

volume 22 • número 1

# cadernos pós

cadernos de pós-graduação  
em arquitetura e urbanismo

universidade presbiteriana mackenzie

**CIDADE,  
CIDADANIA,  
TERRITÓRIO**



# cadernospós

cadernos de pós-graduação  
em arquitetura e urbanismo

universidade presbiteriana mackenzie

## Volume 22 • Número 1

ISSN 1809-4120

<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau>

### EQUIPE EDITORIAL

**Maria Isabel Villac**, Editora

**Ana Gabriela Godinho Lima**, Editora Temática

**Maria Augusta Justi Pisani**, Editora Temática

**Rafael Schimidt**, Editor Executivo

**Mariana Alves da Silva Nascimento**, Assistente Editorial

**Redson Pagnan**, Assistente Editorial

**Ricardo Del Valle**, Assistente Editorial

### PARECERISTAS ADHOC

**Adilson Giglioli**, Universidade Passo Fundo

**Ana Paula Koury**, Universidade São Judas Tadeu

**Andréa Holz Pfützenreuter**, Universidade Federal de Santa Catarina

**Andraci Maria Atique**, Centro Universitário de Rio Preto

**Cássia Regina Mariano**, Universidade Presbiteriana Mackenzie

**Célia Regina Moretti Meirelles**, Universidade Presbiteriana Mackenzie

**Cristina de Araujo Lima**, Universidade Federal do Paraná

**Cristina de Campos**, Universidade Estadual de Campinas

**Constance de Carvalho Correia Jacob Melo**, Prefeitura de Terezina

**Edson Batista Ribeiro**, Universidade Presbiteriana Mackenzie

**Eliana Queiroz**, Universidade Federal da Bahia

**Emanuel Ramos Cavalcanti**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**Euler Sandeville Junior**, Universidade de São Paulo

**Francine Sakata**, Universidade de São Paulo

**Geise Pasquetto**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

**Geraldo José Calmon de Moura**, Universidade Anhembi Morumbi

**Grete Soares Pflueger**, Universidade Estadual do Maranhão

**Joana D'Arc Oliveira**, Instituto de Arquitetura e Urbanismo - São Paulo



# cadernospós

cadernos de pós-graduação  
em arquitetura e urbanismo

universidade presbiteriana mackenzie

- João Soares Pena**, Ministério Público da Bahia  
**José Augusto Ribeiro Silveira**, Universidade Federal da Paraíba  
**Jordana Zola**, Universidade Federal do ABC  
**Julio Cláudio da Gama Bentes**, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro  
**Maria Carolina Mazviero**, Universidade Federal do Paraná  
**Maria do Carmo Lima Bezerra**, Universidade de Brasília  
**Maria Luisa Trindade Bestetti**, Universidade de São Paulo  
**Mário Biselli**, Centro Universitário Belas Artes de São Paulo  
**Roberta Consentino Kronka Mülfarth**, Universidade de São Paulo  
**Rogerio Goldfeld Cardeman**, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
**Rosana Helena Miranda**, Universidade de São Paulo  
**Teresinha Maria Gonçalves**, Universidade do Extremo Sul Catarinense  
**Vanessa Gayego Bello Figueiredo**, Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
**Yara Cristina Labronici Baiardi**, Universidade Federal de Pernambuco  
**Zilsa Maria Pinto Santiago**, Universidade Federal do Ceará

## PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS

**Carolina do Amaral Duarte**

## REVISÃO

**Studio Ayres**

## LOGOTIPO

**Bebé Castanheira**

## PROJETO GRÁFICO

**Marcia Gregory**

## DIAGRAMAÇÃO FINAL

**Ricardo Del Valle**

## **SUMÁRIO. Volume 21• Número 2**

### **EDITORIAL**

- 06 QUESTÕES DE DIREITO À CIDADE**  
*MARIA ISABEL VILLAC*

### **ARTIGOS DE CONVIDADOS**

- 08 PLANO DIRETOR MUNICIPAL DA GALEGÃ: UMA ABORDAGEM DE BASE-LOCAL**  
*CARLOS ALMEIDA MARQUES*

### **ARTIGOS**

- 32 IMAGINE A CIDADE: PRÁXIS PLURAIS E A PRODUÇÃO DE LUGARES**  
*WAGNER DE SOUZA REZENDE*

- 50 CIDADES SAUDÁVEIS: NOVOS DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO APÓS 20 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE**  
*ANA MARIA GIROTTI SPERANDIO*  
*CARLOS HENRIQUE TRISTÃO DE CAMARGO*  
*RODRIGO BRANDINI BLOES*

- 69 VALORIZAÇÃO DO PENSAMENTO PEDESTRE**  
*WANESSA SPIESS*

- 85 BARREIRA PANDÊMICA À ACESSIBILIDADE: DO DIREITO AO MEDO NA CIDADE CONTEMPORÂNEA**  
*EDUARDO PATRÍCIO DA SILVA*  
*MORGANA MARIA PITTA DUARTE CAVALCANTE*  
*THAISA SAMPAIO SARMENTO*



**cadernospós**

cadernos de pós-graduação  
em arquitetura e urbanismo

universidade presbiteriana mackenzie

- 100 O JARDIM COMO ESPAÇO TERAPÊUTICO: SEUS BENEFÍCIOS  
E SUAS QUALIDADES ESPACIAIS PAISAGÍSTICAS**

*GUSTAVO DE PAULA LIMA*

*ANA PAULA FARAH*

- 119 ESPAÇOS PÚBLICOS E PARQUES URBANOS: A DISPUTA PÚBLICA  
PELO NOVO PARQUE AUGUSTA**

*HENRIQUE POLITI CORSI*

*EUNICE HELENA SGUZZARDI ABASCAL*

- 136 SÃO PAULO CENTRO – 150 ANOS DE PROJETO E REALIZAÇÕES: ESTUDOS  
SOBRE AS DINÂMICAS DE EVOLUÇÃO DE SEUS ESPAÇOS PÚBLICOS**

*ANDRE SOARES HAIDAR*

- 151 O TERMINAL DE PASSAGEIROS EM AEROPORTOS URBANOS COMO  
“TERCEIRO ESPAÇO: O CARÁTER LOCAL E PÚBLICO A PARTIR DE UMA  
LEITURA ILUSTRADA DOS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DOS  
AEROPORTOS DE CONGONHAS E SANTOS DUMONT**

*KASSIO MASSAITI MAEDA*

*VALTER LUIS CALDANA JUNIOR*

## Editorial

### Questões de Direito à Cidade

**O** Edital **Cidade, cidadania, território** propôs uma **reflexão sobre a arquitetura e urbanismo participativos**, a partir de teorias ou experiências que resultaram em mobilizações, e da produção de planos, projetos e/ou obras.

Abre-se o volume com o texto **Plano Diretor Municipal da Golegã: uma abordagem de base-local**, que relata uma experiência de projeto participativo em Portugal, cujo processo se desenvolveu entre 2013 e 2021. O artigo apresenta essa experiência também como disciplina e investigação científica, e traz um caso concreto de implementação desse processo, além de um enquadramento teórico e conceptual das políticas e mecanismos participativos. Designadamente, propõe uma metodologia que, de acordo com o autor, é denominada *inteligência estratégica*.

O artigo seguinte, **Imagine a Cidade: práxis plurais e a produção de lugares compartilhados**, aborda um caso de solidariedade social, focando, por sua vez, na ampliação de direitos e na execução de projeto como instância política. O trabalho relata a experiência colaborativa de projeto urbano no assentamento precário de Paraisópolis e a aposta no projeto como instrumento de transformação do território para a inovação social. O artigo também permite perceber o estágio de avanço da solidariedade social, no Brasil, uma vez que alerta para a questão das práticas democráticas participativas ainda em construção e, portanto, ainda carentes de aprofundamento teórico, desenvolvimento metodológico e elaboração empírica.

Quatro artigos discutem diretamente a questão de direito à cidade. Com a necessária inclusão de atores sociais ao projeto de cidades, o primeiro artigo, **Cidades Saudáveis: novos desafios para o planejamento urbano após 20 anos de Estatuto da Cidade**, propõe considerar a promoção da saúde como pauta integrante do planejamento urbano para uma cidade sustentável e saudável. O segundo **Valorização do Pensamento Pedestre**, coloca a mobilidade urbana no centro desse debate, com foco na prioridade do deslocamento a pé.

Garantir direitos aos cidadãos com deficiência, com a possibilidade de autonomia, conforto e segurança em seus deslocamentos físicos e/ou virtuais é a discussão central do texto **Barreira Pandêmica à Acessibilidade: do direito ao medo na cidade contemporânea**.

Em uma visão mais ampla sobre o espaço urbano, ainda sob o entendimento de reivindicação de uma cidade para todos, o trabalho **O Jardim como Espaço Terapêutico: seus benefícios e suas qualidades espaciais paisagísticas** explora a qualificação de áreas construídas e ajardinadas para tornarem-se ambientes restauradores e terapêuticos, tornando-as, assim, inerentes à qualidade do espaço.

O espaço público contemporâneo, como direito de todos os cidadãos, é a pauta de **Espaço Público e Parques Urbanos: a disputa pública pelo novo Parque Augusta**, o qual trata da dimensão humana no planejamento urbano com a participação da sociedade na reivindicação de novos espaços públicos.

Uma reflexão sobre a importância de enfoques da sociedade e do Estado, em relação ao desenvolvimento do espaço público, organiza a construção de uma linha do tempo que norteia estudo **São Paulo Centro – 150 anos de Projetos e Realizações: estudos sobre as dinâmicas de evolução de seus espaços públicos**, e que indaga que Centro de cidades que desejamos e para quem e para qual público queremos.

Já o artigo **O Terminal de Passageiros em Aeroportos Urbanos como “Terceiro Espaço”: o caráter local e público a partir de uma leitura ilustrada dos processos de transformação dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont** discute potenciais convergências de uso entre as instâncias pública e privada, através de um comparativo entre ambas obras arquitetônicas, entende-se, no tempo, seu potencial de urbanidade como um meio propício a certas formas de sociabilidade, propiciando o “viver junto”, o coabitar.

Os artigos e os projetos, que ora se publicam, explicitam a proposta de um diálogo de solidariedade social, ampliação de direitos e ação do projeto como instância política. Permite, ainda, avançar nas questões a que nos propomos como profissionais e cidadãos: que cidade queremos habitar e experenciar? Como colaborar com projetos e raciocínios para cidades mais humanas e democráticas?

*Maria Isabel Villac*

# **Plano Diretor Municipal da Golegã: uma abordagem de *base-local***

**Golegã's Master Plan: a *local-based* approach**

**Plan Maestro Municipal de Golegã: un enfoque de *base-local***

*Carlos Almeida Marques, Arquiteto e Urbanista, Doutorado em Administração Pública Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL) e Medio Ambiente (Universidad Complutense de Madrid), Investigador do Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design - Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa (CIAUD-FAUL) e Centro de Administração e Políticas Públicas-Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (CAPP-ISCSP-UL).*

*E-mail: [camarques@caam.com.pt](mailto:camarques@caam.com.pt)       ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0592-6537>*

**Para citar este artigo:** MARQUES, C. A. Plano diretor municipal da Golegã: uma abordagem de base-local. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 08-31, 2021. DOI 10.5935/cadernospov22n1p08-31

**Submissão:** 2021-09-25

**Aceite:** 2021-10-22

## **Resumo**

Neste artigo, propomos abordar, como parte da solução e suporte da tomada de decisões populares, a participação pública e a sua relação com o planejamento regional e urbano. O texto foi organizado em duas partes: a primeira dedica-se ao enquadramento teórico e conceptual das políticas e mecanismos participativos; na segunda, apresenta-se um caso concreto de implementação de processos participativos – designadamente, a Metodologia

Q – no âmbito do projeto de revisão do Plano Diretor Municipal da Golegã. Essa estratégia, além de favorecer o exercício da cidadania e a governança territorial, contribui para que o Plano seja apropriado pela comunidade local como “seu Plano”.

**Palavras-chave:** Plano; Participação; Governança; Território; Políticas públicas.

## Abstract

In this article we propose to address the theme of public participation and its relationship with regional and urban planning, understood as part of the solution and support of decision making. The text was organized in two parts: the first dedicated to the theoretical and conceptual framework of participatory policies and mechanisms; in the second part a concrete case for the implementation of participatory processes, namely the Q Methodology, is presented, within the context of the Golegã's Municipal Master Plan draft revision. The implementation of participatory processes, in addition to promoting the exercise of citizenship and territorial governance, contribute to the taking by local community of the Plan as "their Plan".

**Keywords:** Plan; Participation; Governance; Territory; Public policy.

## Resumen

En este artículo proponemos abordar el tema de la participación pública y su relación con la planificación regional y urbana, entendida como parte de la solución y apoyo a la toma de decisiones. El texto se organizó en dos partes: la primera dedicada a los conceptos teóricos y conceptuales sobre políticas y mecanismos participativos; en la segunda parte se presenta un caso de implementación de procesos participativos, a saber, la Metodología Q, en el contexto del proyecto de revisión del Plan Maestro Municipal de Golegã. La implementación de procesos participativos, además de promover el ejercicio de la ciudadanía y la gobernanza territorial, contribuyen a que la comunidad local tome el Plan como "su Plan".

**Palabras clave:** Plan; Participación; Gobernanza; Territorio; Políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

**A** participação cidadã é uma das mais proeminentes formas de suporte e expressão da democracia. Os mecanismos participativos, são por essa razão, um instrumento ideal para manifestar e ativar os princípios emergentes e transformativos da democracia como instituição humana de governo.

Costuma-se associar a fundação das ideias democráticas modernas à *pólis* grega e à *civitas* romana. Existe, contudo, uma diferença entre ambas: A *pólis* é o lugar onde determinada gente, específica no que toca a tradições e costumes, tem a sua sede, na qual, por sua vez, tem o seu próprio *éthos*.

[...] Esta especificidade ontológica e genealógica do termo *pólis* não está presente no termo latino *civitas*. [...] Em Roma, pelo contrário [...] a cidade é confluência, convergência de pessoas muito diferentes no que toca a religião, etnias, etc., e que só concordam entre si em virtude da lei (CACCIARI, 2010, p. 11).

Essa segunda conceção está evidentemente mais próxima da ideia de cidade e política urbana europeia contemporânea. É nessa confluência e convergência de pessoas muito diferentes, que a participação pública adquire uma função crítica para o exercício da cidadania.

Sendo assim, a cidade – enquanto território histórico do espaço público onde essa configuração política foi inventada – é um dos fatores determinantes para as possibilidades de democracia. Porém, isso não implica em uma correlação direta entre a existência das cidades e o regime democrático (MOTTA, 2011). Sabe-se quão longe de se materializar está essa relação.

A auto-organização urbana - entendida como participação ou co-criação - sempre existiu e tem sido um componente fundamental da cidade. A auto-organização foi colocada dentro dos princípios evolutivos da sociedade pré-moderna, e muitas vezes configurou a forma comum de construção e evolução de uma cidade, onde as intervenções da autoridade e poder político se concentravam em alguns espaços e em algumas obras (CELLAMARE, 2018).

Contudo, essa ideia de auto-organização foi interrompida quando a sociedade moderna introduziu um novo modelo de planeamento urbano - nascido com a metropolização das cidades e a necessidade de gestão do regime do solo, a solução dos problemas saúde-sanitários das cidades em rápido crescimento, o repensar o espaço de acordo com a mobilidade e a eficiência, a procura de habitação – que passa a representar a forma de controle do espaço e governo das cidades.

Desde esse momento, a tomada de decisão sobre a gestão urbana, o regime jurídico e as políticas públicas, passou a ser delegada pela gestão das cidades, enquadrada no conceito de urbanismo *stricto sensu* (AMARAL, 1993). Entretanto, o planeamento dos aspectos que requerem um conhecimento exclusivamente técnico, mas na realidade sempre também políticos, vai ser responsabilidade de profissionais com habilitações específicas, que integram estruturas orgânicas fortemente hierarquizadas e burocratizadas.

Outro fenômeno que caracterizou a metropolização das cidades era o impacto que produz sobre o espaço de cidadania, o que alterou as antigas coordenadas do espaço público. Houve, e ainda há, uma crescente “dessacralização” do meio ambiente e um crescimento de espaços privados sobre todos os outros, que obstruíam ou impossibilitavam o uso particular, e não para fins de consumo (MOTTA, 2011). Vivemos agora em um mundo no qual os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direitos (HARVEY, 2008), e em que “as leis do homem se substituíram às aquelas que outros chamavam as leis da natureza, da geografia ou da história” (LAVEDAN, 1959, p. 49).

Apesar de tudo, as formas de participação pública e de auto-organização sobreviveram. Muitas vezes essas ações foram consideradas ilegais, e colocavam em xeque essa separação entre instituições e habitantes, como no caso dos assentamentos urbanos informais. Outras vezes, eram legalizadas, mas em condições de subalternidade face ao poder público, pugnando pelas precisando defender o direito de exercer a cidadania.

Essa nova sensibilidade política que se conscientiza sobretudo a partir dos anos 1960 do século XX – foi incorporada em diversos movimentos sociais e intelectuais, cujas críticas e busca de alternativas, ora radicais, estenderam-se, em prol do direito à cidade, a todas as dimensões sociais, como formas de propriedade, organização da economia, família, perspectiva de gênero, educação, trabalho, cultura, entre outras.

Nos últimos 20 anos, a natureza aberta e descentralizada da *Internet*, bem como a das tecnologias de informação e comunicação revelaram a sua capacidade para recriar manifestações concretas da prática e da experiência da democracia, além de explorar os seus significados em espaços mediatizados de engajamento cívico e interação política (GASTIL *et al.*, 2020).

O surgimento dos meios digitais gerou toda uma série de expectativas em relação à reconfiguração da esfera pública, em resultado da emergência de uma sociedade em rede caracterizada por uma estrutura des-hierarquizada (CASTELLS, 2011) e por uma autonomia do poder “institucional” (CASTELLS, 2012). Por outro lado, salienta-se a perspectiva de os debates públicos serem mais inclusivos, especialmente dos segmentos da população mais marginalizados. Os meios digitais parecem ainda implicar a promessa de maior transparência, induzindo os decisores a serem mais responsivos e responsabilizáveis (De BLASIO, 2020). Neste mundo virtual navegam novos ideários como o da *democracia digital*, a *e-governance* ou o *webativismo* todos eles, tanto um meio com potencial para transformação deliberativa, como um meio para exploração antidemocrática.

## Enquadramento Teórico e Conceptual

### A questão do Direito: perspectiva jurídico-instrumental

O princípio da participação procedural está consagrado no artigo 267.º da Constituição Portuguesa, sendo obrigação da Administração Pública “aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva”, densificado no artigo 8.º do novo Código do Procedimento Administrativo, e

nomeado no artigo 11.º - Princípio da colaboração com os particulares e no artigo 12.º - Princípio da participação.

