do poder público por meio de Organizações Privadas de Revitalização Econômica – OPREs. Instituições financeiras seriam responsáveis pela coleta de uma taxa de até 5% do valor venal dos imóveis não residenciais e repassariam imediatamente o montante para a OPRE. O Município receberia um percentual de até 2% do valor arrecadado e fiscalizaria a atuação das OPRES. Representantes do poder municipal e de moradores da área fariam parte do conselho de administração da organização. A proposta não avançou, e desde 2018, encontra-se em tramitação uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 415/2018)<sup>150</sup> com o objetivo similar de "instituir contribuição para permintir aos Municípios e ao Distrito Federal o custeio de obras de revitalização econômica de áreas urbanas determinadas localizadas em seus respectivos territórios".

A adequada distribuição dos recursos, por sua vez, requer conhecimento profundo do território e de fontes de receita que garantam flexibilidade na sua aplicação. O conhecimento do território se fundamenta não só em diagnósticos técnicos, mas também na escuta à população. A estruturação de processos participativos e o fortalecimento das associações locais é essencial para que carências e oportunidades sejam identificadas. As parcerias que incidem sobre espaços públicos, portanto, não devem ser limitadas a obras físicas e serviços de manutenção. A realização de pesquisas, planos, capacitações e ações de desenvolvimento social em territórios diversos também precisa ser assegurada e pode envolver a academia, por exemplo. A Prefeitura de São Paulo lançou em 2019 o programa TEIA, que implementou dois espaços de trabalho colaborativo públicos na periferia da cidade por meio da contratação de organizações de base territorial - caso de descentralização e modelo de parceria que pode inspirar iniciativas relacionadas com espaços públicos.

Finalmente, a criação de um fundo municipal híbrido - que reúna contribuições da iniciativa privada, sociedade civil e poder público - e as direcione para ações de planejamento e manutenção de espaços públicos de acordo com priorização realizada de forma participativa foi uma das alternativas discutidas entre os participantes da oficina realizada em São Paulo e pode ser considerada para distribuir os investimentos adequadamente. Se acompanhados de uma visão integrada por parte do poder executivo municipal, os diversos mecanismos e receitas podem criar um sistema de espaços públicos diverso e colaborativo que só tem a contribuir à qualidade da vida urbana.

<sup>148</sup> PLP 334/2016 disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2121463. 149 Caldana & Campagner (2015).

<sup>150</sup> PEC 415/2018, disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2174497.

Espaços Teia - Coworking na periferia de São Paulo<sup>151</sup> Em 2019, a Prefeitura de São Paulo, por meio da AdeSampa, agência vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, criou dois espaços colaborativos de trabalho onde os empreendedores contam com um espaço totalmente gratuito para trabalhar com acesso a computadores, internet, impressora, sala de reunião, mentorias, palestras, oficinas e estímulo à formação de rede de contatos. Para executar a gestão do espaço, foi lançado um edital para a contratação de organizações de base territorial. O contrato firmado compreende a gestão do Espaço TEIA, o fomento à geração de renda por meio de atividades de qualificação e desenvolvimento de redes locais de empreendedores, além da consolidação e reporte mensal dos registros das atividades realizadas. A organização vencedora, é responsável pela gestão do espaço pelo período de 12 meses, além de desenvolver um cronograma de atividades abertas ao público.

# **5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A motivação para o desenvolvimento deste estudo teve como ponto de partida a desvalorização e a má conservação que, via de regra, caracterizam espaços públicos nas cidades brasileiras, ignorando e desperdiçando os benefícios que podem aportar à qualidade de vida urbana em aspectos sociais, de saúde pública, segurança, mobilidade e desenvolvimento econômico.

A construção do documento por meio de um processo de escuta trouxe perspectivas de atores dos setores público, privado e sociedade civil organizada nas duas maiores cidades do país e deixou ainda mais evidente a necessidade de um olhar sistêmico, diverso e multidisciplinar sobre os espaços públicos nas nossas cidades, marcadas por desigualdades socioeconômicas, territoriais e, muitas vezes, políticas públicas excludentes.

Das discussões ocorridas nas oficinas e da análise dos distintos exemplos de governança e gestão de espaços públicos apresentados ao longo da publicação, emergiu também a importância da atuação em duas escalas territoriais distintas para assegurar a gestão adequada dos espaços públicos. Se, por um lado, parece ser fundamental a existência de uma estrutura centralizada dedicada aos espaços públicos na administração municipal, atuando no planejamento de rede e na coordenação de iniciativas que incidem sobre esses espaços, por outro, é na escala da rua que as ações se materializam e uma pluralidade de atores interagem. A articulação e retroalimentação permanente entre essas duas escalas é o que torna a gestão dos espaços públicos sustentável e flexível o suficiente para responder aos processos de transformação e reinvenção constantes que caracterizam as dinâmicas urbanas.



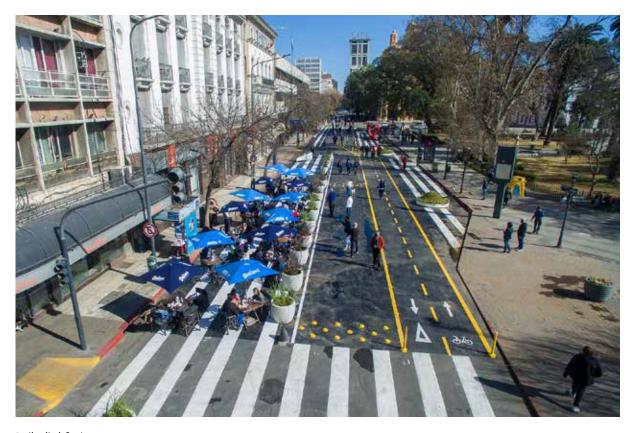
População é entrevistada na ação de urbanismo tático Rio+Pedestre São Francisco Xavier, no Rio de Janeiro. Foto: lla Ruana.

O reconhecimento da importância dessa gestão em nível local, por sua vez, abre espaço para a discussão sobre as responsabilidades a serem assumidas ou compartilhadas por cada um dos atores que incidem sobre os espaços públicos, seja a população, sociedade civil, empresas ou o poder público. Traz, ainda, o desafio de preservar o interesse público com arranjos de cooperação variados, que podem ter graus de colaboração e equilíbrios de poder distintos. Independentemente do formato, a complexidade que envolve essas relações requer que interesses, estratégias e capacidades dos atores envolvidos sejam amplamente discutidos e pactuados de forma transparente, e que convirjam na oferta de espaços públicos qualificados à população.



Alargamento de calçada e mobiliário urbano em Barcelona. Foto: Edu Bayer

A forma de interação estabelecida entre os atores envolvidos precisa, também, responder às especificidades do espaço público no qual incide. Características físicas do espaço e seu entorno, localização, usos, demandas locais, condicionantes legais, recursos disponíveis e contexto socioeconômico são alguns dos aspectos fundamentais que precisam ser avaliados na estruturação de parcerias para a gestão de espaços públicos.