O "Direito de participação procedural e acção popular", é instituído pela Lei n.º 83/95, de 31 de agosto (artigo 4º, nº 1).

A adopção de planos de desenvolvimento das actividades da Administração Pública, de planos de urbanismo, de planos directores e de ordenamento do território e a decisão sobre a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos com impacte relevante no ambiente ou nas condições económicas e sociais e da vida em geral das populações ou agregados populacionais de certa área do território nacional devem ser precedidos, na fase de instrução dos respectivos procedimentos, da audição dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afectados por aqueles planos ou decisões.<sup>1</sup>

O novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), publicado em 2015, estabelece o *Direito à informação* sobre a política de gestão do território e o *Direito à participação* na avaliação e execução dos programas e planos territoriais. No seu artigo 5.º refere-se o seguinte sobre o Direito à informação:

1 – Todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais.

No artigo 6.º, o decreto-lei, estabelece o *Direito de participação* nos seguintes termos:

1 – Todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais.

As entidades responsáveis pela elaboração e pelo depósito dos programas e planos territoriais devem criar e manter atualizado um sistema que assegure o exercício do direito à informação, fazendo uso de meios informáticos. Meios pelos quais devem, por sua vez, ser divulgados os tais programas e planos territoriais durante o processo de alteração, revisão, execução ou avaliação. Essa divulgação se dá através de "sítio" na Internet, na plataforma colaborativa de gestão territorial (PCGT) e na comunicação social, facilitando, assim, a participação dos cidadãos.

Contudo, no mesmo artigo 6.º, o legislador enquadra o verdadeiro compromisso da Administração Pública com o resultado do exercício do Direito de informação e de participação, confinando-o ao "dever de ponderação" e a uma "resposta fundamentada":

4 – As entidades referidas no número anterior estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados, nos termos previstos no presente decreto-lei.

<sup>1</sup> Artigo 4.º, nº. 1.

Dessa forma, entende-se que os responsáveis pelos programas e planos territoriais devem “ponderar” sobre as propostas apresentadas, sem compromisso com a sua implementação ou a sua integração às políticas públicas de ordenamento do território e urbanismo. Por sua vez, os pedidos de esclarecimento, aos quais deve ser dada uma “resposta fundamentada”, geralmente relativos a aspectos técnicos, de direito de propriedade ou direitos adquiridos, ocasionalmente entrecruzados com questões de interesse público, mas, em sua grande maioria, concernem a interesses privados.

Sobressai, portanto, a ideia de que a participação pública se limita à audição dos indivíduos, grupos ou comunidades intervenientes, sem que haja efetiva obrigação de incorporar, nos programas e planos, as suas sugestões e propostas. Isto é, adota-se uma estratégia de retórica que procura levar os cidadãos a acreditar que a sua opinião é considerada, sem excluir que, na verdade, cabe aos representantes responsáveis colocar o problema e, subsequentemente, a sua solução. Essa situação pode levantar algumas questões como: Estão em causa os princípios éticos que deveriam reger o processo de consulta pública? O regime jurídico está funcionando como um inibidor da participação cidadã? Essa prática recorrente da Administração Pública pode explicar, em parte, o enorme desinteresse dos cidadãos relativamente aos processos participativos?

De facto, é muito baixo o número de pessoas que acessam a plataforma PARTICIPA,<sup>2</sup> onde são disponibilizados os processos sujeitos a consulta pública a cargo do Ministério do Ambiente e da Ação Climática. Acessando-a, é possível notar que são crescentes os níveis de abstenção eleitoral – nas eleições para a Assembleia da República em 2019, a taxa de abstenção era de 51%, quando, em 1975, um ano após a revolução de abril de 1974, a taxa registada era de 8,5%.<sup>3</sup>

Essas falhas do sistema democrático são transversais a vários países da União Europeia; por essa razão, nos programas comunitários, os compromissos com a igualdade passaram a ser introduzidos entre os principais desafios das políticas de coesão social e territorial, quase sempre associados a formas de governança territorial.

A governança territorial configura-se, atualmente, como uma das melhores estratégias para dar corpo social aos compromissos com a igualdade. Essa estrutura permite complementar, ou mesmo superar, alguns dos constrangimentos do planeamento tradicional, em especial no domínio dos planos municipais de ordenamento do território. No capítulo seguinte, analisa-se alguns dos conceitos e metodologias que orientam as políticas comunitárias da União Europeia.

## **Governança territorial: estratégia comunitária europeia**

A política de coesão social e territorial da União Europeia, expressa na Nova Carta de Leipzig (2020),<sup>4</sup> propõe que a transformação das cidades europeias e o seu desenvolvimento devem refletir a integração de três dimensões ou conceitos de

<sup>2</sup> O portal disponível desde julho de 2015 permite pesquisar e acompanhar os processos e enviar contributos de participação. Disponível em: <https://participa.pt/>.

<sup>3</sup> Fonte: PORDATA. Taxa de abstenção nas eleições para a Assembleia da República: total, residentes em Portugal e residentes no estrangeiro. Disponível em: <https://www.pordata.pt/>. Acesso em: 18 set. 2021.

<sup>4</sup> B.2 Three Dimensions of European Cities, p. 3.

cidade: a *cidade justa*, a *cidade verde* e a *cidade produtiva*. Porém, como se sublinha na Carta, essa "transformação integrada das cidades [...] só será bem-sucedida se atores governamentais e não governamentais de todos os níveis e setores trabalharem juntos, [...] com base numa compreensão compartilhada dos princípios fundamentais para a boa governança." Entre esses princípios,<sup>5</sup> destacam-se o da participação e cocriação, a governança multi-nível e a abordagem de base-local.

A participação e cocriação, ou o *co-design*, correspondem a uma abordagem que requer o envolvimento do público em geral, cooperação com habitantes, redes da sociedade civil, organizações comunitárias e empresas privadas a fim de considerar as suas preocupações e conhecimentos. O recurso das metodologias de participação e cocriação tem indicado determinantes para a sustentabilidade dos processos de governança territorial.

No âmbito do planeamento regional e urbano, a governança territorial funciona como extensão do conceito mais estabelecido de governança multi-nível, por adicionar intuições explicitamente territoriais e, assim, focar-se numa abordagem de base-local e territorialmente mais sensível (ESPON, 2012). Numa abordagem de base-local, o território é um marco de referência para uma relação horizontal e vertical integrada. As estratégias territoriais e urbanas, bem como os seus instrumentos de planeamento e gestão, devem estar baseadas em uma análise sólida da situação local específica, focando nos potenciais benefícios e riscos, e acompanhando as lógicas do desenvolvimento e as idiossincrasias das comunidades locais. Isso permitirá uma transformação de base endógena e com tendência para reduzir as desigualdades socioeconómicas locais.

A governança territorial pode ser entendida como um modo organizacional de ação coletiva territorial, a partir da abertura e da transparência do processo em si, e na cooperação e coordenação, tanto horizontal quanto verticalmente, e em um quadro de subsidiariedade mais ou menos explícita (DAVOUDI *et al.*, 2008).

Para o Programa Interreg Europe 2021-2027, especialmente focado no desenvolvimento das regiões de periferia, uma das prioridades políticas é a criação de "Uma Europa mais próxima dos cidadãos", proporcionando orientações estratégicas para o planeamento espacial e para o fortalecimento da dimensão territorial de todas as políticas relevantes em todos os níveis de governança:

*Good territorial governance and cooperation are preconditions to counter current social, economic, connectivity and environmental challenges in the European territory. The diversity of the European territory in terms of geography, administrative and governance settings and political differences across regions emphasizes the importance of tailored, place-based approaches. [...].*

No seu conjunto, estas estratégias colaborativas procuram capacitar as lideranças locais e regionais, e a qualificação do tecido institucional descentralizado e desconcentrado, através de plataformas de diálogo, de experimentação e implementação de políticas integradas e consonantes com as especificidades de cada territorialidade. Os planos municipais de ordenamento do território, por sua vez, são

<sup>5</sup> C. Key Principles of Good Urban Governance, p. 5-7.

excelentes instrumentos para a experimentação e implementação de estratégias participativas e de cocriação, bem como para a formulação de estratégias de base-local; caso do projeto de revisão do Plano Diretor Municipal da Golegã que aqui se apresenta como tema de estudo.

## O Plano Diretor Municipal da Golegã

### Sobre o lugar

O município da Golegã pertence ao Distrito de Santarém, integrando, desde 2002, à região estatística (NUTS II) do Alentejo e na sub-região estatística (NUTS III) da Lezíria do Tejo, fazendo parte da Região de Lisboa e Vale do Tejo. A Golegã constitui, ainda, a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT).

No Plano Regional de Ordenamento do Território – Oeste e Vale do Tejo<sup>6</sup> – a Vila da Golegã é classificada como Centro Urbano Complementar, definido como espaços que prestam um leque de funções urbanas pouco diversificadas, mas fundamentais na sustentação da coesão territorial e na consolidação de redes de proximidade. Integram o sistema urbano municipal duas outras localidades – o Pombalinho e a Azinhaga, aldeia onde nasceu José Saramago, Prémio Nobel da Literatura em 1998.

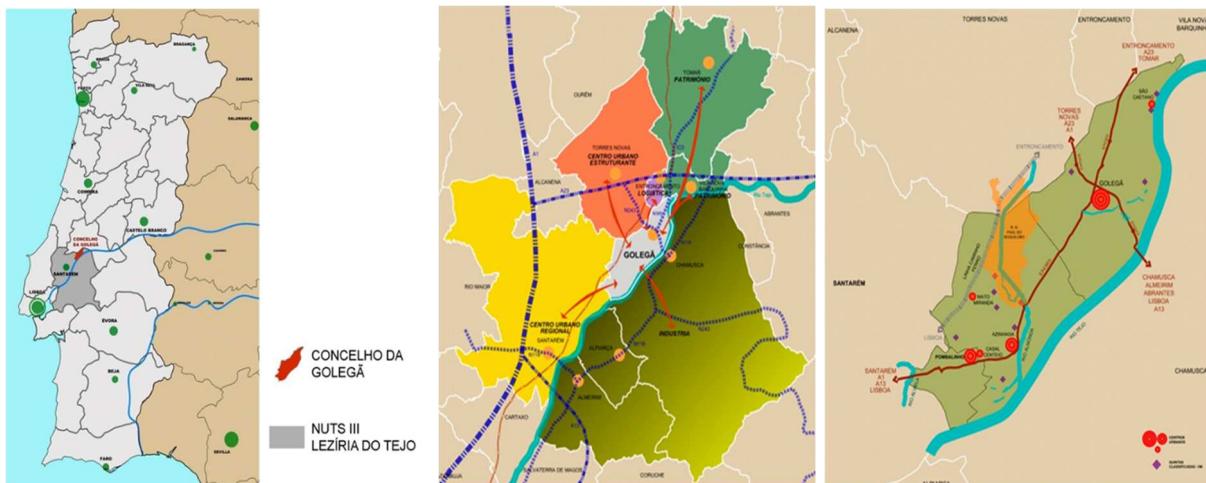


Figura 1: Município da Golegã: Enquadramento administrativo, enquadramento intermunicipal, sistema urbano. Fonte: Elaborada pelo autor (Relatório do PDMG).

Em consequência da reforma administrativa de 2013, o município passou a ter uma área total de 84,32 Km<sup>2</sup> e uma população de 5913 habitantes (CENSOS, 2011). Os resultados preliminares do Instituto Nacional de Estatística para 2021, indicam uma redução

<sup>6</sup> No sistema de gestão territorial português, a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território é uma competência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

populacional de -8,7%, sendo 5400 o número de habitantes atualmente a residir no concelho, o que corresponde a uma densidade populacional de 64,04 hab./Km<sup>2</sup>.

A par da redução populacional, as dinâmicas sociodemográficas são caracterizadas por três transformações relevantes: i) o progressivo envelhecimento da população, carga que recai sobre a população ativa; ii) a tendência de decréscimo da população jovem, situação que se relaciona, sobretudo, com a influência dos saldos migratórios, dos baixos níveis de fecundidade e da conjugação de ambos; e iii) a diminuição da população em idade ativa, sendo que os dados estatísticos mostram que um número muito significativo de residentes na Golegã trabalha ou estuda noutra município.

O território do município da Golegã está indissociavelmente ligado à Lezíria do Tejo, uma unidade de paisagem agropecuária estruturada pela bacia hidrográfica do rio Tejo que, no troço final do seu percurso ibérico, se espalha para dar origem a uma vasta planície de terrenos férteis, os quais são explorados intensivamente há séculos.

A forma como, ao longo do tempo, as comunidades locais e regionais lidaram com o meio ambiente e cultivaram o solo conduziu à criação de uma paisagem singular. Esta utilização dos solos contribuiu para a definição da identidade desta região, a qual representa uma componente essencial do património cultural da Golegã.



Figura 2: Sistema de irrigação "pivot" e Reserva da biosfera. Fonte: CMG.

Integradas nesta passagem e associadas ao "mundo rural" devem ser assinaladas as práticas e a tradição secular radicada na cultura local da criação do cavalo lusitano. Essa referência chave do património imaterial da Golegã, conjuga a atividade equestre com as festas e feiras anuais, com projeção internacional, como a Feira Nacional do Cavalo, que coincide com a Romaria de São Martinho.

Falamos de um território com fortes raízes rurais onde a agricultura ainda tem um peso significativo, o que se traduz fortemente na tipologia das atividades económicas e do

seu tecido social. Igualmente apoiado em indústrias ligadas à exploração agrícola e ao setor terciário, o desenvolvimento da Golegã tem evoluído com base no que Philippe Saint-Marc (1996) denomina de "economia branda", um conceito e um modelo de desenvolvimento que hoje permite à Golegã dar um salto qualitativo e prosseguir a sua desenvolução, ancorada em novos domínios de planejamento econômico e de turismo sustentável.

Muito embora as suas localidades não sejam caracterizadas por morfologias e ambientes urbanísticos de conceituada menção, o concelho possui alguns edifícios de grande qualidade estética e destacado significado histórico, no quadro da arquitetura portuguesa. Por um lado, assinalam-se fortes testemunhos da plena Idade Moderna – compreendia entre os séculos XV e XVIII –, que se explicam pela relação geo-concelhia de proximidade a Lisboa e à Corte; por outro lado, há edifícios de referência para a arquitetura dos séculos XIX e XX.

Sem preocupação de sistematizar, refiram-se alguns desses exemplos como: a Igreja Matriz, obra manuelina de Boitaca, classificada monumento nacional; as várias casas senhoriais, da qual se destaca a Quinta da Cardiga; o edifício Seiscentista que integra construções associadas aos Templários e à Ordem de Cristo; e a Casa-Estúdio de Carlos Relvas, recuperada há pouco anos para a sua função como habitação e atelier de fotografia, representa bem o ideário formal português dos finais de Oitocentos e inícios do século XX, entre o Romantismo e as primeiras proezas de modernidade: constitui, um claro e original modelo de residência – "chalet", envolvida por jardim privado, evocativo de uma poética campesina e rural, mas o extremo cuidado da sua realização formal, a sua especial adaptação técnica e artística à função em causa – fazem do conjunto obra única e exemplar em Portugal.



Figura 3: Casa Estúdio Carlos Relvas. Fonte: CMG.

A elaboração do Plano Diretor Municipal da Golegã (PDMG),<sup>7</sup> teve início em 2013, sendo apresentada a proposta de Plano de Ordenamento em abril de 2021. O Plano foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar, com a colaboração próxima dos técnicos da Câmara Municipal e uma cuidada atenção dos responsáveis autárquicos.

Uma das primeiras ações desenvolvidas, ainda antes de iniciar os trabalhos de caracterização e diagnóstico, foi a da realização de um conjunto de sessões públicas, no contexto de um processo participativo baseado na Metodologia Q (STEPHENSON, 1953), cuja operacionalização e resultados serão apresentados nos capítulos seguintes.

Com esse mecanismo de participação pública, a equipe técnica pôde adquirir um conhecimento mais profundo das principais dinâmicas socioeconómicas e culturais que caracterizam a população que vive e trabalha no município, ou que com ele mantém relações institucionais ou de negócio. Simultaneamente, a equipe registrou as perspectivas de desenvolvimento da comunidade local relativamente ao território municipal.

### A Metodologia Q

A Metodologia Q foi desenvolvida por William Stephenson na década de 1930, a qual corresponde a uma investigação sobre o significado da consciência, da subjetividade, do próprio indivíduo, chegando enfim, ao significado fundamental da proliferação autorreferencial, publicada em *The Study of Behavior: Q-technique and Its Methodology* (1953).

Uma das formas de se utilizar o Método Q para estudos ambientais, em especial, para o ambiente construído refere-se à indicação de diferentes perspectivas sociais que existem sobre um assunto ou tema.

O Método Q combina as capacidades de pesquisa qualitativa e quantitativa tradicional (BROWN, 1996), utilizando dados que não podem ser medidos de maneiras convencionais, como sentimentos, opiniões ou soluções de uma pessoa, e dados que podem ser medidos e relatados em termos numéricos (AMIN, 2000). Embora esse método possa quantificar e simplificar valores, a sua vantagem é a possibilidade de captar a percepção dos entrevistados sobre qualquer tema (GIL; GUIMARÃES, 2011). O Método Q tem sido aplicado por diversos autores a fim de identificar perspectivas sobre questões de cidadania, interesse público, qualidade dos processos participativos, fatores motivadores na tomada de decisões sobre a utilização dos recursos e políticas ambientais (WEBLER *et al.*, 2001), bem como em questões de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (CURRY *et al.*, 2012).

O método tem vários passos-chave: a) formulação do *concourse*; b) seleção da amostra Q e testemunhos Q; c) ordenamento da pirâmide, Q *sort*; e d) análise e apresentação dos resultados. A seguir serão descritos, genericamente, cada um desses passos-chave.

<sup>7</sup> A coordenação do projeto de revisão do Plano Diretor Municipal da Golegã é da responsabilidade da firma Carlos Almeida Marques, Arquitectura e Urbanismo Lda. O trabalho de análise e tratamento de dados obtidos da Metodologia Q foram realizados por investigadores da Associação para a Ciência e o Desenvolvimento dos Açores e da Universidade dos Açores.