Redistribuição do espaço da rua como resposta à Covid-19 em Córdoba, Argentina. Novas áreas foram criadas para ciclistas, pedestres e frequentadores de bares e restaurantes. Fotos: Municipalidad de Córdoba.

Por fim, a pandemia da Covid-19 tem trazido à tona uma série de reflexões sobre o papel dos espaços nas nossas cidades. A privação de acesso durante o período de quarentena parece ter ampliado a percepção sobre o impacto que eles têm nas relações sociais, na saúde física e mental, na mobilidade urbana e na economia. O processo gradual de retomada, por sua vez, tem levado à ressignificação de alguns espaços, a exemplo da transformação de vagas de estacionamento em áreas de atendimento externo para bares e restaurantes<sup>152</sup>, alargamentos de calçadas para garantir o distanciamento físico na caminhada<sup>153</sup> ou a implantação de rotas cicloviárias<sup>154</sup> que oferecem uma alternativa de deslocamento individual e ao ar livre para a população. Não existe uma solução única, e cada grupo de atores precisará avaliar em conjunto as estruturas existentes, as demandas e os conflitos locais para entender qual o melhor caminho a seguir. É fato, no entanto, que a necessidade de um debate amplo e plural sobre a gestão dos espaços públicos nas cidades brasileiras tornou-se ainda mais urgente no contexto da retomada pós Covid-19.

<sup>152</sup> Experiências estão em curso em cidades como São Paulo (https://www.archdaily.com.br/br/943865/projeto-piloto-em-sao-paulo-vai-usar-calcadas-e-ruas-como-area-para-bares-e-restaurantes), e Córdoba, na Argentina (https://www.cordoba.gob.ar/2020/08/18/la-gran-manzana-revaloriza-los-alrededores-de-la-plaza-san-martin/), entre outras.

<sup>153</sup> A exemplo de Milão (https://www.comune.milano.it/-/quartieri.-con-strade-aperte-nuove-aree-pedonali-ciclabili-zone-30-e-spazi-pubblici) ou Barcelona (https://www.barcelona.cat/mobilitat/es/nueva-movilidad/informate-sobre-la-nueva-movilidad/pie).
154 A exemplo de Belo Horizonte (https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/novas-ciclofaixas-criam-alternativa-de-mobilidade-na-capital-durante-pandemia), e outras cidades latinoamericanas (https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/07/covid-19-faz-cidades-do-brasil-e-da-america-latina-investirem-em-ciclovias-temporarias).



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Appleyard, D. (1981). Livable Streets. Berkeley, CA: University of California Press.

Arancibia, D.;Farber,S.;Savan,B.;Verlinden,Y.; Lea,N.; Allen, J. & Vernich,L. (2019). Measuring the Local Economic Impacts of Replacing On-Street Parking With Bike Lanes. Journal of the American Planning Association, 85(4). 463-481, DOI:10.1080/01944363.2019 .1638816

Bernard van Leer Foundation (2019). Urban95 Starter Kit – idéias para ação. Recuperado em 23 de março de 2020, de: https://bernardvanleer.org/pt-br/publications-reports/an-urban95-starter-kit-ideas-for-action/

Braun, M.; Gallego, F. & Soares, R. (2017). Recuperaciónparticipativa de áreas verdes - Evidencia a partir de la evaluación experimental de J-PAL a la Fundación Mi Parque en Chile. (Relatório de pesquisa). Recuperado em 3 de agosto de 2020, de https://www.miparque.cl/wp-content/uploads/2017/04/2017-MiParque04-Estudio\_JPAL\_Recuperacion\_Participativa\_de\_Areas\_Verdes.pdf

Câmara Municipal de Lisboa (2020). Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2020 - Parcerias Locais. Recuperado em 10 de abril de 2020, de http://bipzip.cm-lisboa.pt/imgs/ciclo\_regras.pdf

Câmara Municipal de Lisboa (2018) - Programa BIP/ZIP Lisboa 2018 - Parcerias Locais - 8ª Edição. Recuperado em 10 de abril de 2020, de http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=27330001

Caldana, V., Campagner, L. (2015). Propostas e Desdobramentos do Novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo para as Atividades Varejistas de Rua. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 237-267). São Paulo: Almedina Brasil.

Cidade do México (2018). Autoridad del Espacio Público - Presente, Pasado y Futuro. Recuperado em 23 de abril de 2020, de https://aep.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c0/fed/322/5c0fed3229235927294404.pdf

Duarte, F. (2005). Cidades inteligentes: inovação tecnológica no meio urbano. São Paulo em Perspectiva, 19 (1), 122-131. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-88392005000100011

Engemann, K.; Pedersen, C.B; Arge, L; Tsirogiannis, C;, Mortensen, P.B; Svenning, J. (2019). Residential green space in childhood is associated with lower risk of psychiatric disorders from adolescence into adulthood. Proceedings of the National Academy of Sciences, 116 (11) 5188-5193; DOI: 10.1073/pnas.1807504116

Felicíssimo, J. R. (1992). Os Impasses da Descentralização Político-administrativa na Democratização do Brasil. RAE-Revista de Administração de Empresas, 32(1), 6-15. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901992000100002

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). Estudo Conceitual sobre os espaços urbanos seguros. Nota técnica. Recuperado em 24 de março de 2020, de: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/fbsp\_termoparceria\_2/4-2-estudo-espacos-urbanos-seguros.pdf.

Franco, F.; & Abreu, G. (2020). Política Urbana e Comércio de Rua na Cidade de São Paulo. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 269-289). São Paulo: Almedina Brasil.

Fundación Mi Parque (2018). Sistematización de la experiencia: Recuperación Participativa de Plazas de Barrio. Recuperado em 3 de agosto de 2020, de https://www.miparque.cl/wp-content/uploads/2017/12/Libro\_Digital\_Sistematizaci%C3%B3n-de-la-experiencia\_Recuperacion\_participativa\_de\_plazas\_de\_barrio\_MDS.pdf

Furtado, F. & Maleronka, C. (2013). A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. (Documento de Trabalho). Recuperado em 4 de julho de 2020, de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full\_0.pdf

Gehl, J. (2010). Cities for People. Washington, DC: Island Press.

Glaeser, E., Kerr, S. & Kerr, W. (2015). Entrepreneurship and Urban Growth: An Empirical Assessment with Historical Mines. The Review of Economics and Statistics. MIT Press, vol. 2(97), 498-520. Recuperado em 15 de dezembro de 2019, de: https://www.nber.org/papers/w18333

Gomez, R., Isakov, A., & Semansky, M. (2015). Small Business and the City: The Transformative Potential of Small Scale Entrepreneurship. Toronto: University of Toronto Press.

Hauser,G. Hoppe, D. & Padão, F. (2005) - Parques tecnológicos como instrumentos de requalificação urbana de áreas degradadas. In: P. R. Bregatto (Org.). Documentos de arquitetura: traços & pontos de vista: Canoas: Editora da Ulbra.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2019). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua [PNAD Contínua]. Recuperado em 25 de março de 2020, de: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua. html?edicao=27257&t=sobre

Istituto Nazionale di Urbanistica (2013). Charter of Public Spaces. Recuperado em 2 de dezembro de 2019, de: http://www.inu.it/wp-content/uploads/Inglese\_CHARTER\_OF\_PUBLIC\_SPACE.pdf

Jacobs, J.(2000). Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: WMF Martins Fontes. (Obra original publicada em 1961).

Labmob, Bike Anjo,Corrida Amiga & ITDP Brasil (2018). Avaliação de Impacto da Paulista Aberta na Vitalidade Urbana. Recuperado em 16 de dezembro de 2019, de: http://www.labmob.prourb.fau.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/06/Relatorio Avalia%C3%A7%C3%A3o-Impacto-Paulista-Aberta-Vitalidade-Urbana\_100\_3005.pdf

Lynch, K.(1960). Image of the city. Cambridge: MIT Press.

Manzano, D. & Parente, J. (2020). O Sucesso dos BIDs: Modelo de Parceria Público-Privada para Revitalização Urbana. In Parente, J.; Miotto, A. P.; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 291-315). São Paulo: Almedina Brasil.

Ministerios de Vivienda e Interior de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Asociación Chilena de Municipalidades (2003). Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros. Recuperado em 24 de março de 2020, de: https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/espacios-urbanos-seguros/.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chile [MINVU] (2015). Encuesta de percepción de calidad de vida urbana. Recuperada em 3 de agosto de 2020, de https://calidaddevida.minvu.gob.cl/documentos-encuesta-de-percepcion-de-calidad-de-vida-urbana/

Miotto, A.P. & Parente, J.G. (2015), "Retail evolution model in emerging markets: apparel store formats in Brazil", International Journal of Retail & Distribution Management, Vol. 43 No. 3, pp. 242-260. https://doi.org/10.1108/IJRDM-03-2012-0025

Moreira, C. (2019, outubro, 8). Nunca o BIP/ZIP foi tão importante para "derrubar os muros" dos bairros lisboetas. Jornal Público. Recuperado em 9 de abril de 2020, de https://www.publico.pt/2019/10/08/local/noticia/bipzip-tao-importante-derrubar-muros-bairros-lisboetas-1889326

New York City Department of Transportation [NYC DOT] (2014). Economic Benefits of Sustainable Streets. Recuperado em 18 de outubro de 2019, de: http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets.pdf.

New York City Small Business Services (2003). Starting a Business Improvement District, a step-by-step guide. Recuperado em 18 de outubro de 2019, de http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid\_guide\_complete.pdf

New York City Small Business Services (2019). FY 2019 - NYC Business Improvement District Trends Report. Recuperado em 2 de abril de 2020 de: https://www1.nyc.gov/assets/sbs/downloads/pdf/neighborhoods/fy19-bid-trends-report.pdf

Oliveira, M. P. (2008). Projeto Rio Cidade: intervenção urbanística, planejamento urbano e restrição à cidadania na cidade do Rio de Janeiro. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Recuperado em 24 de junho de 2020, de http://www.ub.es/geocrit/-xcol/338.htm

Organização Mundial da Saúde [OMS] (2010). Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud. Genebra. Recuperado em 5 de fevereiro de 2020, de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44441/9789243599977\_spa. pdf?sequence=1

Ortenblad, G. (2016). Parklets. O processo de democratização do espaço público. Projetos. 16(186.01). São Paulo: Vitruvius. Recuperado em 11 de junho de 2020, de https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/16.186/6072.

Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.) (2020). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades. São Paulo: Almedina Brasil.

Parente, J.; Brandão, M.; Viotto, M. H., Martins, P. (2020). A importância dos polos varejistas de rua. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 22-52). São Paulo: Almedina Brasil.

Patti, D. (2019, junho). The Bip/Zip Strategy – Empowering local communities in priority districts of Lisbon. Cooperative City Magazine. Recuperado em 2 de abril de 2020, de https://cooperativecity.org/2019/06/19/the-bip-zip-strategy-empowering-local-communities-in-priority-districts-of-lisbon

Porter, M.E.(1988). On competition. Harvard Business School Publishing: Boston.

Prefeitura Municipal de Florianópolis (n.d.). Parklets. Recuperado em 25 de março de 2020 de http://espacospublicos.pmf.sc.gov.br/acoes-programas/parklets.html

Prefeitura de São Paulo (n.d.). Parklets Municipais. Recuperado em 22 de março de 2020 de https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projetos-urbanos/parklets/parklets-municipais/

Ramsden, P. (2019, junho). Why is Lisbon's community economic development approach so important in Europe today? UrbAct Driving change for better cities. Recuperado em 2 de abril de 2020, de https://urbact.eu/lisbon-community-economic-development-approach

Rebar Group (2009). The Park(ing) Day Manual. Recuperado em 30 de março de 2020, de: https://www.asla.org/uploadedFiles/CMS/Events/Parking\_Day\_Manual\_Consecutive.pdf.

Reklaitiene R, Grazuleviciene R, Dedele A, et al. The relationship of green space, depressive symptoms and perceived general health in urban population. Scand J Public Health. 2014;42(7):669-676. doi:10.1177/1403494814544494

Reyes Päcke, S. & Figueroa Aldunce, I. M. (2010). Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. EURE (Santiago), 36(109), 89-110. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300004

Sansão Fontes, A. (2018). Urbanismo tático para requalificação gradual do espaço público metropolitano: O caso do Park(ing) Day no Rio de Janeiro. Arquitetura Revista. 14 (1). 91-104. Recuperado em 30 de março de 2020, de: http://revistas.unisinos.br/index.php/arquitetura/article/view/arq.2018.141.09

Sartor, C. E. (2000). Imagem da cidade – cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade. Cadernos Metrópole Desigualdade e Governança (04). Recuperado em 22 de junho de 2020 de https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9302.

Sartori, M.(2019). Parklets enquanto elementos de banalização da paisagem paulistana. Anais XVIII Enanpur. Recuperado em 18 de março de 2020 de http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=729

Schlee, M., Nunes, M. J., Rego, A., Rheingantz, P., Dias, M. ngela, & Tangari, V. (2009). Sistema de Espaços Livres nas Cidades Brasileiras – Um Debate conceitual. Paisagem E Ambiente, (26), 225-247. DOII: https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i26p225-247

Schneider, B. (2017). How Parking Day went Global. One tiny DIY parklet became a model for reclaiming streets around the world. Bloomberg CityLab. Recuperado em 15 de março de 2020, de: https://www.bloomberg.com/news articles/2017-09-15/a-brief-history-of-park-ing-day

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [Sebrae] (2012). Revitalização de espaços comerciais. Revista Conhecer (22). Recuperado em 3 de julho de 2020, de https://bis.sebrae.com.br/bis/conteudoPublicacao.zhtml?id=4589.