*Formulação do concourse* – Um estudo Q começa pela identificação de um domínio sobre um tema específico e um grupo de pessoas, e um segmento da sociedade, cujas perspectivas estamos interessados em conhecer. A relação entre o domínio de estudo e o grupo de pessoas configura o denominado *concourse*. A escolha do domínio ou tema de investigação deve ser fundamentado por um corpo de literatura, procurando agrupar, em texto, a informação disponível e o pensamento capaz de o representar. Por vezes, o texto é criado a partir de entrevistas com pessoas bem-informadas ou com conhecimento empírico sobre o objeto de estudo (WEBLER *et al.*, 2009). Esta segunda opção foi adotada para o caso do Plano Diretor Municipal da Golegã, apresentado mais adiante.

Muitas vezes, a entrevista é uma forma eficiente e prática de recriar o *concourse*, pois pode-se garantir que todos os aspectos relevantes do tema sejam explicitamente discutidos e nada seja sistematicamente eliminado. Um dos benefícios da construção de um *concourse* a partir de entrevistas é que os testemunhos Q acabam vindo diretamente das pessoas que estão sendo estudadas. Consequentemente, a influência do pesquisador na concepção dos estímulos é minimizada ao ato de seleção de declarações (WEBLER; DANIELSON; TULER, 2009).

*Seleção da amostra Q e testemunhos Q* - A partir do *concourse* um conjunto de participantes é estrategicamente selecionado, ou seja, a amostra Q (*Q sample*), que formularão o seu testemunho Q (*Q statement*). Por sua vez, cada testemunho Q é a expressão de um ponto de vista individual. Os participantes são pessoas com opiniões claramente diferentes, e são solicitados a expressar os testemunhos Q. Estes são classificados, formando assim uma coleção de testemunhos, o denominado *Q sort* (WEBLER; DANIELSON; TULER, 2009). Os testemunhos Q devem ser concisos, mas formulados de modo que, na fase seguinte, os entrevistados possam mostrar o seu acordo ou desacordo com a ideia apresentada, e nunca devem conter conceitos contraditórios (AMIN, 2000).

*Ordenamento da pirâmide, Q sort* - Cada testemunho Q é impresso em pequenos cartões, o conjunto destes (*Q sort*) é apresentado de modo aleatório aos respondentes Q – que integram também a amostra Q – a quem é pedido que os avaliem de acordo com a importância que lhe atribuem, utilizando um esquema piramidal. A pirâmide é desenhada de modo a acomodar uma simples questão nos extremos (Figura 1). À esquerda (posição -4), os respondentes colocam a frase que, de acordo com o seu ponto de vista, menos representa o objeto-tema, e, à direita, (posição +4) colocam a frase que pensam melhor representar o objeto-tema.

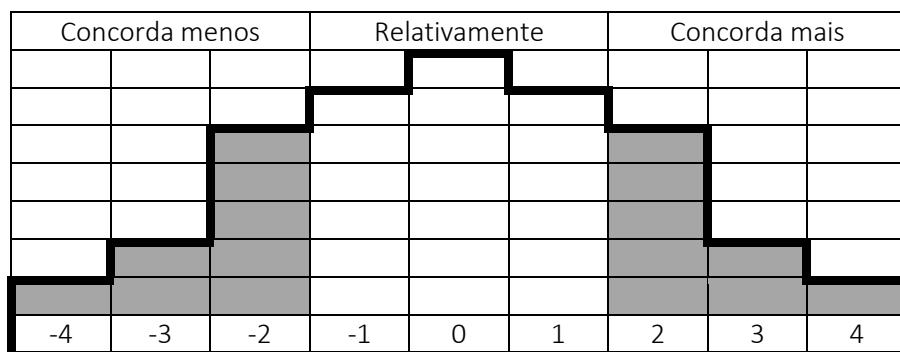


Figura 4: Q sort - esquema piramidal. Fonte: Relatório do PDMG (2013).

À imagem dos entrevistados Q, também os respondentes Q são selecionados para serem representativos de uma população, ainda que com designações distintas. Os respondentes Q são selecionados para representar a amplitude de opinião em uma população-alvo, não a distribuição de crenças em toda a população. Também são escolhidos por terem opiniões razoáveis e diferentes, adequadamente e formadas. Pessoas que têm opiniões fundamentadas e coerentes acharão mais fácil participar no Q sort, e provavelmente produzirão um resultado mais robusto.

Normalmente, são coletados dos participantes/respondentes algumas dezenas de Q sort. Estas são analisados utilizando técnicas estatísticas de correlação e análise de fatores para revelar padrões na forma como as pessoas associam opiniões.<sup>8</sup> Os resultados da análise são interpretados e expressos na forma de diferentes perspectivas sociais. Um estudo Q revela também como os indivíduos que participaram no Q sort concordam ou discordam dessas perspectivas (WEBLER; DANIELSON; TULER, 2009).

*Análise e apresentação dos resultados* - O método Q é um tipo de pesquisa que integra técnicas qualitativas e quantitativas para revelar perspectivas sociais. Em um estudo Q, as variáveis são os Q sorts, pelos quais, como exprimimos anteriormente são perspectivas individuais, se dão as soluções de análise dos fatores que refletem princípios mais profundos de organização, sendo, por isso, chamadas de narrativas sociais (STEPHENSON, 1965). Cada solução apresenta uma série de "fatores", isto é, "ponto de vistas" ou "perspectivas", que explicam a variação dos dados. Todo fator é descrito como um arranjo particular dos testemunhos Q.

A análise dos fatores pode envolver um significativo número de avaliações ou decisões de ponderação que intervêm na forma como se dá a investigação dos fatores, por meio do que é, habitualmente, chamado de "rotação". Rodar o fator implica uma mudança do seu significado, mas pode também tornar o fator mais relevante ou significativo. Este processo pode ser realizado com uma rotação automatizada por computador chamada "varimax", capaz de produzir a solução-fator que maximiza a quantidade de variância explicada no menor número possível de fatores (WEBLER; DANIELSON; TULER, 2009).

Contudo, o que determina se a solução alcançada é ideal, boa, aceitável ou pobre não depende de uma resposta matemática ideal. Embora haja orientação estatística, o investigador precisa possuir familiaridade com o objeto de estudo afim de fundamentar uma avaliação convincente dos resultados obtidos.

### **Aplicação da Metodologia Q - valores e atitudes dos atores e agentes locais**

Num primeiro momento do projeto de revisão do Plano Diretor Municipal da Golegã, foi decidido realizar reuniões com um conjunto de agentes e atores locais nas áreas da ação social, da atividade económica, industrial, agrícola, turística e cultural, e também da administração do território. O objetivo dessa consulta pública era o de induzir uma

<sup>8</sup> Existem vários programas informáticos para análise dos dados recolhidos com recurso ao Principal Component Analysis (PCA), com rotação de factor "varimax", como o programa PQMethod v. 2.11. Outras versões de Q analysis software estão disponíveis em: <http://pcqsoft.com/>. Existem também vários programas informáticos que permitem analisar o Q sorting on-line, os quais se encontram listados na página de recursos do site qmethod.org: <http://qmethod.org/links.php#online>.

prática de democracia participada, através da qual fosse possível obter ex-ante informação dos atores e agentes locais sobre as potencialidades, ameaças, oportunidades e debilidades do concelho, a considerar na fase subsequente de elaboração da proposta de revisão do Plano.

A informação recolhida foi tratada com base na utilização da Metodologia Q, o que implicou seguir os seus passos-chave, começando pela formulação do *concourse* com a definição de um domínio de estudo. Neste caso, foi com o PDMG e a escolha do grupo de participantes Q (*Q sample*) que se deu a formulação do testemunho Q (*Q statement*). Como exposto anteriormente, o método passa pela escuta de testemunhos, por meio das quais percebe-se que as atitudes que esses testemunhos induzem, para, por fim estimular reflexões para ligar esses valores e atitudes ao diagnóstico dos problemas e à definição da estratégia de desenvolvimento do Concelho, com algumas questões-chave como:

Quais são as potencialidades, fraquezas, oportunidades e ameaças do desenvolvimento da Golegã? Qual a atitude dos agentes face a estas capacidades e limitações externas e internas? Qual a estratégia de desenvolvimento do Município tendo em atenção os valores e atitudes dos seus agentes e as capacidades e limitações internas e externas?

Essas foram as questões de abertura, mais vastas, colocadas aos entrevistados Q, cuja resposta deveria contribuir para a formulação dos testemunhos Q, os quais permitiriam perceber as motivações e os interesses dos principais atores e agentes ligados ao desenvolvimento do município. Com a Tabela 1, é possível rastrear várias sessões participativas, organizadas por áreas de atuação ou de atividade.

Tabela 1. PDMG | ATORES E AGENTES LOCAIS – Q sample

SAÚDE/AÇÃO SOCIAL	ACES Lezíria Sta. Casa Misericórdia Golegã Sta. Casa Misericórdia Azinhaga Casa Povo do Pombalinho Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo -ARSLVT-USG Centro Social Paroquial Golegã Conferências São Vicente de Paulo
EDUCAÇÃO/DESPORTO	Centro de Estudos Politécnicos da Golegã – CESPOGA/IPT Agrupamento Escolas - GAP Ginásios da Educação da Vinci Escola Superior de Desporto de Rio Maior - ESDRM Desporto Daniel Filipe Futebol Clube Goleganense Clube de Ténis da Golegã Núcleo Sportinguista do Concelho da Golegã Azhnaga Atlético Clube Casa do Benfica na Golegã Clube Desportivo em Movimento
TURISMO/CULTURA	Associação Nacional Turismo Equestre - ANTE Lusitanus - Turismo Equestre SA Divisão Intervenção Social (CMG) Feira Nacional do Cavalo - FNC Turismo do Alentejo e Ribatejo - ERT Capriola (Restauração) O Barrigas (Restauração) Lusitanus (Restauração) Central (Restauração) Hotel Lusitano (Alojamento) Quinta dos Álamos (Alojamento) Casa da Azinhaga (Alojamento) Casa da Tia Guida (Alojamento) Pátio das Vendas (Alojamento) Pátio da Avó Faustina (Alojamento) Casa do Largo (Alojamento) Quartos do Lagar (Alojamento) Lusitanus S.A (Alojamento) Solar do Espírito Santo (Alojamento) Casa São Caetano (Alojamento)
AGRICULTURA/INDÚSTRIA AGROALIMENTAR	União Agrícola do Norte do vale do Tejo - AGROTEJO Agromais – Entreponto Comercial Agrícola CDL Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo – DRAP LVT Junta de Agricultores do Vale do Rio Almonda - JRAVA Reserva Natural do Paúl Boquilobo -RNPB Associação Empresarial Torres Novas, Entroncamento, Alcanena e Golegã - ACIS Associação Empresarial da Região de Santarém - NERSANT
ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO	Junta de Freguesia da Golegã Junta de Freguesia da Azinhaga Junta de Freguesia do Pombalinho

Tabela 1. PDMG | ATORES E AGENTES LOCAIS – Q sample. Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

A Tabela 2 contém 31 frases que resumem os testemunhos dos atores e agentes entrevistados Q, cujos depoimentos foram registados pela equipa do plano. Essas frases foram, então, apresentadas aos respondentes Q – não necessariamente coincidentes com os participantes anteriores –, pedindo que hierarquizassem as frases de acordo com o grau de concordância, seguindo o esquema piramidal da Figura 4, que corresponde ao Q sort.

**Tabela 2. PDMG | Frases de testemunhos Q – Atores e Agentes de Desenvolvimento Local**

1	O Plano Diretor Municipal não permite construir provocando a verticalização e a deslocalização dos jovens que ficam longe dos seus familiares dificultando o apoio aos mais idosos.
2	É preciso ter cuidado com as novas áreas de expansão urbana quando temos área nas zonas urbanas que podem ser utilizadas.
3	Os edifícios das fábricas abandonadas devem ser utilizados para outros usos ou continuarão a ficar degradados e abandonados.
4	Temos que repensar a forma de prestar serviços de saúde concentrando os serviços e facilitando o transporte dos utentes e o serviço ao domicílio
5	As pessoas têm dificuldade em encontrar os serviços de saúde que necessitam
6	A Golegã está a ficar um município de gente idosa e com equipamentos e infraestruturas que não facilitam a acessibilidade às pessoas idosas.
7	Os idosos sofrem de uma solidão crescente e têm um grande medo de assaltos também porque as habitações são muito grandes e muito dispersas no tecido urbano porque há muitas casas desabitadas.
8	As pessoas não têm em que trabalhar na Golegã e os jovens não têm muitas possibilidades de criar o seu próprio emprego.
9	A base económica do Município da Golegã é a agricultura muito ligada à produção de milho que apresenta uma das mais altas produtividades da Europa.
10	As potencialidades da Golegã em Turismo são elevadas: temos os Caminhos de Santiago, temos o Paul do Boquilobo, temos até a visitação às áreas inundadas.
11	O município da Golegã tem equipamentos e infraestruturas dispersos que precisam ser vivificados com um planeamento e gestão integrada do desporto apoiado num observatório do desporto.
12	O município da Golegã deve promover a cooperação com as instituições de ensino superior do Ribatejo nomeadamente os Institutos Politécnicos de Santarém (com Escola de desporto de Rio Maior) e de Tomar
13	O município da Golegã, sendo um concelho plano, deve apostar no transporte de bicicleta designadamente complementando o desporto e o turismo.
14	É fundamental apostar na internacionalização das atividades económicas, sejam elas ligadas ao "cavalo", à agricultura ou à educação e ao desporto.
15	A marca da Golegã é a Feira do Cavalo, vêm visitantes de todo o mundo. É a maior feira do Ribatejo. É preciso um picadeiro coberto para provas indoor e a apostar no desenvolvimento do Centro de alto rendimento.
16	A Feira da Golegã traz à vila um turismo jovem noturno que tem um impacto negativo no turismo associado ao cavalo.
17	É fundamental apostar na utilização do recurso rio Tejo, na promoção do turismo e no desporto, tomando como exemplo e adaptando a apostila feita no rio Douro.
18	O caminho-de-ferro constitui fundamentalmente uma barreira. É importante reativar o apeadeiro de Mato Miranda, criando dimensão de tráfego que o justifique.
19	É preciso passar da potencialidade dos recursos (cavalo, agricultura, localização, cultura e o Tejo) à venda de produtos e serviços.
20	A Feira da Golegã estimulou a compra de habitações na vila por não residentes, desertificando-a quase todo o ano e criando sérios problemas ao comércio e aos serviços.
21	É fundamental criar parcerias entre os operadores turísticos para responder a procuras específicas de maior escala; alojar grupos em várias hospedarias, mobilizar cavalos ou bicicletas para grupos maiores.
22	É muito importante melhorar o acesso da Golegã ao IC3 com uma nova travessia do rio Tejo mais larga que a atual e uma alternativa viária à estrada do dique dos vinte.
23	A ocupação do solo na Golegã é muito condicionada pelo meio ambiente – zona inundável - e por regulação muito restritiva ao uso eficiente do solo - reserva do Paul do Boquilobo, RAN e REN.
24	O ordenamento do município da Golegã deveria permitir a criação de assentos de lavoura fora da zona urbana, pois esta não permite com facilidade a movimentação de máquinas e equipamentos atuais.
25	O projeto de emparcelamento agrícola da Golegã deve ser terminado, sendo necessário a transferência de verba pública para completar o projeto.
26	Deveríamos atrair as agroindústrias para junto dos agregados do município da Golegã para promover o emprego ligado às competitivas cadeias de valor da agricultura
27	O Paul do Boquilobo deve ser gerido com uma parceria entre o município e o Instituto de Conservação Natureza e Floresta de forma a compatibilizar os interesses dos agricultores, dos turistas e da conservação.
28	O Plano Diretor Municipal deve ser um instrumento não só de integração de legislação, mas de promoção da sua adequação do desenvolvimento sustentável do município.
29	O município da Golegã deveria valorizar a memória dos que ganharam fama fora do município: o escritor José Saramago, o fotógrafo Carlos Relvas, etc.
30	A Golegã deve apostar na centralidade das suas empresas agroindustriais que juntam valor pela transformação e comercialização de produtos agrícolas do Alentejo e Ribatejo.
31	A Golegã deve apostar nas grandes potencialidades que tem no campo da restauração, aproveitando a centralidade rodoviária que pode ganhar com melhores acessos e sinalização aos eixos viários nacionais.

*Tabela 2. PDMG | Frases de testemunhos Q – Atores e Agentes de Desenvolvimento Local. Fonte: Relatório do PDMG (2013).*

O tratamento dos dados recolhidos foi realizado através do método de Análise dos Componentes Principais (PCA), com aplicação de fator de rotação "varimax" (*PQMethod*). A interpretação foi feita para cada fator, e em comparação com os demais fatores, para definir os pontos de concordância e discordância. O PCA permitiu identificar nove componentes – grupos ou perspetivas sociais – que sintetizam os depoimentos dos 30 respondentes Q, expressos de modo hierarquizado com base no esquema piramidal. De acordo com a metodologia aplicada, foram identificados os componentes mais representativos da variedade de interesses do município, estando estes associados a alguns dos agentes de desenvolvimento que a outros.

*1º Componente: Aposto nas potencialidades do capital natural* - com ele, privilegia-se as potencialidades do concelho na agricultura e na agroindústria, no desejo do ordenamento e das políticas públicas que promovam a sustentabilidade da vocação da terra fortemente marcada pelo Rio Tejo. Este primeiro componente, valoriza o capital dos recursos naturais da Golegã, e é marcadamente urbano e diversificado, sendo ele expresso pelos: comerciante, funcionário da Câmara Municipal, gestores do restaurante e do turismo, pela junta de freguesia da Azinhaga, entre outros. É razoável que assim seja, uma vez que as potencialidades naturais dos sítios são assumidas por todos, mesmo por aqueles que não têm diretamente afinidade com a gestão desses recursos comuns.

*2º Componente: Aposto nas potencialidades do capital cultural e humano* - o qual manifesta a preocupação com a falta de emprego – em especial para os jovens; a explicitação da memória a José Saramago, Carlos Relvas e outros, a Feira do Cavalo e a preocupação com o ordenamento dos equipamentos (de desporto) em função das pessoas. Esse posicionamento em favor do potencial humano e cultural é, de certa forma, coerente com a apostila na internacionalização da Golegã com base nos seus recursos humanos e culturais –associados à cultura de criação e comercialização de cavalos. Também tem interesses mais próximos, manifestados pelo estudante universitário, pela empresa de consultoria, pelo centro paroquial com responsabilidades na educação e pelos representantes dos empresários. Para todos estes, a educação e a assunção cultural da Golegã é fundamental para os seus interesses.