Sebrae (2014). Revitalização de espaços comerciais desafios, caminhos de solução e boas práticas. Recuperado em 3 de julho de 2020, de https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\_CHRONUS/bds/bds.nsf/e6c756a290055916bd66ff67a1a73fc2/\$File/5591.pdf.

Sebrae (2017). Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios 2017. Recuperado em 16 de julho de 2020, de: https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/anu%C3%A1rio%20do%20trabalho%202015.pdf

Sherry R. Arnstein (1969). A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35 (4), 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225

Smolka, M. O. (2014). Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado em 20 de maio de 2020, de: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full\_0.pdf.

Sobral, L. (2019). Doing it together: cooperation tools for the city co-governance. ZK/U Press: Berlim. Recuperado em 15 de janeiro de 2020, de: https://www.acidadeprecisa.org/doingittogetherbook

Spolidoro, R. (1997) A sociedade do conhecimento e seus impactos no meio urbano. In: Paladino, G.; Medeiros, L. (Org.). Parques tecnológicos e meio urbano. Brasília: Anprotec.

Varotto, L.F. (2020). Revitalização de Polos Varejistas de Rua: Experiências de Sucesso na Europa. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 103-121). São Paulo: Almedina Brasil.

Tedeschi, M. (2020). A experiência do Sebrae na revitalização dos polos varejistas de rua. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 212-236). São Paulo: Almedina Brasil.

The Centre for Active Transportation [TCAT] (2017). Bloor Street Bike Lane Economic Impact Studies 2009-2017. Recuperado em 12 de setembro de 2019, de: https://www.tcat.ca/resources/bloor-street-economic-impact-studies/

Transporte Ativo [TA] (2006). Arquivos da primeira Vaga Viva no Rio de Janeiro. Recuperado em 18 de março de 2020, de: http://www.ta.org.br/site/pop13.htm#2006

UN-Habitat (2015). Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practices. Recuperado em 2 de dezembro de 2019, de: https://unhabitat.org/global-public-space-toolkit-from-global-principles-to-local-policies-and-practice.

Vargas, H. (2000). O comércio e os serviços varejistas: principais agentes e sua inserção urbana. GEOUSP Espaço eTempo (Online), 4(2), 77-87. https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2000.123484

Varotto, L.F. (2020). Revitalização de Polos Varejistas de Rua: Experiências de Sucesso na Europa. In Parente, J.; Miotto, A. P..; Varotto, L.F. & Brandão, M. (Orgs.). Varejo em polos de rua. Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades (pp. 103-121). São Paulo: Almedina Brasil.

World Health Organization [WHO] (2016). Urban green spaces and health. Copenhagen: WHO - Regional Office for Europe. Recuperado em 13 de julho de 2020, de: https://www.euro.who.int/\_\_data/assets/pdf\_file/0005/321971/Urban-green-spaces-and-health-review-evidence.pdf?ua=1

7

## **ANEXOS**

A. ANEXO A - Documentação das discussões das oficinas realizadas no Rio de Janeiro e São Paulo

### a. Oficina sobre gestão de espaços públicos no Rio de Janeiro

A oficina foi realizada em 21 de janeiro de 2020. Os tópicos resultantes das discussões sobre pontos positivos e negativos da gestão compartilhada de espaços públicos são apresentados a seguir. A as ideias registradas pelos participantes foram agrupadas em tópicos; algumas tiveram a redação minimamente editada para facilitar o entendimento.

### • Tema de discussão: benefícios da gestão compartilhada de espaços públicos

- Benefícios coletivos de longo prazo relacionados à qualidade de vida urbana Fortalecimento da centralidade dos bairros;
  - Valorização do território com geração de trabalho, renda e qualidade de vida;
  - Fortalecimento da identidade cultural e arquitetônica;
  - Construção de identidade do território, apropriação capaz de gerar sentimento de orgulho e pertencimento que pode ser reconhecido até fora do âmbito do território:
  - Redução do impacto ambiental (cidade mais limpa);
  - Benefício estético;
  - Melhora na segurança pública.
- Benefícios coletivos relacionados ao engajamento e participação da população nas políticas públicas
  - Empoderamento de moradores e comércio local;
  - Aumento da sociabilidade;
  - Ampliação da força da sociedade civil;
  - Sensação de pertencimento e aumento da responsabilidade da sociedade civil pelos espaços públicos;
  - Estímulo à empatia, entendimento, "se colocar no lugar do outro";
  - Objetivos são atingidos com maior facilidade, desde que se conte com a participação de todos os setores e com um mediador neutro; Sociedade civil atinge seus objetivos com mais facilidade
  - Olhar próximo e permanente do objeto facilita manutenção dos espaços públicos.
  - Gestão mais local permite melhorar a fiscalização sobre parâmetros estabelecidos;
- Benefícios para a gestão pública
  - Divisão das responsabilidades;
  - Governança participativa é um tema atual;
  - Atuação coletiva favorece o encontro de soluções;
  - Permite a conversa entre diferentes atores;
  - Transparência;
  - Possibilita ao setor público conhecer a visão dos grupos que serão atendidos;
  - Possibilita melhoria dos serviços públicos;
  - Redução dos custos (relacionados aos espaços públicos).

- Benefícios para o setor privado
  - Identificação de soluções viáveis e sustentáveis que tragam benefícios para o setor privado;
  - Criação de espaços mais dinâmicos, que estimulam o turismo e resultam em benefícios ao setor privado.

### • Tema de discussão: desafios da gestão compartilhada de espaços públicos

- Desafios estruturais do Estado brasileiro (corrupção, desvalorização do conhecimento técnico)
  - Muita burocracia:
  - Descontinuidade administrativa;
  - Valorização do viés político em detrimento das políticas públicas;
  - Rompimento dos ciclos de gestão com troca constante de gestores.
- · Desafios da gestão municipal
  - i. Mediação de interesses conflitantes;
    - Necessidade de gerir conflitos entre os interesses particulares e públicos;
    - Dificuldade de estabelecer consenso sobre o que se deseja para o espaço público;
  - ii. Fiscalização
    - Falta de eficácia no controle das concessões públicas.
  - iii. Comunicação e transparência
    - Dificuldade de comunicação e transparência da gestão pública para com a sociedade civil e setor privado;
    - Deficiência das ferramentas digitais no compartilhamento das informações;
    - Falta diálogo entre os setores público e privado;
    - Falta de comunicação e transparência dos instrumentos existentes;
    - Falta de roteiro, cartilha que apresente os passos a serem seguidos com a legislação existente;
  - iv. Outros desafios da gestão municipal
    - Dificuldade de manutenção das conquistas alcançadas nos projetos executados/implementados;
    - Sustentabilidade dos projetos de adoção de espaços públicos;
    - Falta conexão com os instrumentos que já existem, como a central de atendimento ao cidadão (Portal 1746);
    - Criar instrumento (marco jurídico) que regulamenta as contribuições financeiras e a sua aplicação no local;
    - Dificuldade de criação de instrumentos jurídicos e regulatórios;
- Desafios para o setor privado
  - Sobreposição de encargos representada pelo investimento privado na manutenção de espaços públicos:
  - Falta um incentivo no abatimento de impostos;
  - Falta envolvimento e sentimento de responsabilidade por parte dos empresários;
  - Aprimorar o modelo de gestão das associações dos polos gastronômicos (instrumento existente, que recolhe e pode captar recursos);
  - Dificuldade de desenvolver projetos e propostas para apresentar à Prefeitura;
  - Faltam parcerias efetivas entre os polos comerciais e a Prefeitura;
  - Identificar as parcerias certas para alcance dos resultados esperados;

- · Desafios para a sociedade civil
  - Falta de clareza do que é espaço público;
  - Falta de motivação da sociedade civil em participar/contribuir com a gestão pública:
  - Conflito de interesses entre diversas classes sociais;
  - Dificuldade de manter engajamento da sociedade civil e setor privado diante de impasses como trocas de gestão, morosidade dos processos, levando ao abandono das iniciativas:
  - Necessidade da sociedade civil participar de discussões que não são apenas interesse pessoal;
  - Dificuldade de encontrar mediadores de conflito com visão técnica e não política.
- Desafios nos espaços públicos
  - Vulnerabilidade do espaço público diante da violência urbana;
  - Mau uso do espaço público;
  - Falta de acessibilidade e melhores políticas de transporte.

### Propostas desenvolvidas pelos grupos

Após as discussões, os grupos de participantes foram instigados a propor um mecanismo ou regulamentação que colabore na gestão dos espaços públicos, propondo parcerias. As propostas dos grupos encontram-se descritas abaixo.

# Aprimoramento do programa polos gastronômicos, culturais e comerciais existente no Rio de Janeiro

Dois grupos propuseram o fortalecimento do programa existente. A ideja prevê a definição e demarcação de um território que reconhecidamente tenha características e identidade próprias, e que possa ser fortalecido por meio da gestão compartilhada entre o poder público, empresários (com associativismo formal) e moradores. Os participantes entendem que o Programa de Polos Gastronômicos, Comerciais e Culturais do Rio de Janeiro pode significar a valorização da esfera pública ao minimizar o viés político frequente na tomada de decisão da gestão municipal e reduzir o impacto da descontinuidade administrativa. O fortalecimento do programa por parte da prefeitura e o aprimoramento da figura jurídica de cada polo (associações de empresários) estimularia a boa vontade e a motivação dos empresários para participar da gestão compartilhada do território. Para que a proposta apresente os resultados esperados, alguns desafios precisariam ser superados: melhorar a comunicação e aumentar a transparência do poder público para com a sociedade civil; aprimorar os mecanismos de controle das concessões e contratos existentes relacionados com espaços públicos, garantindo que tanto a prefeitura quanto iniciativa privada cumpram os acordos; além de equacionar o conflito de interesses das distintas classes sociais presentes em alguns territórios. O fortalecimento do programa Polos passaria pelo envolvimento das associações de empresários, moradores e outros atores com representatividade reconhecida no território (instituições culturais, blocos de carnaval de rua, etc.), além de diversas secretarias municipais e a superintendência regional. O primeiro passo para a implementação seria a realização de um seminário para esclarecer o conceito de espaço público e seus benefícios coletivos, os objetivos da gestão compartilhada e as responsabilidades de cada ator envolvido. O seminário também serviria para divulgar o programa de Polos gastronômicos, comerciais e culturais, disseminando as vantagens para a iniciativa privada e seus impactos potenciais na cidade.

# Aprimoramento da gestão dos polos gastronômicos, comerciais e culturais existentes no Rio de Janeiro

A proposta visa o compartilhamento de experiências entre os polos existentes no Rio de Janeiro para melhorar a gestão e aprimorar os respectivos regimentos e estatutos. O grupo considera a gestão como o ponto mais frágil das associações que formam os pólos. O Polo Novo Rio Antigo, o mais antigo da cidade, serviria de exemplo inicial para a regulamentação de outras associações de comerciantes. A constituição como pessoa jurídica sem fins lucrativos de direito privado permitiu ao Polo Novo Rio Antigo captar recurso por meio do programa "Matchfunding BNDES+ Patrimônio Cultural", do BNDES, por exemplo. A experiência seria apresentada pelos representantes do Polo Novo Rio Antigo visando encontrar soluções conjuntas para desafios comuns e criar um modelo de regulamentação adequada para pólos existentes e futuros. Posteriormente, o resultado da discussão seria disponibilizado online.

# Continuidade da iniciativa Urban Hacking, integrante do programa Investe Turismo (parceria entre Sebrae, Ministério do Turismo e Embratur)<sup>157</sup>

A proposta baseia-se no conceito Urban Hacking desenvolvido pelo Sebrae, que refere-se à ocupação de espaços públicos como a reutilização e a revitalização de locais de uso comum por meio de atividades de lazer, economia criativa e entretenimento. Seu objetivo é gerar uma maior interação da população e dos visitantes de áreas turísticas. O programa já teve ações realizadas no Rio de Janeiro em parceria com alguns polos gastronômicos da cidade.

O grupo de participantes propõe a realização de intervenções artísticas, eventos e feiras em espaços públicos no Rio de Janeiro para apresentar atrativos turísticos para os moradores das respectivas áreas, estimular o consumo em comércios e serviços locais. As iniciativas aumentariam a autoestima das comunidades ao mostrar que o turismo é gerador de empregos e valoriza os imóveis da região. A proposta também colaboraria para a interação e a integração da comunidade local com turistas e comerciantes, valorizando o destino turístico e fortalecendo a governança local com o viés da sustentabilidade. Além disso, estimularia um sentimento de pertencimento do destino no qual a população local está inserida.

O primeiro passo seria a mobilização dos grupos de interesse locais: moradores, empresários, empreendedores de economia criativa e prefeitura. O maior desafio previsto pelo grupo é a burocracia existente para obtenção de autorizações e alvarás para as ações nos espaços públicos do Rio de Janeiro.