*3º Componente: Restrições nas infraestruturas públicas que servem a Golegã* - este tópico releva as restrições das infraestruturas públicas para o desenvolvimento do município, seja a preocupação com a ligação ao Itinerário Complementar (IC3), seja a necessidade de reativação da estação ferroviária de Mato Miranda. A primeira, que se clarifica quando se refere que a intervenção pública nas infraestruturas e no PDMG, deve promover a competitividade das cadeias de valor da Golegã. Este terceiro componente explicita as restrições criadas por infraestruturas e equipamentos em falta e, naturalmente, é manifestado pelo empresário da construção civil e por pessoas que vêm, em infraestruturas específicas, limitações relevantes ao desenvolvimento.

*4º Componente: Potencialidades dos espaços urbanizados e preservação dos solos agrícolas* – aqui, considera-se o uso de espaços urbanizáveis dentro da Vila ou a utilização de edifícios de fábricas abandonadas são sinais claros desta preocupação. Implicitamente pretende-se proteger a riqueza dos solos agrícolas da Golegã; isso é patente quando este posicionamento é contra a criação de assentos de lavoura nos espaços agrícolas, argumenta ainda que o PDMG não limita a fixação de pessoas e, ao contrário do defendido na 3ª componente, não acha relevante a melhoria de ligação

ao IC3, se tal implicar a destruição de solos (nossa interpretação). A quarta componente é protagonizada pela Direção Regional da Agricultura, pelo gestor da Feira do Cavalo, por um residente da Golegã e por um monitor de desporto. Vale pontuar, ainda, que os agentes que menos valorizam a proteção do solo são os residentes de Pombalinho, os quais veem nela uma restrição ao desenvolvimento.

*5º Componente: Restrições na saúde, turismo, comercialização e desporto* – com ele, argumenta-se que os serviços de saúde devem ser extensivos aos domicílios, e defende-se que o rio Tejo deve ser bem aproveitado para o desporto e para o turismo. Também sugere-se o estímulo no uso da bicicleta e a coordenação entre agentes para o aluguel de bicicletas e de cavalos pelos turistas, e aponta-se, por fim, que há problemas graves na comercialização de bens e serviços gerados na Golegã. Curiosamente essa postura não se revê nas potencialidades agrícolas e agroindustriais do município, não concorda que os jovens tenham dificuldade em criar emprego, e negligencia a ligação rodoviária ao IC3, que apresenta ser um estímulo ao atravessamento do município por tráfego pesado. O quinto componente também apontam problemas em grande parte associados à dificuldade em comercializar os produtos e serviços gerados na Golegã. Contudo, a Associação Empresarial e Comercial, a Delegação de Turismo e a Agrotejo não se adotam este posicionamento, que questiona a efetividade do desempenho das suas competências.

*6º Componente: Falhas de governança* – este grupo de atitudes tem o seu foco na necessidade de implementar um modelo de governança territorial que permita concluir o projeto de emparcelamento agrícola, no facto de o Paul do Boquilobo (Reserva Natural da Biosfera) não estar a ser gerido de modo a potenciar o desenvolvimento e sustentabilidade da área e ainda a falta de “ambiente político” que fomente as parcerias para criar escala nas atividades de apoio ao turismo e evitar que os equipamentos públicos estejam pouco adequados para o serviço à população idosa. Este componente tem pouca expressão entre a maioria dos participantes e, curiosamente, agrupa os docentes de ensino superior não residentes no município, que responderam ao questionário.

*7º Componente: Oportunidades endógenas* - componente que parte de uma atitude de algum isolacionismo, explicitamente contra a vinda de jovens para “a noite” na Feira da Golegã e aposta em investimentos específicos, públicos e privados, mesmo pondo em causa alguma área do solo rico dos campos da Golegã. Não vê qualquer limitação nos instrumentos de regulação do território como o PDMG, embora solicite, em aspectos pontuais, a sua revisão como a criação de uma rede de serviços de saúde descentralizada, o estabelecimento de centros de lavoura fora dos núcleos urbanos e a ligação ao IC3.

*8º Componente: Oportunidades exógenas* - as respostas deste grupo têm que estar ligadas, fundamentalmente, com as oportunidades relacionadas ao turismo, ao reconhecimento externo e a explicitação da memória de personalidades históricas do concelho, e em concordância com o segundo componente, acrescentado outras oportunidades como os Caminhos de Santiago, a Reserva Natural do Paul de Boquilobo e o Rio Tejo. Este conjunto revela-se menos preocupado com as questões associadas ao serviço de saúde domiciliário, ao projeto de emparcelamento, à reativação da estação ferroviária de Mato Miranda ou ao uso parcimonioso do solo.

*9º Componente: Pombalinho, restrições de regulação do solo* - o último componente distingue-se claramente das outras por conta de os respondentes Q pertencerem à freguesia do Pombalinho. Mostra que o PDM em vigor e feito no âmbito do Município de Santarém restringe o enraizamento de jovens, o que leva ao envelhecimento da população da freguesia e ao isolamento dos mais idosos. É também clara a apostila no turismo. No mais, os respondentes parecem satisfeitos com os serviços de saúde existentes e não se identificam com o projeto de emparcelamento agrícola previsto para a Golegã.

## Resultados

A opção por iniciar o projeto de revisão do Plano Diretor com um processo participativo, resultou de uma dupla abordagem metodológica: a formulação de uma proposta de planeamento físico conexa a um processo de planeamento estratégico.

Essa dupla abordagem foi considerada essencial para que fosse possível lidar com os desafios do desejado desenvolvimento harmonioso e sustentável. Entende-se o plano como instrumento de objetivos paralelos sendo eles, em matéria legal, regulamentar; possuir capacidade de responder de modo proativo à satisfação das necessidades infraestruturais, e uma prática que torna as políticas de território indissociáveis da realidade social e cultural das populações.

Por sua vez, o recurso a métodos de planeamento estratégico resultou da constatação das vantagens em adotar um processo de elaboração integrada e compreensiva, orientada para garantir uma estrutura negocial e de participação com a comunidade local. Comunidade representada pelos atores e agentes locais, isto é, os que participaram no processo de consulta pública.

A implementação de processos participativos ex-ante, a fim de, além de favorecer o exercício da cidadania e a governança territorial, contribuir para que a comunidade local assuma o Plano como «o seu Plano». Essa execução também fornece à equipe técnica e aos responsáveis autárquicos, elementos-chave para um ordenamento adequado do território, e elementos facilitadores e orientadores da concretização de ações propostas pelo PDMG.

Os conteúdos dos nove componentes, obtidas com recurso da Metodologia Q, deram-se a partir da Proposta de Plano, refletindo-se no conjunto de objetivos gerais e específicos, que se resumem na Tabela 3 e 4.

Esses objetivos irão configurar a proposta de modelo territorial e as opções de base para desenvolver prioridades e objetivos reais: melhoria da qualidade de vida das populações; ordenamento do uso e ocupação do solo; consolidação das atividades económicas existentes e do incentivo a outras atividades ligadas à exploração agrícola; desenvolvimento da cultura e do turismo cultural; incremento de linhas de comercialização resultantes da oferta de serviços e produtos locais, sendo todas esses propósitos naturalmente associados aos domínios de inovação tecnológica.

Tabela 3. PDMG | OBJETIVOS GERAIS

OBJETIVO	ORIENTAÇÕES PROGRAMÁTICAS E ESTRATÉGICAS
1. COMPETITIVIDADE	Vocacionar a Golegã como centro de encontro social, lugar de lazer e espaço de uma oferta de turismo cultural, no contexto sub-regional formado por um sistema urbano policêntrico com Torres Novas, Abrantes, Entroncamento, Santarém, Almeirim, Alpiarça e Chamusca, predominantemente ligados às atividades industriais e terciárias.
2. QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE	A percepção da Paisagem como elemento fundamental a preservar, não apenas de um ponto de vista histórico, estético ou pela biodiversidade que abriga, mas porque constitui também um potencial económico de grande valor.
3. COESÃO SOCIAL	A necessidade de superar o problema da insustentabilidade resultante das dinâmicas sociodemográficas do município, seja porque (a) existe degradação do capital infraestrutural, produtivo, humano, cultural e natural seja porque (b) se verificam limitações à sua utilização sustentável pelo desempenho da economia, que se revela incapaz de gerar emprego que assegure o enraizamento dos jovens e a transmissão e recriação do legado cultural.
4. CRIAÇÃO DE REDES	A partir de temáticas que tenham potencialidades para ser desenvolvidas em rede, com outras instituições, ações e/ou iniciativas, já existentes, na mesma esfera geográfica, ou de interatividade nacional ou internacional.
5. INTERNACIONALIZAÇÃO	Incentivar a internacionalização das ações ligadas às atividades culturais com especial enfoque no Centro de Alto Rendimento, Feira Nacional do Cavalo, Casa Estúdio Carlos Relvas.
6. IDENTIDADE LOCAL	Modelo de desenvolvimento da identidade local a partir de escolhas temáticas dentro da tradição e continuidade históricas e regionais, bem, como da realidade cultural, social e económica concelhia.
7. MODELOS COLABORATIVOS DE GOVERNANÇA LOCAL	A necessidade de implementar um modelo de governança territorial que permita superar falhas no sistema de gestão do território que podem estar na origem de bloqueamentos da ação dos agentes e atores do desenvolvimento local.

*Tabela 3. PDMG | OBJETIVOS GERAIS. Fonte: Elaborada pelo autor (2021).*

Os objetivos gerais, descritos na Tabela 3, podem ser lidos como reflexo de orientações programáticas e estratégias para enquadrar o desenvolvimento local nas agendas mais globais e multi-escalares. Na Tabela 4, os objetivos específicos convergem sobre as ações e compromissos a adotar, face às realidades emergentes locais. As orientações estratégicas e programáticas centralizam-se nos temas do desenvolvimento municipal e da preservação e ativação do patrimônio cultural, natural e ambiental da Golegã, enquanto fatores-chave para a sustentabilidade do modelo de vida das suas comunidades.

Tabela 4. PDMG | OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVO	ORIENTAÇÕES PROGRAMÁTICAS E ESTRATÉGICAS
1. CONSERVAÇÃO E ATIVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL	<p>Os rios Tejo e Almonda constituem áreas de interesse ecológico exibindo valores naturais relevantes. Não possuem, contudo, qualquer regime de proteção, sendo fundamental assegurar a sua conservação e valorização ambiental.</p> <p>Devem ser mantidas as atividades agrícolas orientadas para a valorização sustentada dos recursos naturais, paisagísticos e culturais.</p>
2. CONSERVAÇÃO E ATIVAÇÃO DO PATRIMÓNIO MATERIAL RURAL	<p>As edificações senhoriais integrantes de propriedades rurais ou quintas, representativas da cultura rural goleganense, constituem um fator identitário a preservar e integrar no processo de ordenamento do território municipal.</p> <p>A Quinta da Cardiga e vários espaços antigos industriais, atualmente desocupados, constituem um valor patrimonial de excelência, cujo enorme potencial turístico carece de ser explorado através da sua reconversão para novas funcionalidades.</p>
3. ATIVAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL IMATERIAL E PONTENCIALIDADES DOS RECURSOS HUMANOS	<p>A Golegã tem potenciado um dos principais recursos do seu património cultural, o da criação do cavalo. O Centro de Alto Rendimento (CAR) confere novas valências ligadas às disciplinas do desporto equestre no domínio da Alta Competição e constitui uma das principais âncoras para o desenvolvimento e valorização do seu potencial em recursos humanos endógenos nesse domínio.</p>
4. TURISMO CULTURAL E DE NATUREZA	<p>O Tejo pode coincidir com um novo Pólo económico, em torno do turismo fluvial, orientado para a valorização dos recursos naturais, paisagísticos e culturais.</p> <p>A Golegã possui unidades de acolhimento de turismo de habitação, turismo rural e agroturismo, que possuem, uma história muito rica sendo e elementos identitários de grande relevância para o turismo cultural e de natureza.</p>
5. PONTENCIALIDADES DOS SETORES DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO	<p>A atividade agrícola está afetada por vicissitudes estruturais que ameaçam a sua viabilidade e sustentabilidade, tanto técnica como económica e ambiental. O Projeto de Emparcelamento Rural pode minimizar parte destes problemas, procurando obter resultados que apoiem esta importante atividade produtiva.</p> <p>As zonas definidas para atividades industriais e logísticas, são suficientes face aos atuais níveis de investimento nas atividades produtivas agroalimentares ou outras, sendo os concelhos vizinhos fortemente concorrentes nesta matéria.</p> <p>O comércio local apresenta diversas insuficiências: os espaços comerciais encontram-se envelhecidos e sem oferta atrativa de produtos, diversas lojas estão devolutas. Justifica-se a elaboração de um projeto de urbanismo comercial.</p>
6. EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	<p>Contata-se a boa localização dos <i>Serviços de Saúde</i>. Contudo, na consulta pública foi referido que o serviço funciona de modo desigual para o concelho, por insuficiência de recursos humanos para responder ao número crescente de solicitações. Os equipamentos de <i>Assistência Social</i> existentes são também suficientes para as necessidades da população, justificando-se a criação na Azinhaga de um Lar ou Centro de Dia para acolhimento dos idosos.</p>
Saúde e Ação Social	<p>Não se constata a necessidade de novos <i>Equipamentos Escolares</i>. A atual oferta de <i>Equipamentos de Desporto</i> é excessiva para as necessidades e faltam recursos humanos para a sua gestão e correto funcionamento.</p>
Educação e Desporto	<p>Deve ser questionado o interesse na realização da ligação ao IC3.</p>
Infraestruturas Gerais	
7. ORDENAMENTO DO ESPAÇO	<p>Para os aglomerados urbanos foram definidos parâmetros de ocupação densificada e uma configuração de acordo com o modelo territorial baseado no conceito de CIDADE COMPACTA.</p>
Cidade Compacta	<p>No concelho foram constituídas 7 Áreas de Reabilitação Urbana, que correspondem a operações de «reabilitação urbana simples», tratando-se de uma intervenção essencialmente dirigida à reabilitação do edificado.</p>
Reabilitação Urbana	
Adaptação às alterações climáticas	<p>Considera-se prioritário na proposta de plano atribuir à proteção do ambiente um papel essencial no processo desenvolvimento territorial, através do reordenamento do trânsito e criação de novas formas de mobilidade, da criação de espaços públicos qualificados e da valorização/proteção ambiental de linhas de água ou frentes ribeirinhas. Impõe-se a adoção de medidas sobre matéria de aproveitamento dos recursos energéticos, redução dos fatores de poluição da atmosfera, proteção dos solos e recursos hídricos.</p>

Tabela 4. PDMG | OBJETIVOS ESPECÍFICOS. Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

Como se pode observar, em ambas as Tabelas 3 e 4, a formulação dos objetivos gerais como dos objetivos específicos, integram-se os valores e atitudes dos atores e agentes locais, expressos nos nove componentes ou perspectivas sociais identificadas a partir do *Q sort*. Essas perspectivas sociais correspondem a opções alternativas de desenvolvimento, tendo sido possível, com a Metodologia Q adotada, caraterizar e ponderar quais delas teriam impactos favoráveis para alcançar os objetivos de coesão social e responder às políticas públicas locais de ordenamento territorial e urbanismo.

## NOTAS FINAIS

As temáticas ligadas à participação cidadã têm sido, há um considerável período, campo de estudo e de análise propositiva no contexto do planeamento urbano como disciplina e investigação científica.

A Metodologia Q é exemplo disso, a par de diversos outros modelos e estratégias de participação como a *advocacia urbana*, os *laboratórios de inovação* ou os *trusts comunitários*, sendo possível descrevê-la em “a cidade que se planeia” na forma como cada um deles é aceito por toda comunidade, integrada ao seu corpo social próximo ou eventualmente conectados, de modo global, aos sistemas digitais participativos, como o da *e-governance* ou o *webativismo*.

No caso do projeto de revisão do PDMG, a escolha da Metodologia Q foi considerada a mais adequada pela sua capacidade de combinar a pesquisa qualitativa e a quantitativa tradicional, os dados poderem ser medidos e relatados em termos numéricos; e de captar a percepção dos entrevistados sobre questões de cidadania, interesse público e fatores motivadores na tomada de decisões em matéria de planeamento regional e urbano.

A Metodologia Q proporciona desenvolver o que pode-se denominar por *inteligência estratégica*, a qual visa fundamentar e melhorar a tomada de decisão, identificar as oportunidades, elencar as forças e as fraquezas do território de intervenção, e, por fim, prever e antecipar os fatores de mudança e as dinâmicas dos processos urbanos transformativos.

A partir do que foi exposto anteriormente, acredita-se ter sido mostrado que a participação cidadã suporta os meios fundamentais para o sucesso da governança territorial, confere capacidade ao governo municipal para implementar políticas sólidas de desenvolvimento sustentável, e, ao mesmo tempo, compromete a comunidade com o Plano, por meio do envolvimento direto e pela co-responsabilização dos atores-chave.

Há, ainda, claras vantagens na integração de mecanismos participativos no processo de revisão do Plano Diretor, dado que funcionam como um instrumento de aperfeiçoamento das metodologias de planeamento e de qualificação das práticas de gestão territorial. Esta que é suscetível de conduzir a melhores soluções técnicas e a decisões mais fundamentadas em matéria de ordenamento do território e de urbanismo.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, D. F. *Direito do Urbanismo* – Sumários. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993.
- AMIN, Z. Q. Methodology: A journey into the subjectivity of human mind. *Singapore Medical Journal*, 41(8), 410-414, 2000.
- BROWN, S. R. Q Methodology and qualitative research. *Qualitative Health Research*, 6 (4), 561-567, 1996.
- CASTELLS, M. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- CASTELLS, M. *Networks of outrage and hope: Social movements in the internet age*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- CACCIARI, M. *A Cidade*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 2010.
- CELLAMARE, C. Cities and Self-organization. *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, 2(3). [https://doi.org/10.13133/2532-6562\\_2.3.14298](https://doi.org/10.13133/2532-6562_2.3.14298), 2018.
- CURRY, R.; BARRY, J.; McCLENAGHAN, A. Northern Visions? Applying Q methodology to understand stakeholder views on the environmental and resource dimensions of sustainability. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 56, n. 5, p. 624-649, 2012.
- DAVOUDI, S.; EVANS, N.; GOVERNA, F.; SANTANGELO, M. Territorial governance in the making - Approaches, methodologies, practices. *Boletin de la A.G.E* v. 46, p. 33–52, 2008.
- DE BLASIO, E.; KNEUER, M.; SCHÜNEMANN, W.; SORICE, M. The Ongoing Transformation of the Digital Public Sphere: Basic Considerations on a Moving Target. *Media and Communication*, v. 8, n. 4, p. 1-5, 2020. DOI: 10.17645/mac.v8i4.3639.
- EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2012) ESPON TANGO - *Territorial Approaches for New Governance*. Interim report.
- GASTIL J.; DAVIES, T. Digital Democracy: Episode IV -- A New Hope, how a Corporation for Public Software Could Transform Digital Engagement for Government and Civil Society. *Digital Government: Research and Practice* (DGOV), v. 1, n. 1: fev. 2020. <https://arxiv.org/abs/1910.08604>, 2020.
- GIL, F. S.; GUIMARÃES, M. H. Avaliação de atitudes e valores de agentes de Desenvolvimento Regional. Metodologia Q. In: COSTA, J. S.; DENTINHO, T.; NIJKAMP, P. (coords.). *Compêndio de economia regional: Métodos e técnicas de análise regional*. Princípia, 2011, p. 643-662.
- HARVEY, D. The Right to the City, *New Left Review* 53 sept oct 2008. p. 23, 2008.