### Incentivo à continuidade do Programa Paradas Cariocas (parklets)

O grupo propõe a mobilização interna na prefeitura para que o Programa Paradas Cariocas - que regulamentou, em 2015, a instalação de parklets no Rio de Janeiro - seja retomado. A regulamentação, embora ainda vigente, perdeu importância dentro da estrutura municipal e seu processo de aprovação foi descontinuado. A retomada passaria pela disseminação dos resultados positivos alcançados pelos parklets atualmente instalados, conscientização dos técnicos municipais quanto ao potencial do instrumento e divulgação do programa junto à iniciativa privada.

156 A iniciativa do BNDES financia ações que têm como objetivo deixar legado de patrimônios culturais materiais e imateriais brasileiros. A proposta do apoio via matchfunding se baseia no engajamento da sociedade: a cada R\$ 1 captado por projeto junto ao público geral, o BNDES aplica outros R\$ 2, até o limite de R\$ 200 mil por projeto. O valor total de cada iniciativa apoiada varia entre R\$ 30 mil e R\$ 300 mil. O edital é aberto a instituições sem fins lucrativos e com projetos cujos objetos sejam reconhecidos oficialmente como patrimônios culturais. Fonte: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-abre-nova-selecao-para-matchfunding-de-projetos-de-patrimonio-cultural/. Acesso em 13 de abril de 2020.

157 O Investe Turismo é um convênio firmado entre o Sebrae, Ministério do Turismo e a Embratur para fomentar ao setor tendo como base a estratégia de Destinos Turísticos Inteligentes — governança, tecnologia, experiência e sustentabilidade. A iniciativa prevê a ampliação do fluxo turístico internacional e a convergência de ações e investimentos (públicos e privados) para acelerar o desenvolvimento social e econômico do destino turístico. Uma das linhas de ação do programa é chamada Urban Hacking e refere-se à ocupação de espaços públicos com atividades sociais, culturais e empresariais levando a moradores e turistas experiências memoráveis do destino. Fonte: Sebrae RJ. Disponível em: http://www.rj.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/RJ/sebrae-lanca-programa-para-ampliar-o-fluxo-turistico-em-nova-friburgo,6dc6f6767f77c610VgnVCM1000004c00210aRCRD

### Programa de concessão de parques urbanos

Parceria público-privada para gestão de parques urbanos e criação de receitas acessórias para implantação de melhorias no espaço público inspirada no modelo em desenvolvimento para o Parque Ibirapuera, em São Paulo. A tomada de decisão caberia a um comitê gestor com participação de representantes da concessionária gestora do espaço, da prefeitura, frequentadores e moradores do entorno com objetivo de evitar situações de segregação ou exclusão. Atividades que utilizam o espaço público comercialmente passariam pagar uma taxa por sua utilização (eventos, ensaios fotográficos profissionais, aulas diversas). O chamamento seria feito por edital público de ideias e estudos (Proposta de Manifestação de Interesse - PMI), e a modelagem da parceria contaria com projeto de inclusão social a ser detalhado.

### b. Oficina sobre gestão de espaços públicos em São Paulo

A oficina foi realizada em 4 de março de 2020. Os tópicos resultantes das discussões sobre pontos positivos e negativos da gestão compartilhada de espaços públicos são apresentados a seguir. As ideias registradas pelos participantes foram agrupadas em tópicos; algumas tiveram a redação minimamente editada para facilitar o entendimento.

### • Tema de discussão: benefícios da gestão compartilhada de espaços públicos

- Benefícios coletivos de longo prazo relacionados à qualidade de vida urbana
  - Criação de senso de coletividade e convivência com a diversidade;
  - Criar comunidade, as pessoas começam a se conhecer;
  - Presença das pessoas no espaço público, cria " encontros "dos diferentes perfis.
- Benefícios coletivos relacionados ao engajamento e participação da população nas políticas públicas
  - Estímulo à participação ativa da sociedade civil em políticas públicas
  - Educação: Conscientização da sociedade civil para que retome atividade cívica:
  - Ajudar a criar representantes/representatividade;
  - Sensibilização da comunidade sobre a gestão compartilhada muda a cultura de esperar transformações apenas como obrigação do poder público;
  - A articulação entre atores das iniciativas de gestão compartilhada se tornam boas práticas (mesmo quando não chegam a atingir o objetivo inicial) e inspiram outras camadas da cidade, como as periferias;
  - Ter encontro dos agentes envolvidos em uma gestão do espaço público (como essa oficina) é muito positivo para evolução;
  - Uso da internet das coisas (exemplo que está sendo iniciado no RJ);
  - É positivo ampliar a participação dos atores que vivem o espaço público na sua gestão: moradores, trabalhadores, usuários dos serviços locais...etc.
  - Conscientização e preparação técnica para a participação em diálogos
  - Noção de direito e deveres;
  - Noção de priorização dentro da sociedade civil e do dever do poder público;
  - Corresponsabilidade entre todos os atores;
  - Comunicação: valorização práticas; pacto social.
  - Colaboração entre setor privado e sociedade civil
  - Setor privado preocupado com o entorno dos espaços se torna o articulador entre setor público com as dinâmicas locais;
  - Gestão civil + privada: quando elas se reconhecem e caminham juntas por um mesmo ideal que nasceu pelo cuidado com o espaço público.
  - Conhecimento, transparência;
  - Monitoramento social: cobrança do poder público;
  - Compromisso de co-responsabilidade;
  - Fiscalização cidadã (programa de vizinhança solidária): cria uma conexão entre todos os envolvidos com espaço público em colaboração com a polícia.

- Benefícios para a gestão pública
  - Descentralização do poder público;
  - Agilidade no diagnóstico no processo de tomada de decisões;
  - Mapeamento de forças locais;
  - Mediação de conflitos e interesses;
  - Escuta das necessidades locais e resposta a elas:
  - Cria cuidado e relação de confiança com a sociedade civil:
  - Selar o compromisso/sacramentação;
  - Clareza da responsabilidade de cada ator e contrapartida de cada um;
  - Setor público como articulador dos outros envolvidos e com continuidade nos processos;
  - Criar articulações da sociedade com comércio e poder público faz cumprir a função do estado;
  - Sociedade cria demanda e leva ao poder público.
- · Benefícios para o setor privado
  - Tornar-se representante institucional colabora na gestão do espaço público, a sociedade cobra do comércio.