INTERREG EUROPE 2021-2027. *Cooperation Programme document*, March 2021,  
updated draft version 4. In: *Annex of the European territorial cooperation  
Regulation – General Secretariat of the Council - V 11.12.2020*.

LAVEDAN, P. *Géographie des Villes*. Paris: Librairie Gallimard, 1959.

MARQUES, C. A. et al. *Relatório de Fundamentação do Plano Diretor Municipal da  
Golegã*, Câmara Municipal da Golegã, 2021.

MARQUES, C et al. *A Cidade que se planeia*, pp. 33-50, cap. in Rios, M. e Carvalho, N. T.  
(coord.). In *Direitos Humanos e Democracia em Construção: Desafios Atuais*. Belo  
Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.

MOTTA, R. D. Una Aproximación a las Transformaciones de la Ciudadanía y las  
Ciudades como Condiciones de Posibilidad de la Democracia. *Revista  
Complejidad*, Edición Número 13 – Oct./Dic. 2011 y Edición Número 14 – Enero /  
Marzo 2012. [www.complejidad.info](http://www.complejidad.info), 2011.

ROBBINS, P.; KRUEGER, R. Beyond bias? The promise and limits of Q method in human  
geography. *The Professional Geographer*, v. 52, n. 4, p. 636-648, 2000.

SAINT MARC, P. *Economia Bárbara*. Lisboa: Editora Piaget, 1996.

STEPHENSON, W. *The study of behavior, Q technique and its methodology*. Chicago:  
University of Chicago Press, 1953.

STEPHENSON, W. Definition of opinion, attitude and belief. *Psychological Record*, 15,  
p. 281-288, 1965.

THE NEW LEIPZIG CHARTER. *The transformative power of cities for the common good*,  
Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November  
2020. European Commission.

WEBLER, T.; TULER, S.; KRUEGER, R. What Is a Good Public Participation Process? Five  
Perspectives from the Public. *Environmental Management*, v. 27, n. 3, p. 435-  
450, 2001.

WEBLER, T.; DANIELSON, S.; TULER, S. *Using Q method to reveal social perspectives in  
environmental research*. Greenfield MA: Social and Environmental Research  
Institute. [www.serius.org/pubs/Qprimer.pdf](http://www.serius.org/pubs/Qprimer.pdf), 2009.

## Imagine a cidade: práticas plurais e a produção de lugares compartilhados

## Imagine the city: plural praxis and the production of shared places

## Imagine la ciudad: praxis plurales y la producción de locales compartidos

*Wagner de Souza Rezende, Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Brasil.*

*E-mail: wagnerrezende@ufg.br*       *ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7054-3615>*

**Para citar este artigo:** REZENDE, W. S. Imagine a cidade: práticas plurais e a produção de lugares compartilhados. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 32-49, 2022. DOI 10.5935/cadernospov22n1p32-49

**Submissão:** 2021-04-11

**Aceite:** 2021-09-21

### Resumo

Este artigo trata dos processos de ação coletiva e colaboração técnica, partindo da premissa de que o projeto é um instrumento de transformação do território para a inovação social. Nesse sentido, "imagine paraísópolis" foi uma experiência colaborativa de projeto urbano em assentamentos precários, cujo principal objetivo foi a troca de saberes, práticas e experiências entre profissionais e estudantes de arquitetura e urbanismo e adolescentes, moradores de Paraisópolis, uma favela na cidade de São Paulo, para a produção colaborativa de lugares compartilhados. Organizado em torno de cinco práticas plurais – estratégia, colaboração, experimentação, reflexão e expressão –, esta pesquisa faz uma crítica ao projeto participativo na microescala. Desse modo, são apresentados conceitos que se inserem no debate urbano atual: "cidadania insurgente" como a resistência ao planejamento

hegemônico; "práxis plurais" como processos colaborativos de projeto; "comuns urbanos", compreendidos como campos de ação nos espaços públicos; e, "lugares compartilhados", territorialidades favoráveis à presença e à diferença no espaço público. Com este estudo, buscar meios de melhoria da vida cotidiana na cidade, privilegiando o ser humano e as relações sociais como essenciais à cidade, mostrou-se como uma oportunidade para reflexão sobre o papel das práxis plurais na produção de lugares compartilhados.

**Palavras-chave:** Práxis plurais; Paraisópolis; Comuns urbanos; Lugares compartilhados; Cidadania insurgente.

## Abstract

This article approaches the processes of collective action and technical collaboration, starting from the premise that the project is an instrument of transformation of the territory toward social innovation. In this sense, "imagine paraisópolis" was a collaborative experience of urban design in informal settlements, whose main objective was the exchange of knowledge, practices and experiences, between professionals and students of architecture and urbanism and adolescents, residents of Paraisópolis, a slum in the city of São Paulo, for the collaborative production of shared places. Organized around five plural praxis - strategy, collaboration, experimentation, reflection and expression - this article criticizes the participatory project in the microscale. Thus, concepts that are part of the current urban debate – "insurgent citizenship" as resistance to hegemonic planning are presented; "plural praxis" as collaborative project processes; "urban commons", fields of action in public spaces; and, finally, "shared places", territorialities favorable to the embodied presence and difference in public space. Thinking about ways to improve everyday life in the city, favoring the human being and social relations as essential to the city, proved to be an opportunity for reflection on the role of plural praxis in the production of shared places.

**Keywords:** Plural praxis; Paraisópolis; Urban Commons; Shared places; Insurgent citizenship.

## Resumen

Este artículo trata de procesos de acción colectiva y colaboración técnica, desde de la premisa de que el proyecto es un instrumento de transformación del territorio hacia la innovación social. En este sentido, "imagine paraisópolis" fue una experiencia colaborativa de diseño urbano en asentamientos informales, cuyo objetivo principal fue el intercambio de conocimientos, prácticas y experiencias, entre profesionales y estudiantes de arquitectura y urbanismo y adolescentes, residentes de Paraisópolis, un barrio popular en la ciudad de San Pablo, para la producción colaborativa de lugares compartidos. Organizado en torno a cinco praxis plurales - estrategia, colaboración, experimentación, reflexión y expresión - este artículo critica el proyecto participativo en la microescala. Así, se presentan conceptos que forman parte del debate urbano actual – "ciudadanía insurgente" como resistencia a la planificación hegemónica; "praxis plural" como procesos de proyectos colaborativos; "comunes urbanos", campos de acción en espacios públicos; y, por último, "lugares compartidos", territorialidades favorables a la diferencia en el espacio público. Pensar el mejoramiento de la vida cotidiana en la ciudad, favoreciendo al ser humano y las relaciones sociales como esenciales para la ciudad, resultó ser una oportunidad para reflexionar sobre el papel de la praxis plural en la producción de lugares compartidos.

**Palabras clave:** Práxis plural; Paraisópolis; Comunes urbanos; Lugares compartidos; Ciudadanía insurgente.

## INTRODUÇÃO

### Alternativas para Imaginar a Cidade

**Q**uando, em 2016, o arquiteto chileno Alejandro Aravena foi agraciado com o Pritzker por seu engajamento na prática do urbanismo social – especialmente nos projetos de habitação de interesse social, utilizando ferramentas participativas de gestão do habitar –, reafirmou-se a importância do urbanismo tático e reestabeleceu-se o papel dos arquitetos e arquitetas como catalizadores, ativistas, críticos, produtores ou mediadores, diante das demandas por espaços públicos nas áreas de vulnerabilidade social.

Em um estudo sobre ações colaborativas, Manzini (2015) discute os desafios performáticos, substantivos e contextuais associados aos projetos orientados para a inovação social. O estudioso define a inovação social como uma abordagem que propõe alternativas de mundo que valorizam, simultaneamente, a mudança societária por meio de novos projetos e a formação de redes sociotécnicas de cooperação que fomentem o protagonismo das comunidades locais nas políticas públicas urbanas.

Posto isso, esta pesquisa pretende explorar o alcance e os limites dessas redes colaborativas, a partir do registro de uma experiência de extensão universitária que ocorreu na favela de Paraisópolis, um assentamento precário, localizado em uma área de concentração de alta renda de São Paulo.

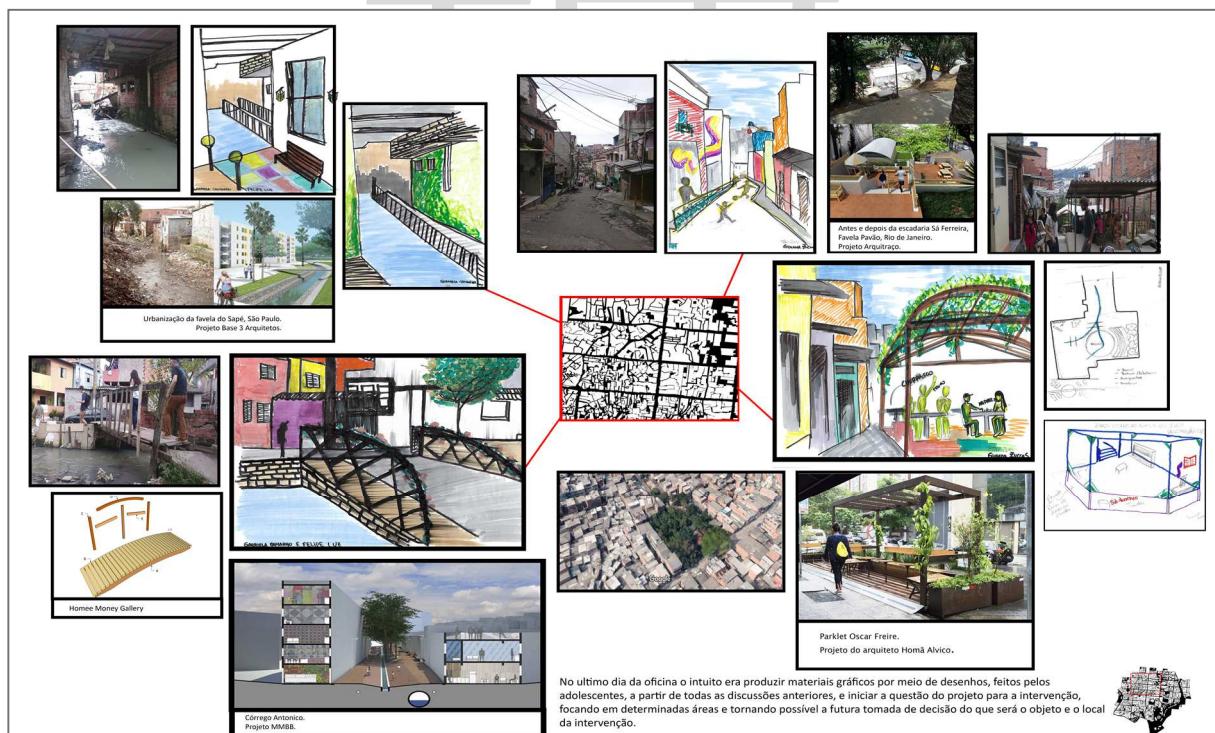


Figura 1: Pôster para divulgação das Práticas Plurais em exposição realizada no CEU Paraisópolis. Fonte: acervo do autor, 2017.

Se, de um lado, diversos estudiosos defendem a importância dos governos locais como agentes articuladores das políticas públicas redistributivas de renda, de outro, o protagonismo dos movimentos sociais torna-se evidente em várias partes do mundo, especialmente no Brasil, onde a abordagem participativa em projetos urbanos é relativamente recente (HARVEY, 1997). Atualmente, as pesquisas interdisciplinares dedicadas à observação de práticas participativas na produção dos comuns urbanos têm se expandido para além dos movimentos sociais institucionalizados.<sup>1</sup>

No horizonte da crise da urbanização vivenciada em nível global, nos apoiamos na teoria urbana crítica, tal como exposta por Brenner (2018), para indicar algumas abordagens, convergentes e concorrentes entre si, a saber: urbanismo participativo, um modelo de urbanização institucionalizado pelas formas neoliberais de governança urbana; urbanismo insurgente, uma forma de pensar a cidade que se apoia nas práticas de experimentação radical, mais impulsivas e espontâneas; e urbanismo tático, um conjunto complexo de ações fundamentadas na geração estruturada de alternativas ao paradigma neoliberal de intervenção urbana, objetivando a apropriação equitativa do espaço urbano e a justiça socioespacial redistributiva.<sup>2</sup>

O engajamento da sociedade civil nos processos de decisão das políticas públicas poderia conter três instâncias de envolvimento popular em processos urbanos: uma informativa, incluía qual compreende as práticas de manipulação, a terapia e a informação; uma consultiva, que inclui o uso de estratégias consultivas e de coalizão entre grupos que detêm poder de decisão; e uma deliberativa, referente à parceria, à delegação e a gestão, modalidades que definem o gerenciamento compartilhado das ações para o desenvolvimento local (ARNSTEIN, 1969).

Os processos urbanos são conjuntos de ações assimétricas que moldam a paisagem urbana continuamente, como mediadores das relações de ativação do desenvolvimento socioespacial ou como instrumentos de apropriação dos comuns urbanos a serviço do capital.

Com uma ecologia de saberes que supere as distinções entre conhecimentos científicos e não-científicos, objetiva-se práxis plurais na (re)configuração das epistemologias do sul, contra o colonialismo e as práticas capitalistas heterônomas que se vinculam ao pensamento abissal; entendido no sistema de distinções culturais e regulações, visíveis e invisíveis, que impossibilitam a copresença de formas científicas e não-científicas, tais como conhecimentos populares, leigos, camponeses ou indígenas.

Assim, esse artigo propõe o pensamento pós-abissal como ponto de partida para se pensar as práxis plurais, uma perspectiva de resistência política cuja condição essencial seria a “copresença radical” na articulação dos comuns urbanos, especialmente associada aos conceitos de lugar e cotidiano, por meio de práticas espaciais orientadas para o desenvolvimento socioespacial.

1 Podemos nos deter nos exemplos de Suri (2003), Ehn (2008), Câmara (2012), Del Gaudio (2016), Montaner (2017) e Huybrechts (2016).

2 A discussão sobre os modelos de urbanização neoliberal ultrapassa o escopo deste artigo, mas sugerimos a leitura dos textos de Harvey (1989) e Brenner (2018).

## Comuns Urbanos

Nossa abordagem à noção de comuns urbanos segue o debate atual sobre o tema e distingue três raízes conceituais: comum, comuns e comunalidade (HESS, 2008; BORCH; KORNBERGER, 2015; FOSTER; LAIONE 2016; PARKER; SCHMIDT, 2017; CRUZ; PAULINO, 2020; FEINBERG *et al.*, 2021). O termo “comum” descreve a fundação de recursos materiais e simbólicos compartilhados, com os quais a humanidade pode viver em conjunto, abrangendo desde recursos naturais até riqueza digital (HARDT; NEGRI, 2009). Os “comuns” representam bens mútuos resultantes da dinâmica institucional e dos arranjos construídos sobre a base do comum (TELI *et al.*, 2015). O processo de produção dos comuns se reflete na “comunalidade”, prática socioespacial que liga um recurso à sua coletividade próxima (FOSTER; LAIONE, 2019).

Como desdobramento de um debate mais amplo sobre os “comuns”, os fundamentos teóricos e conceituais sobre os comuns urbanos têm sido construídos ao longo das últimas décadas. Enquanto Hardin (1968) elaborou sua crítica aos comuns, defendendo a privatização das estruturas econômicas, Ostrom (1990) demonstrou que as lógicas que regem os mecanismos coletivos de criação e gestão dos bens comuns podem viabilizar o desenvolvimento social sustentável.

Em um contexto neoliberal de urbanização que tende a construir e destruir continuamente os comuns urbanos, destituindo de sentido a ideia do direito à cidade, pode-se dizer, então, que os bens comuns urbanos são continuamente produzidos pelo trabalho coletivo, para serem, após sua valorização imobiliária, apropriados pelo capital em sua forma mercantilizada e monetizada, como pela expansão da gentrificação nas áreas requalificadas pelo poder público. Assim, a política dos bens comuns urbanos deve ser insituída para a sua produção, sua proteção e seu uso pela sociedade, em um contexto de enfrentamento à degradação do trabalho e dos recursos naturais (HARVEY, 2014).

Contrapondo as opiniões de Hardin (1968) e Ostrom (1990) sobre a noção de comuns, duas abordagens-chave emergem a partir de narrativas semelhantes com as quais os críticos trazem novas teorias para as economias anticapitalistas ao debate. Nessas novas teorias, o significado dos comuns é construído a partir da noção de comunidade e evolui de um pensamento neomarxista (HESS, 2008; HARDT; NEGRI, 2009; DARDOT; LAVAL, 2016).

A primeira abordagem advém da teoria dos comuns urbanos, que pode ajudar a elucidar os conflitos sociais, políticos e econômicos que emergem no processo de comoditização dos espaços urbanos nas cidades em todo o mundo (HARVEY, 2014; STAVRIDES, 2016); uma vez que propõe revestir as discussões sobre os comuns aplicadas ao contexto urbano, a fim de refletir simultaneamente sobre cidades e comuns (BORCH; KORNBERGER, 2015). Como um comum urbano representa bens materiais, imateriais ou digitais, compartilhados em um ambiente urbano, destina-se a ser um ativo para o bem-estar coletivo, e a sua degradação (dos comuns) é percebida como uma perda, visto que ela é construída em torno das questões sociais de participação e auto-organização que se refletem através do termo comum: criar coletivamente, usar e gerenciar os comuns (LINEBAUGH, 2008).

## Lugares Compartilhados

O conceito de “lugar compartilhado” apresentado aqui é fundamentado por Agnew (1987; 1993), Moore (2013) e Souza (2013), bem como da interpretação dos comuns urbanos apresentada no tópico acima. Nesse contexto, os moradores das periferias tornam-se os construtores das novas áreas de uso comum, atuando, através das práticas cotidianas, sobre os tecidos urbanos fragmentados.

Consequentemente, as ruas são muito mais usadas como espaço de convivência cotidiana, expressão popular e manifestações democráticas. Lugares compartilhados podem emergir de festas religiosas, festivais culturais, performances artísticas e atividades esportivas, e por movimentos sociais com foco no desenvolvimento socioespacial em resposta a demandas relacionadas a infraestrutura, mobilidade urbana ou requalificação de espaços públicos (ROSA, 2011).

## Cidadania Insurgente

A partir dos anos 1960, contrariando o planejamento urbano hegemônico, diversos autores reafirmaram a importância do uso de métodos participativos de decisão na melhoria da qualidade de projetos de espaços públicos.<sup>3</sup> Nesse sentido, processos participativos para o desenvolvimento local orientados por diálogos democráticos se destacam, especialmente no contexto europeu (HUYBRECHTS *et al.*, 2016).

Trata-se, assim, de um quadro conceitual que reafirma o engajamento político nos processos de projeto e enfatiza os agenciamentos dos recursos locais, que alguns autores denominam “infraestruturação” (DEL GAUDIO, 2017). A chave para o entendimento dessas práticas está na adoção de uma política de conflitos, descrita por Mouffe (2015), como democracia agonística.

Em oposição às políticas de governança, a cidadania insurgente incide sobre as sociabilidades, produzidas na e pela cidade, que remetem às “práticas espaciais insurgentes” sugeridas por Souza (2013). No entanto, na outra ponta dos movimentos sociais em prol dos espaços públicos, o que muitos desses grupos ativistas parecem querer promover é o acesso público e democrático a espaços urbanos mais qualificados e a serviços básicos de infraestrutura, habitação e mobilidade urbana (WISNIK, 2016).

Como resultado do desenvolvimento das periferias urbanas autoconstruídas, responsáveis pelas modalidades de participação democrática que vêm transformando profundamente a sociedade brasileira, a cidadania insurgente pode ser entendida como uma alternativa ao regime de cidadania formal, institucionalizada pelo Estado (HOLSTON, 2013). Dessa forma, o papel dos profissionais dedicados à transformação social da cidade, idealmente, é o de representar e defender o que há de melhor para as pessoas que, mesmo sendo afetadas pelos projetos, normalmente não tomam parte no processo decisório.

<sup>3</sup> Dentre esses autores, destaca-se Lacaze (1993), Jacobs (2000), Rosa (2011), Alexander (2013), Gehl (2013) e Fontes (2013).

## Práxis Plurais

Práxis plurais são práticas espaciais orientadas para o desenvolvimento socioespacial, que pretendem articular a episteme, a doxa, os saberes tradicionais e o conhecimento científico, associando as questões urbanas mais complexas – habitação, saúde, educação, mobilidade, trabalho, economia – às barreiras da vida cotidiana (CARLOS, 2018).

Pensando a cidade como processo e articulando ações de inovação social, as práxis plurais potencializam as diversas fases do projeto urbano. O Quadro 1 demonstra como essas práxis foram exploradas em uma pesquisa-ação desenvolvida na favela Paraisópolis, localizada em São Paulo, cuja abordagem consistiu em cinco perspectivas – estratégica, experimental, insurgente, reflexiva e, expressiva – associadas, respectivamente, às cinco etapas da oficina de projeto “Imagine Paraisópolis”.

A práxis estratégica é associada às articulações políticas das questões que, diante de contextos complexos, promovam alternativas viáveis de melhoria das condições ambientais dos agentes envolvidos. No momento da práxis experimental, os participantes produzem cartografias (afetivas) que desvelam espaços, sentidos, emoções, imaginários, paisagens e linguagens “invisíveis”. São nessas ações (etnografias urbanas) que se envolvem os diversos agentes, que dialogam entre si sobre as possíveis ações de desenvolvimento socioespacial – são eles: lideranças locais, patrocinadores e instituições públicas vinculadas a setores de planejamento urbano e governança.

Já a práxis insurgente permite pensar e agir coletivamente, considerando o momento presente e a perspectiva do espaço relacional, o que contrasta com abordagens mais tradicionais do ativismo de *design*. Aqui, o arquiteto ou arquiteta que assume o papel de ativista se engaja em iniciar mudanças para imaginar e criar “futuros melhores” em contextos vulneráveis por meio de redes relacionais (HALL, 2013). O ativismo urbano é caracterizado por ações insurgentes no espaço público e pode ser considerado como uma estratégia disruptiva, criando controvérsias que desequilibram o *status quo* do pensamento urbano hegemônico (CARLOS, 2015).

A práxis reflexiva, por sua vez, organiza os processos de tomada de decisão, tornando explícitas vozes alternativas, agendas contraditórias e agências concorrentes dos atores envolvidos, agenciando, assim, o pluralismo agonístico das disputas políticas entre públicos heterogêneos (MOUFFE, 2015). Assim, tanto urbanistas, como a população em geral atuam na produção de cartografias (afetivas) que promovem a visibilidade de espaços, sentidos, emoções, imaginários, paisagens e linguagens “invisíveis”.

Por fim, a práxis expressiva refere-se, principalmente, às redes sociotécnicas que estruturam e apoiam ações estratégicas advindas do engajamento dos diversos públicos envolvidos no processo de projeto. Desse modo, os especialistas atuam na formação de públicos por meio de projetos, podendo divulgar e sustentar propostas existentes, bem como gerar novas ações locais coordenadas entre si. O que essa divulgação e criação de compromissos (engajamentos) compartilha com a práxis estratégica é o interesse na constante articulação das relações que existem e se desenvolvem dentro de processos complexos dos projetos urbanos.

Práxis Plurais (Especialistas)	Atividades	Ferramentas (Produtos)
Estratégica (especialistas atuam como estrategistas)	Encontros com lideranças locais para alinhar os temas e discussões das ações necessárias para a realização do projeto da praça.	Entrevistas; questionários; ideação; encontros (filmes, fotografias; atlas da vida cotidiana).
Experimental (especialistas atuam como produtores)	Debater com os públicos locais ideias e pensamentos que ensejam na resolução de conflitos relacionados ao tema em discussão. Desenvolver um modelo de processo interativo que favoreça a evolução da percepção da paisagem local por parte dos moradores.	Oficinas criativas colaborativas; reuniões realizadas aos fins de semana com o objetivo de produzir ideias para espaços públicos locais  (ideias de praças, espaços públicos, áreas de lazer, desenhos diversos realizados pelos moradores locais).
insurgente (especialistas atuam como ativistas)	Interação social por meio da apropriação dos espaços públicos e culturais, de modo experimental, com o uso de protótipos (ideias, experiências e objetos). Incentivar os públicos interessados em microintervenções urbanas a conhecer o lugar da praça, incentivando a renegociação das sociabilidades.	Prototipagem; urbanismo tático; microintervenções urbanas; grafite; arte urbana  (festa na rua, feira cultural. Protótipos, ideias, experiências e objetos).
Reflexiva (especialistas atuam como críticos)	Documentar o processo do projeto colaborativo para que seja possível traçar os caminhos percorridos desde o início dos trabalhos, de modo a permitir o questionamento e a autocrítica.	Análise crítica; fórum de discussão entre especialistas; questionário  (publicações em revistas especializadas, enquetes nas redes sociais, relatório final).
Expressiva (especialistas atuam como mediadores)	Divulgar o projeto em outras instâncias, objetivando conectar com outros públicos em uma escala regional e global, objetivando apoio político e financeiro para concretização da proposta em um processo sustentável.	Redes sociais; blog; divulgação em sites de arquitetura e urbanismo.

Quadro 1: Metodologia das Práxis Plurais. Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

## Imagine Paraisópolis

A proposta que fundamentou o projeto de extensão priorizou o intercâmbio de conhecimento, práticas espaciais e experiências entre especialistas, estudantes de arquitetura e urbanismo, adolescentes moradores de Paraisópolis, entre outros agentes, para a produção participativa de lugares públicos por meio de táticas urbanas.

O grande desafio dessa abordagem teórica e prática foi e é melhorar a vida cotidiana, na medida em que a vida humana se torna a principal referência na apropriação do ambiente construído. Entre os objetivos específicos podemos citar: mobilizar a comunidade local sobre a questão do espaço público; promover o intercâmbio de conhecimento entre moradores, estudantes de arquitetura e profissionais; produzir performances urbanas nos microterritórios escolhidos; documentar as oficinas em vídeo e fotografia; montar uma exposição com as pranchas resultantes; organizar um seminário com a participação de representantes dos diversos setores da sociedade civil, intitulado “Lugar Público na Periferia”; e produzir livro ou catálogo com material gráfico das oficinas, das exposições e do seminário.

## Metodologia

Com respeito aos métodos empregados, é importante enfatizar a pesquisa-ação que permitiu orientar as atividades e organizar o processo colaborativo de projeto, especialmente no uso de diagramas como forma de aprendizado.

Thiollent (2011), explora a pesquisa-ação como um método ou conjunto de ferramentas para tentar entender, entre outras questões, o comportamento de grupos nos processos democráticos de produção de ideias. A pesquisa-ação consiste em uma ferramenta de avaliação de práticas de projeto que contribui na elucidação de questões sociais por intermédio do agenciamento sociotécnico de grupos heterogêneos diante de dilemas da realidade concreta. Nesse processo estão entrelaçados os efeitos da transformação social, experienciados durante a intervenção urbana, e os quadros conceituais, mobilizados durante a interpretação dos dados.

Como se trata de uma proposta de produção participativa de lugar que tem como premissa a apropriação de espaços públicos pelos moradores locais, o engajamento dos moradores com a proposta foi decisivo, pois eles representaram, em grande medida, as demandas e o capital social de toda a comunidade.

O número de participantes das oficinas – organizadas em cinco etapas, conforme apresentado acima no Quadro 1 –, sendo estudantes dos cursos de Arquitetura e Urbanismo e *Design* da FAU-Mackenzie, foi de 16 no total, sendo quatro integrantes por oficina. Entre os moradores locais, foram cerca de 60 participantes, indicados pelas assistentes sociais que trabalhavam no Projeto Einstein Paraisópolis. Ressalta-se também que a Fundação Alphaville participou do projeto como observadora e patrocinadora de algumas atividades.

## Um sábado (in)comum no Antonico

O grande desafio da oficina foi pensar, de forma conjunta, meios para melhorar a vida cotidiana dos habitantes de Paraisópolis, privilegiando o ser humano e as relações sociais como parte do fenômeno urbano. Dessa forma, "Imagine Paraisópolis" atuou como uma oportunidade para refletir, dialogar, projetar e agir sobre o espaço público. O interesse, o comprometimento e a atuação dos participantes foram muito importantes para a realização da exposição e da intervenção na comunidade.

A seguir, apresenta-se um relato resumido dos eventos que ocorreram entre 22 de fevereiro e 24 de junho de 2017, quando foi organizada a única intervenção, na região conhecida como Antonico, uma área ambientalmente vulnerável de Paraisópolis.

O principal produto da práxis estratégica foi o minicurso, que ocorreu nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2017, no Núcleo de Arquitetura e Urbanismo da Mackenzie (NAU). O objetivo principal do curso foi apresentar, aos alunos e alunas, informações fundamentais sobre a proposta, dividida em dois pontos principais: a) informar sobre o contexto socioespacial de Paraisópolis, compreendendo evolução urbana, territorialidade, projetos urbanos, desenvolvimento local e apropriação de espaços públicos; e b) informar sobre urbanismo tático, pensamento diagramático, mapeamento colaborativo e táticas urbanas, além de discutir os papéis do especialista e do morador nesse método de projeto.



Figura 2: Práxis experimental: moradores de Paraisópolis participando de uma atividade de projeto urbano. Fonte: acervo do autor, 2017.

A práxis experimental se constituiu na etapa do projeto colaborativo, organizada em quatro encontros consecutivos, aos sábados, no Projeto Einstein na Comunidade Paraisópolis. As atividades foram apresentadas na forma de jogos interativos que exploraram a capacidade de lidar com problemas complexos, como a identificação de potencialidades locais para a melhoria da qualidade ambiental.

As equipes foram agrupadas de acordo com as localidades: Antonico, Brejo, Centro e Grotinho.

No primeiro encontro, foram discutidas vivências concretas, que possibilitaram sensibilizar o olhar crítico sobre as relações na vizinhança e refletir sobre as necessidades e recursos disponíveis localmente, a fim de instrumentalizar os moradores para diagnósticos urbanos em microescala.

No segundo encontro, realizaram-se interpretações subjetivas, estimulando a reflexão sobre as alternativas futuras para a comunidade local, com o objetivo de promover e incentivar a participação dos moradores na melhoria das condições ambientais locais.



Figura 3: Práxis insurgente: pintura nas fachadas das casas localizadas no Antonico, área da favela de Paraisópolis. Fonte: acervo do autor, 2017.

O terceiro encontro teve como objetivo, bem-sucedido, de exercitar a capacidade de abstração dos participantes. Assim, foram produzidos diagramas de intervenções em espaços públicos, gerando cenários futuros que se assemelhavam, por vezes, a utopias ou distopias.

No último e quarto encontro, os adolescentes foram convidados a programar ações nos espaços públicos, estimulando o desenvolvimento do raciocínio reflexivo sobre a

realidade concreta e a modelagem de cenários de mudança em contextos dinâmicos e imprevisíveis.

A práxis insurgente resultou na intervenção urbana na microescala, que ocorreu no dia 24 de junho de 2017, nas proximidades do Córrego Antonico. Foram ações coletivas de urbanismo tático na microescala sobre os espaços comuns da favela, resultantes das discussões e decisões dos participantes das oficinas.



Figura 4: Práxis insurgente: Participantes do projeto atravessando a passarela sobre o Córrego Antonico. Fonte: acervo do autor, 2017.

Na práxis expressiva, foi realizada uma exposição itinerante para divulgar os resultados das oficinas para a comunidade de Paraisópolis. Foram produzidos 12 banners, expostos no Luau Paraisópolis, no dia 28 de abril, e no Centro Educativo Unificado (CEU Paraisópolis), de 22 a 29 de maio. O principal produto da práxis reflexiva foi a organização de uma mesa redonda, aberta ao público em geral, onde representantes da população local, profissionais e políticos debateram sobre o papel dos espaços públicos e a situação de negligência em que vivem os moradores das favelas.

### Aprender com o projeto: da experiência à ação

É possível aprender com a prática de projeto colaborativo? O que se aprende? Como se aprende? Quem aprende? Pensar alternativas de projeto urbano pautadas no urbanismo tático, na colaboração entre os distintos agentes na transformação social da cidade através de intervenções urbanas na microescala, reorganizando microterritórios, foi uma estratégia de ação de um projeto que propôs situações

dialógicas de práticas espaciais insurgentes por meio de cinco tipos de engajamento social.

No decorrer do trabalho de campo, quando se desenvolveu uma pesquisa-ação que se configurou como a oficina de projeto “Imagine Paraisópolis”, foi possível refletir sobre o papel dos diversos agentes envolvidos (moradores, especialistas, governo e ONGs), bem como entender o papel das práticas plurais na produção dos comuns urbanos.

Ao atuar como mediadores das vozes conflitantes durante as oficinas, nos aproximamos dos distintos agentes, superando, assim, antagonismos políticos e promovendo os debates pautados pelas controvérsias (locais e globais), segundo a perspectiva da democracia agonística, citada anteriormente. As práticas plurais descritas e exemplificadas neste texto não devem ser entendidas, simplesmente, como um produto para aplicação em casos similares e, sim, confrontadas com a realidade concreta dos contextos urbanos, nas diversas situações de interação social entre os agentes envolvidos com o urbanismo tático.

Três temas merecem destaque nas discussões desta pesquisa: i) os ritmos assíncronos das atividades e as (operacionais) nos processos participativos; ii) o papel dos especialistas no engajamento (político) dos agentes locais envolvidos nas práticas plurais; e iii) as condições políticas, sociais e culturais para a autonomia local (política).

Primeiramente, o tempo possui uma relevância variável nos processos que envolvem diálogos democráticos, dependente dos contextos e das relações sociais, culturais, tecnológicas e políticas específicas entre os agentes e os objetos envolvidos no processo. As divergências nas expectativas dos especialistas, moradores e instituições de governo em relação à duração das ações ficou bastante evidente nas reuniões de planejamento realizadas em Paraisópolis. Desses conflitos, pode-se intuir lições importantes para minimizar as assincronias operativas intrínsecas às estruturas cotidianas locais e pensar alternativas de sincronia das atividades em projetos futuros, como a adoção de ciclos de projeto flexíveis e reversíveis orientados aos contextos.

Em relação ao engajamento (político) na transformação da cidade (na produção de lugares compartilhados), há o risco iminente de se permanecer em um dos extremos de um *continuum* do urbanismo social (prática espacial); seja priorizando as políticas públicas de produção do espaço urbano, definindo um pensamento prioritariamente estratégico (prática estratégica), seja fomentando coletivos orientados para intervenções insurgentes nos espaços públicos, estruturando táticas urbanas (prática experimental). Outras práticas plurais (colaborativa, reflexiva e expressiva) encontram-se entre esses polos, constituindo um espectro de ações mediadoras de conflito com temporalidades que podem se adaptar a cada caso.

Ainda se ressalta que o alcance pedagógico das práticas plurais se deu mais pelo intercâmbio de práticas e saberes do que pela transferência de conhecimentos ou a repetição de conjuntos de atividades previstas em manuais ou cartilhas de projeto. Os diferentes papéis que os especialistas cumprem em cada uma das cinco práticas sugere que há uma dimensão política disjuntiva que desafia o senso comum em relação à fixidez das relações hierárquicas entre produtores e consumidores.

Como foi explicitado nesta pesquisa, as condições políticas, sociais e culturais por uma autonomia criativa local (política) não atuam sobre uma prática espacial isoladamente. Ao contrário, propõe-se que as transformações urbanas resultam da atuação conjunta (sistêmica) (indissociável) das práticas plurais, resultando em uma sequência de práticas que situam os agentes envolvidos em diferentes relações de poder, dependendo do contexto local.

## CONCLUSÃO

Imaginar a cidade e compartilhar lugares para produção de comuns urbanos exige uma transformação social que nos sugere a ideia de utopia. Trata-se, contudo, de um devir que, ao se constituir no desenrolar de uma experiência no espaço-tempo, se desdobra na forma de disjunções socioespaciais, as quais promovem a ideia de autonomia e auto-organização para a produção, uso e apropriação de espaços públicos.

A abertura democrática possibilitou aos movimentos sociais novos horizontes de ação, mas ainda com riscos e limitações indefinidos. Seja como urbanismo participativo, ativismo urbano, urbanismo emergente, urbanismo tático ou outras denominações, tais noções carecem de aprofundamento teórico, desenvolvimento metodológico e elaboração empírica.