#### Tema de discussão: desafios da gestão compartilhada de espaços públicos

- Desafios estruturais do Estado brasileiro (corrupção, desvalorização do conhecimento técnico)
  - Ocupação políticas das subprefeituras;
  - A gestão da subprefeitura é partidária e nem sempre entende as especificidades locais;
  - A cada troca de gestão muda tudo, inclusive as estruturas de gestão internas;
  - Existe o problema da corrupção estrutural.
- Desafios da gestão municipal
  - i. Governança
    - Como é possível garantir a participação de todos os atores, como moradores, associações, poder público e comerciantes?
    - Governança: de quem é a responsabilidade? Falta uma legislação para este fim;
    - Qual é a estratégia?
    - Como investir em cada um dos bairros/locais considerando as divergências de cada um?
    - Os bairros são muitos heterogêneos, como seria a aplicação da gestão compartilhada em cada um dos casos?
  - ii. Desafios da legislação existente
    - Falta lei de fomento à gestão compartilhada;
    - A lei precisa incorporar outros pontos, como segurança pública;
    - Falta coerência entre as leis existentes;
  - Dificuldade de alteração nos tipos de contratação realizadas pelo Executivo;
  - iii. Mediação de interesses conflitantes
    - Dificuldade de mediação (interlocução existe, mas é falha e nem sempre atende a interesses coletivos):
    - Falta da figura de um mediador (honest broker) que priorize o interesse coletivo.
  - iv. Fiscalização
    - Não há cumprimento da lei. Ex: horário e fiscalização da lei do ruído;
    - Ocupação irregular (ocupação do espaço público);
    - Não há mecanismo para constranger o infrator;
    - Sucateamento da fiscalização das subprefeituras;
    - Fiscalização (também é um problema para garantir o funcionamento).
  - v. Comunicação e transparência
    - Resposta do poder público não atende demandas, são frustrantes;
    - Troca de interlocução (falta de resposta gera desestímulo ao engajamento).

#### vi. Desafios administrativos

- Existe uma hiper segmentação dos processos burocráticos e também das secretarias:
- Existe muita burocracia e falta clareza sobre os processos adequados (falta de protocolos, ações);
- Falta de estrutura de projetos/gestão urbana nas subprefeituras;
- Falta de janela de oportunidade que permita alinhamento para ação;
- Falta de caminho institucional/protocolo de ação;
- Quantidade e fragmentação de atores lidando com o espaço público (concessionárias, agências e secretaria);
- Fortalecimento da gestão pública;
- Desafio de mobilizar os atores "certos" para avançar com agendas e estratégias.

#### vii. Outros desafios da gestão municipal

- Falta um entendimento das prioridades e uma autoridade responsável;
- A postura, no geral, é muito engessada. Falta uma atualização e vontade do poder público.

### • Desafios de engajamento do setor privado

- Quem paga as contas e arca com os custos?
- Peso do dinheiro investido versus benefícios e retornos para os comerciantes;
- Falta transparência sobre os benefícios para os comerciantes;
- Nem sempre há cooperação/diálogo entre os comerciantes;
- Falta um canal de diálogo aberto da prefeitura e das subprefeituras com a população e comerciantes.

### • Desafios para a sociedade civil

- Existem interesses pessoais divergentes para cada um dos atores (tanto sociedade civil quanto setor privado);
- Falta conhecimento (de ferramentas para uso) da sociedade civil;
- Abuso/tolerância excessiva a ultrapassar limites, ameaças de comerciantes a moradores:
- Denúncia de ruído, invasão de condomínios;
- Ferramentas de zeladorias cidadã são complexas (estimular a participação é difícil).

### • Desafios no espaço público

- Acessibilidade do pedestre;
- Uso misto (conflitos entre uso residencial e bares);
- Morador + comércio + condomínio (Segurança pública);
- Manutenção/zeladoria de espaços públicos (escadarias).

### • Propostas desenvolvidas pelos grupos

Após as discussões, os grupos de participantes foram instigados a propor um mecanismo ou regulamentação que colabore na gestão dos espaços públicos, propondo parcerias. As propostas dos grupos encontram-se descritas abaixo.

#### Criação de gabinete de parcerias para qualificação de espaços públicos

A proposta do grupo é a criação de um gabinete cujo objetivo seria viabilizar as parcerias de qualificação de espaços públicos. Uma das atribuições do novo gabinete seria facilitar o trânsito dos processos dentro da administração municipal, já que a gestão dos espaços públicos é fragmentada, envolve uma série de secretarias e departamentos e a comunicação é normalmente falha. A criação do gabinete seria uma forma de ter uma interlocução única com partes interessadas e simplificar os trâmites. Um edital seria lançado, possibilitando que entidades ou pessoas físicas colaborem na qualificação de espaços públicos. Os interessados apresentariam propostas de gestão compartilhada, adoção ou outro. O Gabinete analisaria a viabilidade de execução das propostas recebidas e poderia prospectar e convidar outros parceiros interessados em participar e co-financiar caso necessário. O gabinete faria então a articulação interna na prefeitura para implementação das iniciativas, envolvendo a Secretaria de Subprefeituras, as Subrefeituras, Casa Civil, CET-SP, SPTrans, SPUrbanismo, concessionárias e outras.

### Plataforma de centralização de demandas relacionadas com espaços públicos

A proposta consiste na criação de uma plataforma que contribuiria para a comunicação centralizada e distribuiria as demandas locais relacionadas com espaços públicos para os órgãos ou entidades responsáveis de forma ágil. O portal seria gerenciado por uma organização independente respeitada e com interlocução com todos os atores envolvidos. A gestão por organização independente ajudaria a ressaltar o caráter de neutralidade da plataforma e estimularia o engajamento da população, que possui pouca confiança no poder público. A plataforma contaria com camadas de informação para cada ator (departamentos específicos do poder público, sociedade civil, iniciativa privada, etc.) e seria alimentada pelos próprios interessados. O poder público seria um parceiro e regulador.

O portal também teria um papel significativo na comunicação sobre a função dos espaços públicos nas cidades e a importância do engajamento da população. O desenvolvimento da plataforma contaria com a colaboração de representantes da academia (pesquisa, escolas e educadores), gestores urbanos, legisladores, comunicadores (que traduziriam de forma didática a necessidade de colaboração na gestão dos espaços públicos), grupos econômicos locais e incorporadores, geógrafos, planejadores urbanos, representantes múltiplos da sociedade civil (crianças, mulheres, homens, pessoas com deficiência). O primeiro passo seria a comunicação e divulgação do novo modelo de gestão, e os maiores desafios para sua implementação previstos pelo grupo seriam tanto o engajamento da população, dada a falta de confiança e de cultura de participação, quanto o financiamento do portal independente. Uma alternativa mencionada foi participação financeira de empresas que lucram com a qualificação dos espaços públicos, como os agentes do mercado imobiliário.

### Criação de condomínio urbano

O grupo propôs a criação de um mecanismo similar a um condomínio urbano, que seria o gestor de um determinado território, ou microrregião. O foco de atuação do condomínio seria em ações de zeladoria e infraestrutura urbana, apropriação social dos espaços públicos, gestão de eventos, mobiliário urbano, segurança pública, iluminação e mobilidade. Também poderiam ser feitas propostas de redesenho, de embelezamento, de novos acessos e de adequação viária. A criação do condomínio partiria de um pedido de delimitação do perímetro para a microrregião, que receberia incentivos urbanísticos e teria autonomia de gestão, com coresponsabilidade público e privada.