A tendência homogeneizante atribuída à maioria das práticas democráticas participativas resulta na confusão conceitual tanto das iniciativas hegemônicas quanto dos projetos de cidadania insurgente. A seu turno, a ausência de rigor científico, as finalidades genéricas, a participação fantasma, a precariedade comunicacional, e as temporalidades assíncronas são alguns dos riscos aos empreendimentos sociais voltados para práticas plurais de urbanismo participativo.

O futuro do urbanismo tático depende, em grande parte, do engajamento dos especialistas, agentes locais, movimentos sociais, ONGs e outras instâncias comunitárias, na resistência às estruturas institucionalizadas de governança e às práticas pretensamente “racionais” de planejamento urbano. Os processos participativos devem ir além das premissas urbanas ortodoxas e promover a autonomia dos movimentos sociais que propõem o desenvolvimento sócio-espacial dos assentamentos precários.

Retoma-se, assim, a ecologia de saberes, mencionada no início do artigo, como a realização de utopia no presente, uma heterotopia, uma forma progressista de crítica interna à concepção utópica, que pode apontar para sua promessa de emancipação, reafirmando o pensamento pós-abissal na (re) configuração das epistemologias do sul, contra o colonialismo e as práticas capitalistas heterônomas que se vinculam ao pensamento abissal.

Por fim, este artigo apresentou as práticas plurais como perspectiva de resistência política modalizada por uma ecologia de saberes para a articulação dos comuns urbanos, especialmente associados aos conceitos de lugar e cotidiano, por meio de práticas espaciais orientadas para o desenvolvimento sócio-espacial.

## Agradecimentos

Agradecemos a Ana Pernambuco, Angélica Alvim, Fernando Botton, Kamilla Santos, Luiz Guilherme Castro e Maria Tereza Fedeli pela participação no projeto; à Universidade Presbiteriana Mackenzie, ao Projeto Einstein Paraisópolis e à Associação de Moradores de Paraisópolis pelo apoio institucional; à Fundação Alphaville pelo apoio financeiro. Agradecemos aos revisores, pelo encorajamento, sugestões e críticas que contribuíram para a elaboração de uma perspectiva crítica sobre o tema. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## REFERÊNCIAS

- AGNEW, J. *Place and politics*. Boston: Allen & Unwin, 1987.
- AGNEW, J. Representing Space: Space, Scale and Culture in Social Science. In: DUNCAN, J. (org.). *Place, Culture, Representation*. Nova Iorque: Routledge, 1993. p. 251-271.
- ALEXANDER, C., ISHIKAWA, S., SILVERSTEIN, M., JACOBSON, M., FIKSDAHL-KING, I., & ANGEL, S. Uma linguagem de padrões: a pattern language. Porto Alegre: Bookman, 2013.
- ARNSTEIN, S. A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 216-224, 1969. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/toc/rjpa19/35/4>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BORCH, C.; KORNBERGER, M. *Urban Commons: Rethinking the City*. Londres: Routledge, 2015.
- BRENNER, N. *Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2018.
- CARLOS, A. F. A O espaço-tempo da práxis urbana na modernidade. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, v. 100, p. 1-16, 2018. Disponível em: [https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espa%C3%A7o-Tempo%20da%20Vida%20Cotidiana%20na%20Metr%C3%B3pole\\_.pdf](https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espa%C3%A7o-Tempo%20da%20Vida%20Cotidiana%20na%20Metr%C3%B3pole_.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.
- CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-98, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/k8sNWd8Drjt7f9LHwSXSWMP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2021

- CRUZ, S. R. S.; PAULINO, S. R. Urban Commons in Active Mobility Experiences. *International Journal of the Commons*, Reino Unido, v. 14, n. 1, p. 539-552, 2020. Disponível em: <https://www.thecommonsjournal.org/37/volume/14/issue/1/>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: Ensaio sobre a Revolução no Século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEL GAUDIO, C. Os desafios para o design no âmbito social e as perspectivas futuras: o conceito de infraestruturação e a redefinição do papel do designer. In: DEL GAUDIO, C.; PEREIRA, A. F. (orgs.). *Ecovisões projetuais: pesquisas em design e sustentabilidade no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 65 -80.
- DEL GAUDIO, C., FRANZATO, C., & OLIVEIRA, A. Sharing design agency with local partners in participatory design. *International Journal of Design*, Taiwan, v. 10, n. 1, p. 53-64, 2016. Disponível em: 718 (ijdesign.org). Acesso em: 10 jan. 2021.
- FEINBERG, A.; GHORBANI, A.; HERDER, P. Diversity and Challenges of the Urban Commons: A Comprehensive Review. *International Journal of the Commons*, Reino Unido, v. 15, n. 1, p. 1-20, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://www.thecommonsjournal.org/38/volume/15/issue/1/>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- FONTES, A. S. *Intervenções Temporárias, Marcas Permanentes: Apropriações, Arte e Festa na Cidade Contemporânea*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra/FAPERJ, 2013.
- FOSTER, S.; LAIONE, C. The city as a commons. *Yale Law & Policy Review*, New Haven – EUA, v. 281, n. 34, p. 281-349, 2016. Disponível em: <https://ylpr.yale.edu/city-commons>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- FOSTER, S.; LAIONE, C. Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons. In: COLE, D.; HUDSON, B.; ROSENBLOOM, J. (eds.). *Routledge Handbook of the Study of the Commons*. 1. ed. Londres: Routledge, 2019. p. 1-24.
- GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- HALL, S. *Da diáspora*. Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, Nova Iorque, v. 162, 13 dez. 1968, p. 1243-1248. Disponível em: <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.162.3859.1243>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Bem-estar Comum*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- HARVEY, D. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, D. Contested Cities: Social Process and Spatial Form. In: JEWSON, N.; MCGREGOR, S. (org.). *Transforming Cities*. Londres: Routledge, 1997. p. 19-27.

- HESS, C. Mapping the New Commons. In: 12TH BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF THE COMMONS, *Anais* [...]. Cheltenham: University of Gloucestershire, 2008.
- HILLGREN, P.A.; SERAVALLI, A.; EMILSON, A. Prototyping and infrastructuring in design for social innovation. *CoDesign*, v. 7, n. 3-4, p. 169-183, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/15710882.2011.630474>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- HOLSTON, J. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- HUYBRECHTS, L. et al. Democratic dialogues that make cities 'work'. *Strategic Design Research Journal*, São Leopoldo – RS, v. 9, n. 2, p. 100-111, maio/ago., 2016. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/sdrj/article/view/sdrj.2016.92.05>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- JACOBS, J. *The death and life of Great American cities*. Harmondsworth: Penguin Books, 1961.
- LACAZE, J-P. *Os métodos do urbanismo*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1993.
- LINEBAUGH, P. *The Magna Carta manifesto: Liberties and commons for all*. Berkeley, Califórnia: University of California Press, 2008.
- MANZINI, E. *Design when everybody designs. An introduction to design for social innovation*. Cambridge: MIT Press, 2015.
- MONTANER, J. M. *Do diagrama às experiências, rumo a uma arquitetura de ação*. São Paulo: Editorial Gustavo Gili, 2017.
- MOORE, S. A. *Tecnologias, lugar e regionalismo não moderno*. In: SYKES, K. (org.) *O campo ampliado da arquitetura*. São Paulo: Cosac Naify, 2013. p. 278-293.
- MOUFFE, C. *Sobre o político*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.
- OSTROM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990.
- PARKER, P. Ed.; SCHMIDT, S. *Enabling urban commons*. *CoDesign*, Reino Unido, v. 13, n. 3, p. 202-203, 01 ago. 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15710882.2017.1355000>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- ROSA, M. *Planejamento: práticas urbanas criativas*. São Paulo: Editora de Cultura, 2011.
- SURI, J. F. The experience of evolution: developments in design practice. *The Design Journal*, Londres v. 6, n. 2, p. 39-48, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2752/146069203789355471>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- SOUZA, M. L. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- STAVRIDES, S. *Common Space: The city as commons*. Londres: Zed Books, 2016.

TELI, M.; BORDIN, S.; BLANCO, M. M.; ORABONA, G.; De ANGELI, A. Public design of digital commons in urban places: A case study. *International Journal of Human Computer Studies*, Reino Unido, v. 81, p. 17-30, set. 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1071581915000269>. Acesso em: 18 de fev. 2021.

THIOLLENT, M. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. São Paulo: Cortez, 2011.

WISNIK, G. Projeto e Utopia: de volta à arena pública. In: NOVAES, A. (org.). *Mutações: o Novo Espírito Utópico*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016. p. 341-349.

## **Cidades saudáveis: novos desafios para o planejamento urbano após 20 anos de Estatuto da Cidade**

## **Healthy cities: new challenges for urban planning after 20 years of the City Statute**

## **Ciudades saludables: nuevos retos para la planificación urbana tras 20 años del Estatuto de la Ciudad**

*Ana Maria Girotti Sperandio, Pós-Doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP (2006). Pesquisadora Colaboradora do Laboratório de Investigações Urbanas (LAbINUR/FEC/UNICAMP) e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC) da UNICAMP.*

*E-mail: amgspera@fec.unicamp.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9373-7727>*

*Carlos Henrique Tristão de Camargo, Arquiteto Urbanista (2005). Estudante Especial da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC) da Unicamp.*

*E-mail: chcamargo@gmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9935-1385>*

*Rodrigo Brandini Bloes, Graduado em Engenharia Civil (2014) e Mestrando em Arquitetura, Tecnologia e Cidades, ambos pela Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).*

*E-mail: rodrigo.bbloes@gmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1410-652X>*

**Para citar este artigo:** SPERANDIO, A. M. G.; CAMARGO, C. H. T. de; BLOES, R. B. Cidades saudáveis: novos desafios para o planejamento urbano após 20 anos de Estatuto da Cidade. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, v. 22, n.1, p. 50-68, 2022. DOI 10.5935/cadernospov22n1p50-68

**Submissão:** 2021-04-11

**Aceite:** 2021-09-20

## Resumo

As fragilidades sócioeconômicas tornam partes da cidade vulneráveis à disseminação de doenças, como a COVID-19. A promoção do bem-estar e da qualidade de vida exigem o entendimento da relação entre o espaço urbano e a saúde. Sendo assim, o objetivo deste artigo foi estudar, identificar e sistematizar premissas da política urbana brasileira, que subsidiam o desenvolvimento do planejamento urbano para as cidades saudáveis. O estudo utilizou pesquisa documental exploratória, leitura com profundidade e sistematização de unitermos encontrados nos documentos da Política Urbana: Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole; e da Saúde: Lei 8.080/1990 e Política Nacional de Promoção da Saúde. A realização desta pesquisa possibilitou inserir conceitos da promoção da saúde no planejamento urbano, em consonância com a recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) em relação a transversalização da saúde em todas as políticas, tendo em vista que o planejamento urbano influencia positivamente ou negativamente nos determinantes sociais da saúde. São necessárias pesquisas científicas que suportem revisões de documentos e novas concepções que considerem a promoção da saúde como pauta integrante do planejamento urbano para uma cidade sustentável e saudável.

**Palavras Chave:** Planejamento urbano; Estatuto da cidade; Cidade saudável; Promoção da saúde.

## Abstract

Social and economic fragilities make parts of the city vulnerable to the dissemination of diseases, such as COVID-19. The promotion of well-being and quality of life requires an understanding of the relationship between urban space and health. The objective of this article is to study, identify and systemize the Brazilian urban policy premises, which subsidizes the development of urban planning for healthy cities. The methodology used in this study was the exploratory documentary research, in-depth reading and systematization of uniterms found in the urban policy documents: City Statute and Metropolis Statute; and in the health policy documents: Law 8.080/1990 and National Health Promotion Policy. This study made it feasible to include concepts of health promotion into urban planning, in line with the recommendation of the World Health Organization that recommends including health in all policies. Scientific research is needed to support the review of documents and new conceptions considering health promotion as an agenda for the development of urban planning for a healthy and sustainable city.

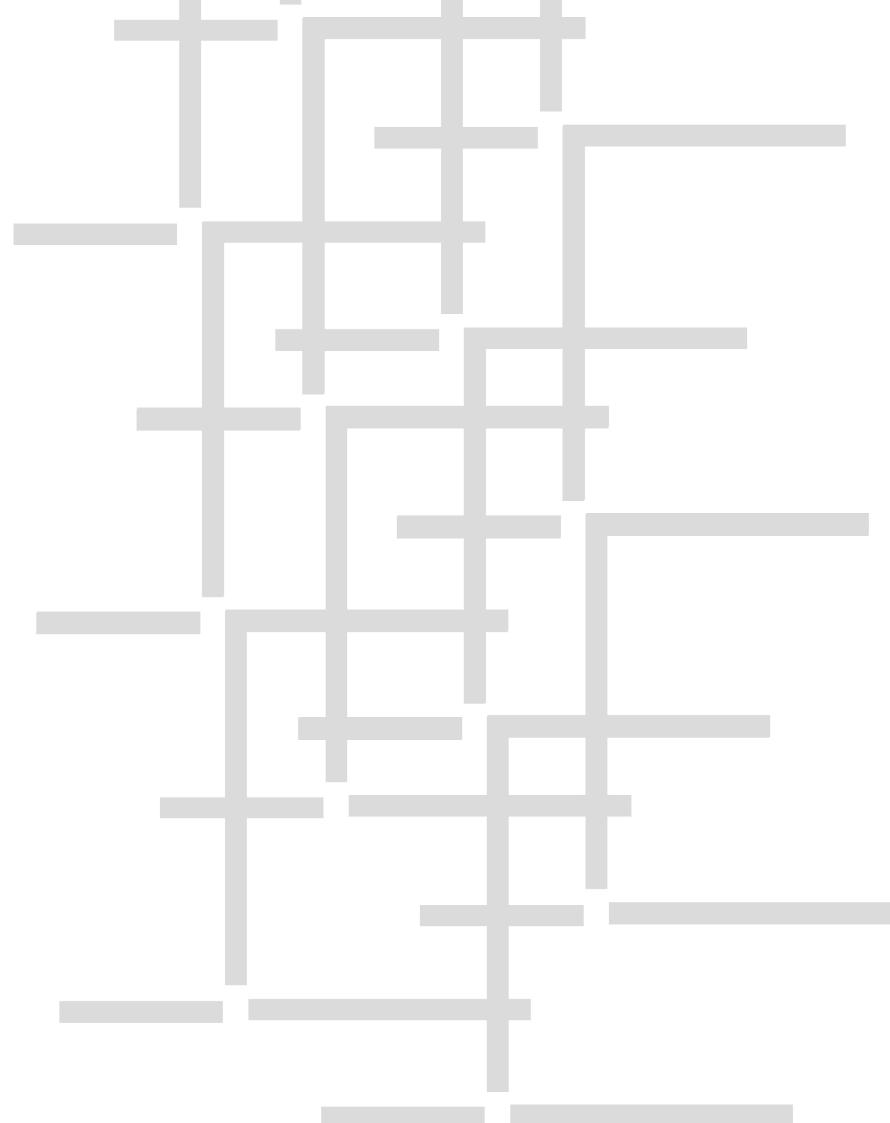
**Keywords:** Urban planning; City statute; Healthy city; Health promotion.

## Resumen

Las debilidades sociales y económicas hacen que partes de la ciudad sean vulnerables a la propagación de enfermedades, como COVID-19. La promoción del bienestar y la calidad de vida requiere comprender la relación entre el espacio urbano y la salud. El propósito de este artículo es estudiar, identificar y sistematizar las premisas de la política urbana brasileña, que

apoyan el desarrollo de la planificación urbana para ciudades saludables. El estudio utilizó investigación documental exploratoria, lectura en profundidad y sistematización de los términos encontrados en los documentos de Política Urbana: Estatuto de la Ciudad y Estatuto de Metrópolis; y Salud: Ley 8.080 / 1990 y Política Nacional de Promoción de la Salud. Este estudio permitió insertar conceptos de promoción de la salud en la planificación urbana, en línea con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud sobre la transversalización de la salud en todas las políticas, considerando que la planificación urbana influye positiva o negativamente en los determinantes sociales de la salud. Se necesita investigación científica para apoyar la revisión de documentos y nuevos conceptos que consideren la promoción de la salud como una agenda para el desarrollo de la planificación urbana para una ciudad sostenible y saludable.

**Palabras Clave:** Planificación urbana; Estatuto de la ciudad; Ciudad sana; Promoción de la salud.



## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

**A** concentração populacional nos espaços urbanos globais tem se intensificado nas últimas décadas, partindo de 29,5% em 1950, para 56,2% em 2020, e é estimado que esse percentual alcance 68,4% em 2050 (UN, 2018). Nas cidades, o crescimento da densidade populacional, sem um planejamento urbano adequado, provoca segregação social e ocupações urbanas fragmentadas. Essas realidades locais refletem negativamente no cenário global, intensificando os fatores que contribuem para as mudanças climáticas, as quais provocam desequilíbrios da biodiversidade e de ecossistemas (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Diante das crises estruturais do capitalismo, os governos locais têm adotado políticas neoliberais, que visam a desregulamentação do mercado, privatização dos serviços públicos e redução dos direitos trabalhistas e previdenciários, deixando a população de baixa renda desamparada (SOUZA, 2020). Essas medidas resultam na conversão das vagas de empregos formais para informais, no aprofundamento das desigualdades sociais, serviços públicos de saúde e educação deteriorados, e na redução da qualidade de vida da população, sobretudo, nos países do sul global (SANTOS, 2018).

As fragilidades socioeconômicas acima citadas tornaram parte da cidade vulnerável, a exemplo recente, à disseminação da COVID-19, doença causada pelo vírus Sars-Cov-2 (SOUZA, 2020), declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020 (OPAS/OMS BRASIL, 2020). Nos primeiros meses de 2021, o Brasil apresentou um crescimento expressivo no número de mortos pela COVID-19 (DONG *et al.*, 2020), chegando a atingir números elevados.

A evolução do número de novos casos e de mortes pode ser acompanhada em tempo real no site do Ministério da Saúde do Brasil (Figura 1). A não adoção de uma política única que preserve a saúde e a vida impacta diretamente nos indicadores econômicos e sociais, ocorrendo, na ausência de políticas públicas de proteção dos mais vulneráveis, uma deterioração da qualidade de vida dessa população.



*Figura 1: Número atualizado de novos casos e mortes pela Covid-19 no Brasil. Fonte: CORONAVÍRUS BRASIL, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2021.*

<sup>1</sup> Este trabalho contou com a colaboração de Carolina Sumaqueru Gutmann e Poliana De Carvalho Muniz, como parte integrante da disciplina de Planejamento Urbano como Promotor da Cidade Saudável da Unicamp, não havendo fonte de financiamento específico. Todas as imagens e gráficos são de autoria própria dos autores, desenvolvidos com base nos dados da LABINUR/FEC/Unicamp, 2021.