A figura do condomínio (associação com CNPJ) seria autorizada a gerir o território por meio de um termo de cooperação, nova lei ou decreto com diretrizes gerais e específicas. Os proponentes seriam grupos organizados da sociedade civil, como associações de moradores, consultorias urbanas, conselhos comunitários de segurança (Consegs), associações de comerciantes ou outros grupos de interesse que tenham consenso na região. A criação do mecanismo seria precedida de pesquisas de viabilidade social, econômica, urbanística e cultural. Um quórum mínimo seria necessário para sua aprovação, para a delimitação do perímetro de abrangência e para a aprovação dos projetos prioritários. Após a aprovação de criação do condomínio, todos os membros teriam obrigação legal de pagar uma taxa. O maior desafio do mecanismo seria a definição das cotas de participação de cada membro.

### Plataforma de inovação cidadã

Proposta de criação de plataforma de inovação cidadã, que visa apoiar iniciativas locais por meio de um fundo municipal financiado pela iniciativa privada, incentivando a autonomia cidadã na resolução de problemas e implementação de projetos de melhoria urbana. A plataforma conectaria demandas da sociedade com os recursos para viabilização de ações como plantio de hortas em escolas, reforma de equipamentos comunitários, instalação de brinquedos em uma praça, programação educativa em parques, entre outros. A chamada seria continuamente aberta para os projetos elaborados e propostos pelas associações de bairro, evitando a burocracia e tempos de espera de editais.

Cada território se auto organizaria e enviaria propostas para a plataforma, as quais seriam avaliadas segundo critérios pré-definidos, priorizando territórios vulneráveis. A plataforma seria responsável por criar mecanismos de transparência e mensuração de impacto das ações socioambientais. O maior desafio previsto seria o fomento da auto organização da população local para consolidar as propostas.

## B. ANEXO B - Lista de participantes das oficinas e entrevistados

### a. Oficina realizada no Rio de Janeiro

Nome	Instituição	
Adriana Sansão Fontes	UFRJ/FAU	
Adriana Pavan Feitsma	Gerthrudes Bed &-Breakfast	
Alexandre Affonso de Miranda Pereira	PCRJ	
Ana Cláudia Monteiro	PCRJ / Casa Civil / Subsecretaria de Integração Governamental e Transparência	
Ana Lúcia Alcântara de Araújo	PCRJ/Secretaria Municipal de Transportes	
Ana Lúcia Santos Villar	PCRJ/IPP - Instituto Pereira Passos	
André Appariz	PCRJ/Casa Civil	
Bernar B. Filho	PCRJ/CM/ SMU	
Carlos Thiago Cesário Alvim	Pólo Rio Antigo	
Carmen Lúcia Petraglia	Centro Cultural da Sociedade de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro - SEAERJ	
Caroline Bertoldi	Autonomy - Investimentos	
Catia Gopfert Ribeiro Gomes	Polo Gastronômico de Vargem Grande	
Claudia Grangeiro	PCRJ / SMU Coordenadoria de Projetos	
Duarte Vaz	EMBYÁ Paisagens & Ecossistemas + PUC RIO	
Elvira Maria Rossi	PCRJ/Riourbe	
Elza de Fátima Ribeiro	Polo Região Portuária	
Felipe Machado Martins	PCRJ/CVL	
Fernando Torres Martins	Polo Gastronômico Copacabana	
Flavia Rossi	Polo Gastronômico de Vargem Grande	
Guilherme Carvalho	RAF Arquitetura	
Helena de Almeida Rego	PCRJ	
Izair Ramunch Costa	Polo Região Portuaria	
Juliana Marques de Franca Fiúza	Papo de Guia (agência de turismo)	
Kenya Giacomini Bucchioni	Amesanta	
Luiz Eduardo Pereira Santos Leal dos Santos	PCRJ/SMTR	
Marcelo Silva da Fonseca	PCRJ/SMU	
Márcia de Souza da Silva	Polo Gastronômico Copacabana	
Mariana Mello	Automatica Producao Contemporanea	
Marisa Cardoso	Sebrae RJ	
Natacha Fink de Andrade	Amesanta - Associação de Amigos e Empreendedores de Santa Teresa	
Nivea Patrocinio de Almeida	PCRJ/SMDEI/SUBDEP	
Osmar Calixto	AmeSanta	
Otto P. Serveira	Polo Uruguai	
Rosana Motta Gomes	PCRJ/IPP - Instituto Pereira Passos	
Thatiana Valdivia Murillo	Caminha Rio	
Thelma Innecco	Modernistas Hospedagem e Arte	
Zoraide Gomes	Projeto ReciclAção	

## b. Lista de participantes da oficina realizada em São Paulo

Nome	Instituição	
Alessandra Garcia	Prodam	
Alessandro Paes dos Reis	Mango Tree Coworking	
Beatriz Messeder Sanches Jalbut	Associação Comercial de São Paulo (ACSP)	
Bruna Guerrieri	Secretaria Municipal de Desenv. Econômico e Trabalho	
Camila Sawaia	Co-Criança	
Carlos Battesti	Renova Centro	
Décio Sunagawa	Sociedade Civil	
Evanilda Garcia	Oficinas Culturais	
Fabiana Franco	Pesquisa Ibirapuera	
Fabiana Tock	Fundação Tide Setubal	
Fabíola Bergamo	A Cidade Precisa de Você	
Felipe Machado Martins	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	
George Hochheimer	AMOR Pinheiros - Associação de Moradores de Pinheiros	
Giovana Faro	São Paulo Parcerias	
Hamilton de França Leite Jr.	Secovi-SP	
Luís Eduardo Brettas	SP Urbanismo	
Marcella Arruda	A Cidade Precisa de Você	
Marcelo Ribeiro Silva	Galpão ZL - Rede de inovação, transformação e empreendedorismo	
Marco Polo Calandriello	Subprefeitura da Penha	
Marcone Moraes	Instituto Cultural Galeria do Rock	
Maria	Pesquisa Ibirapuera	
Mauricio Cavallari	Pitico	
Mauro Calliari	Caminhadas Urbanas	
Nathalie Prado	Cidade Ativa	
Vanêssa Rocha Rêgo	Coletivo Pinheiros	
Veronica Zacharias Gabriel	Infame	

### c. Lista de entrevistados

Brodie Johnson	Toronto Financial District BIA	Toronto
John Kiru	TABIA	Toronto
Mike Major	Toronto BIA Office	Toronto
Nancy Smith Lea	TCAT	Toronto
Noemie Lucas	Ville de Montreal	Montreal
Yannick Brouillette	SDC du Village	Montreal
Mike Parente	SDC Plaza St Hubert	Montreal
Billy Richling	Times Square Alliance	Nova lorque
Trinidad Vidal	Fundación Mi Parque	Santiago do Chile