Em relação à disseminação do novo coronavírus, o monitoramento realizado na cidade de São Paulo demonstra que as áreas vulneráveis da cidade são as mais acometidas, relacionando as fragilidades sociais com a facilidade de circulação do vírus (BAIMA, 2021), o que evidencia as vulnerabilidades sociais relacionadas ao território e à qualidade de vida da população.

Diante das debilidades urbanas, promover o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas nas cidades demanda o aprofundamento e a interação para o entendimento da relação entre o espaço urbano e a saúde (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). A construção de agendas intersetoriais para o planejamento urbano com o foco na saúde pode contribuir na promoção da saúde e na prevenção de doenças transmissíveis e não transmissíveis. (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). Estudos que identifiquem as convergências entre os marcos legais da saúde e do planejamento urbano, fazem-se necessários neste momento de pandemia em 2021, visando subsidiar o ordenamento urbano saudável.

O planejamento urbano com foco na cidade saudável é contemplado por alguns marcos históricos desde final dos anos 1970, em especial no Canadá, quando discutia-se os meios capazes de melhorar a saúde das pessoas além dos investimentos maciços no sistema nacional de saúde. Resultante desse debate, o Relatório Lalonde, publicado em 1974, trata dos determinantes sociais da saúde (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2007) relativos as mudanças no estilo de vida urbano, decorrente do ambiente físico e social (BRANDÃO, 2010).

A nova perspectiva sobre a saúde superou o entendimento assistencial atribuído a esta, o que originou marcos mundiais tais como a Conferência de Alma-Ata (1978), e a Primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde, ocorrida no ano de 1986, na capital canadense, a qual originou a Carta de Ottawa (BRASIL, 2002).

Segundo a Carta de Ottawa (1986), a saúde é resultado de uma conjunção de fatores físicos e sociais, a serem construídos com a participação ativa dos indivíduos. A capacitação da comunidade local e dos indivíduos é fundamental para torná-los livres para tomarem suas decisões, satisfazerm suas necessidades e suas aspirações, o que possibilita atingir um estado de conforto físico, mental e social. Portanto, a saúde é transversalizada por conceitos abrangentes de bem-estar que incluem paz, habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade (WHO, 1986).

Ainda sobre os desdobramentos dos debates sobre saúde, a Agenda 2030 é considerada outro importante marco que conduz a discussão para as cidades saudáveis. Elaborada em 2015 a partir do encontro de líderes mundiais na sede da ONU em Nova Iorque, a Agenda consolidou um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para serem implementadas por todos os países até o ano de 2030, na busca por medidas transformadoras "para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente" (ONU, 2015). As questões relacionadas à saúde permeiam por todos os objetivos, e o planejamento urbano influencia diretamente nos determinantes sociais da mesma, demonstrando a importância da aliança entre estes dois campos temáticos (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

A conexão da saúde e do planejamento urbano tem ganhado cada vez mais destaque nos fóruns de discussões acadêmicas e políticas, uma vez que reúne a relação e a conexão entre o ambiente físico, social, econômico e cultural, desdobrando em assuntos como a qualidade ambiental (água, solo e atmosfera), as relações sociais e suas redes (capital social) e oportunidades locais (SANTANA, 2014). A cidade saudável se refere à aplicabilidade da saúde em todas as suas políticas, convergindo para o bem-estar amplo de todos os seus habitantes, também considerando fatores sociais, ambientais, culturais, valores humanos, éticos e solidários.

Em 2020, a UN-Habitat e a OMS publicaram um documento que orienta e guia as ações e os processos do planejamento urbano na ótica da saúde, colocando as pessoas como centro das ações e a saúde como o objetivo e o resultado a ser alcançado pelas intervenções urbanas e ordenamento territorial. O documento identifica os principais atores e agentes para se alcançar esse objetivo, bem como sugere importantes qualificadores que orientam o planejamento, os possíveis pontos de entrada da saúde nas ações urbanas, além de formas de monitoramento dos indicadores da saúde, integração da comunidade e envolvimento da sociedade civil.

Por meio de quadros, o documento expõe, de maneira clara, como o ambiente físico é determinante no estado de saúde-doença. A exemplo, ambientes de educação e trabalho com alto ruído sonoro podem ser causadores de estresse, que, somado ao sedentarismo decorrente da falta de espaços públicos seguros e abundantes, podem aumentar a incidência de hipertensão e diabetes nas pessoas; a poluição ambiental, por sua vez, pode propiciar a prevalência de alguns tipos de cânceres nas pessoas de determinadas comunidades. Além dos fatores ambientais, o documento ilustra os fatores sociais, fundamentais para a promoção da saúde no território urbano.

A partir de ilustrações e QR-Codes, é apresentado, ao leitor, exemplos de ações práticas e material teórico com metodologias, instrumentos e políticas capazes de promover a saúde no território urbano. O documento elaborado pela UN-Habitat e OMS é uma cartilha de meios para incluir a saúde em todas as políticas, principalmente no planejamento urbano; dessa forma, torna-se referência para consulta e estudos para planejadores, gestores, acadêmicos e políticos.

O município potencialmente saudável não se caracteriza apenas pelos elevados índices de desenvolvimento humano, mas, sobretudo, por uma governança entre o poder público e sociedade local, com foco no bem-estar da população (BRANDÃO, 2010). O êxito na governança para uma cidade saudável demanda a conjunção de seis fatores: participação social; promoção do senso de pertencimento; identificação de *stakeholders*; autonomia das pessoas e da comunidade; formação de coalizões; e governança intra e intersetorial e equidade das ações (SPERANDIO *et al.*, 2019). Dessa forma, é fundamental dar autonomia a população local por meio do reconhecimento das habilidades pessoais, da valorização da cultura local e dos saberes populares, da criação de redes e coalizões para que os desejos das comunidades sejam ouvidos pelos poderes públicos, possibilitando a sua reorientação para a promoção da saúde e gestão participativa (BRANDÃO, 2010).

Desenvolver, elaborar e viabilizar projetos que possibilitem mecanismos de convergências entre os temas da saúde e do planejamento urbano, que, a seu turno, promova cidades saudáveis, requer movimentos intra e intersetoriais, bem como a aproximação dos conceitos norteadores das duas áreas da gestão pública, a comunidade e a academia.

A partir da seleção de documentos internacionais (marcos norteadores) que fundamentam pré-requisitos, estratégias e objetivos comuns capazes de influenciar e desenvolver políticas públicas da saúde e do planejamento urbano, este artigo buscou identificar e sistematizar premissas da política urbana brasileira que subsidiam o desenvolvimento do planejamento urbano para as cidades saudáveis.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada neste artigo foi a pesquisa documental exploratória (GIL, 2008), a leitura com profundidade (FREITAS, 2000) e sistematização da frequência de unitermos encontrados nos documentos norteadores internacionais, por meio da triangulação por investigador (TEIXEIRA, 2003) e a tabulação dos dados obtidos (GIL, 2008).

A seleção dos documentos norteadores considerou, no âmbito do planejamento urbano, a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, a qual traz a previsão das normas e instrumentos para a “execução da política urbana” (BRASIL, 2001); e a Lei 13.089/2015, Estatuto da Metrópole, que institui diretrizes para o desenvolvimento de “regiões metropolitanas e aglomerações urbanas” (BRASIL, 2015a). No que concerne aos documentos legais do setor da saúde, foram considerados: a Lei 8.080/1990, regulamentadora das ações e serviços de saúde (BRASIL, 1990); e a Portaria 2.466/2014, que reorienta a Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2014). Os quatro documentos são leis de abrangência nacional.

A seleção de apenas dois dos principais documentos da área da saúde e do planejamento urbano foi intencional, visto que, para uma pesquisa mais aprofundada, seria necessário estudar todos os documentos legais de cada política. Para isso seria demandado um tempo maior para a sua realização. No entanto, essa limitação não foi impeditiva para o desenvolvimento do estudo, visto que foram eleitos os principais documentos legais de cada área e assim possibilitou-se um estudo inicial.

Este estudo foi realizado em quatro etapas, a saber: 1. Identificação dos princípios e valores que convergem para a promoção da saúde; 2. Leitura dos marcos legais brasileiros, para seleção de unitermos; 3. Verificação da ocorrência dos unitermos na legislação selecionada; e 4. Sistematização dos resultados para análise.

Para subsidiar a identificação dos pré-requisitos, estratégias e objetivos (Quadro 1) foi realizada, na primeira etapa, a leitura atenta de dois documentos internacionais fundamentais para a promoção e proteção da saúde, sendo eles:

- Carta de Ottawa (WHO, 1986), marco internacional norteador, a qual, dentre os conceitos postos, estabelece que a promoção da saúde deve ser incluída em um processo de capacitação ampla, não exclusiva do setor da saúde;
- Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), contemplados na Agenda 2030 (ONU, 2015), que tratam globalmente da promoção da qualidade de vida e bem-estar, buscam concretizar as questões relativas aos direitos humanos, e desenvolver de forma sustentável as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

O resumo com os principais pré-requisitos, estratégias e objetivos selecionados de acordo com os documentos referidos é apresentado no Quadro 1. A partir destes foram derivados 45 unitermos, que posteriormente foram posicionados em 6 agrupamentos, conforme as suas convergências e similitudes, referentes à promoção da saúde nos ambientes urbanos, conforme pode ser visto na Figura 2.

Pré-requisitos e estratégias Carta de Ottawa	17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030
paz; habitação; educação; alimentação; renda; ecossistema estável; recursos sustentáveis; justiça social; equidade; desenvolvimento social, econômico e pessoal; capacitação; mediação; ação coordenada; bens e serviços mais seguros e saudáveis; serviços públicos saudáveis; modos de vida, trabalho e lazer; ambientes mais limpos e desfrutáveis; conservação dos recursos naturais; ações comunitárias; participação popular; habilidades pessoais; educação	acabar com a pobreza; segurança alimentar e melhoria da nutrição; promover bem-estar e vida saudável; educação inclusiva e equitativa; igualdade de gênero e empoderamento de mulheres; gestão da água e saneamento; crescimento econômico sustentável; infraestrutura resiliente; redução de desigualdades; produção e consumo sustentável; sustentabilidade dos ecossistemas; gestão participativa; fortalecimento da parceria global.

*Quadro 1: Principais pré-requisitos e estratégias selecionados na Carta de Ottawa e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030, LABINUR/FEC/Unicamp, 2021. Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.*

A segunda etapa constituiu a leitura dos marcos legais brasileiros do planejamento urbano e da saúde por todos os autores deste trabalho, realizada individualmente para uma compreensão aprofundada do conteúdo dos documentos.

A partir dos unitermos obtidos com os marcos norteadores, a terceira etapa consistiu em identificá-los nos documentos legais brasileiros: Lei 8.080/1990, PNPS, Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole. Para minimizar erros e falhas na leitura, o processo se deu em duas partes: leitura e identificação dos unitermos de forma individual; e confrontação entre os levantamentos realizados para conferência e checagem. Em caso de diferenças, recorreu-se, conjuntamente, aos documentos estudados para leitura e discussão.

Após verificada a ocorrência dos unitermos nos documentos estudados, a quarta etapa foi a sistematização dos resultados e elaboração dos gráficos de rede<sup>2</sup> para subsidiar a identificação de conexões e/ou possíveis lacunas entre as políticas públicas brasileiras da saúde e do planejamento urbano, no que se refere à promoção da cidade saudável.

<sup>2</sup> Gráfico em rede ou radar – padrão gráfico a partir de redes e nós que, neste trabalho, foi adotado para ilustrar a abrangência dos unitermos de forma comparativa.

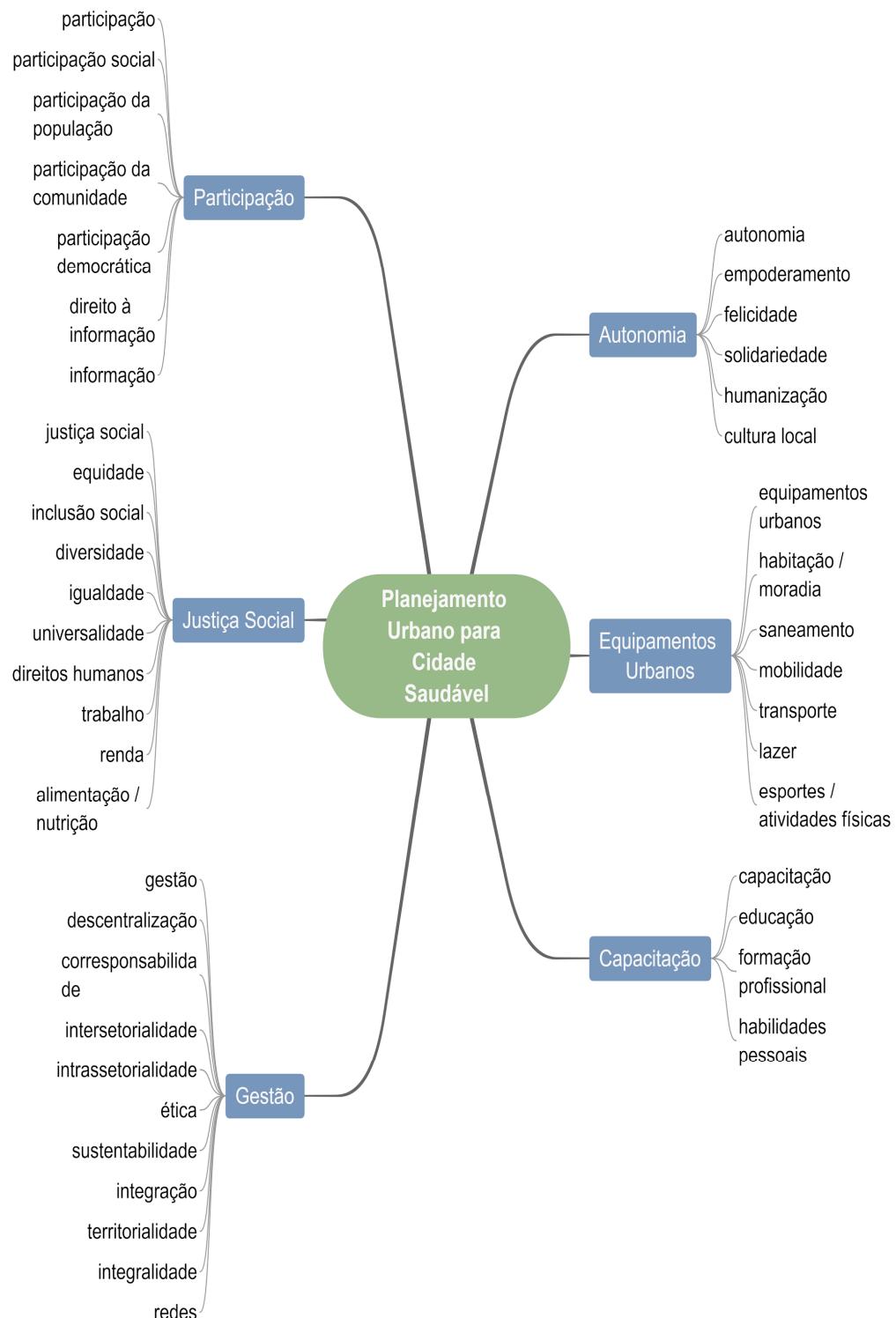


Figura 2: Elaboração gráfica dos unitermos e seus agrupamentos, baseados nos princípios e valores identificados na Lei 8.080/90, PNPS, Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade a serem contemplados no Planejamento Urbano Saudável, LABINUR/FEC/Unicamp, 2021. Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

O critério de contagem dos unitermos considerou a interpretação destes, desconsiderando aparições repetidas no mesmo artigo caso os unitermos se referissem ao mesmo assunto. Outro critério de exclusão foi a interpretação do termo, para avaliar se ele se referia ao unitermo desejado.

## Resultados

O registro dos unitermos identificados na legislação brasileira, agrupados na Figura 2, facilitou a comparação dos aspectos fundamentais do marco legal que convergem com o bem-estar e a preservação, proteção e promoção da saúde nas cidades. Dessa forma, foram contabilizadas as ocorrências dos unitermos, e, posteriormente, sistematizou-se o resultado conforme o seu agrupamento (Tabela 1), para verificar a ocorrência quantitativa dos unitermos em cada legislação.

Termos com agrupamento dos unitermos	Lei 8.080/1990	Política Nacional de Promoção da Saúde (Portaria 2.466/2014)	Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)	Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015)
PARTICIPAÇÃO	2	21	6	4
JUSTIÇA SOCIAL	27	26	4	1
AUTONOMIA	3	16	3	2
GESTÃO	35	69	7	32
CAPACITAÇÃO	11	20	1	0
EQUIP. URBANOS	18	6	29	1
TOTAL	96	158	50	40

*Tabela 1: Ocorrência de unitermos por legislação, Labinur/FEC/Unicamp, 2021. Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.*

Segundo a Tabela 1, pode-se observar que o levantamento realizado apresentou ocorrência expressiva dos unitermos na Política Nacional de Promoção da Saúde em comparação com os demais marcos legais. As ocorrências da Lei 8.080/1990, Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, totalizaram respectivamente 96, 158, 50 e 40 unitermos.

A participação social é fundamental no processo de desenvolvimento do planejamento urbano para a cidade saudável, conforme apontado por Brandão (2010), de Leeuw

(2017) e Sperandio *et al.* (2019). As ocorrências desses termos puderam ser verificadas em maior quantidade na PNPS, conforme está ilustrado na Figura 3.

Na Lei 8.080, não há presença significativa dos unitermos relativos à participação, visto que foi verificada apenas a ocorrência de participação da comunidade e de direito à informação, uma vez cada. De maneira oposta, na PNPS, o unitermo participação foi encontrado 11 vezes.

No Estatuto da Cidade, não houve registro de direito à informação, nem capacitação e disseminação da informação. O termo participação não aparece no Estatuto da Cidade, no entanto, 'participativa' aparece duas vezes, as demais ocorrências da palavra participação estão compostas como: participação da população (três ocorrências), participação da comunidade (uma ocorrência) e participação dos proprietários. Igualmente, no Estatuto da Metrópole, foi verificada ocorrência restrita dos unitermos participação da população, informação e direito à informação.

A ocorrência dos unitermos relacionados à justiça social está ilustrada na Figura 3. Foi verificado que os dez unitermos não ocorreram conjuntamente nos quatro marcos legais. Na PNPS, a ocorrência desses unitermos foi expressiva em comparação com as demais legislações. Os unitermos 'equidade' e 'diversidade' não foram encontrados nos demais documentos, apenas na PNPS. O unitermo 'trabalho' foi mais evidenciado na Lei 8.080 e nas leis relativas ao planejamento urbano.

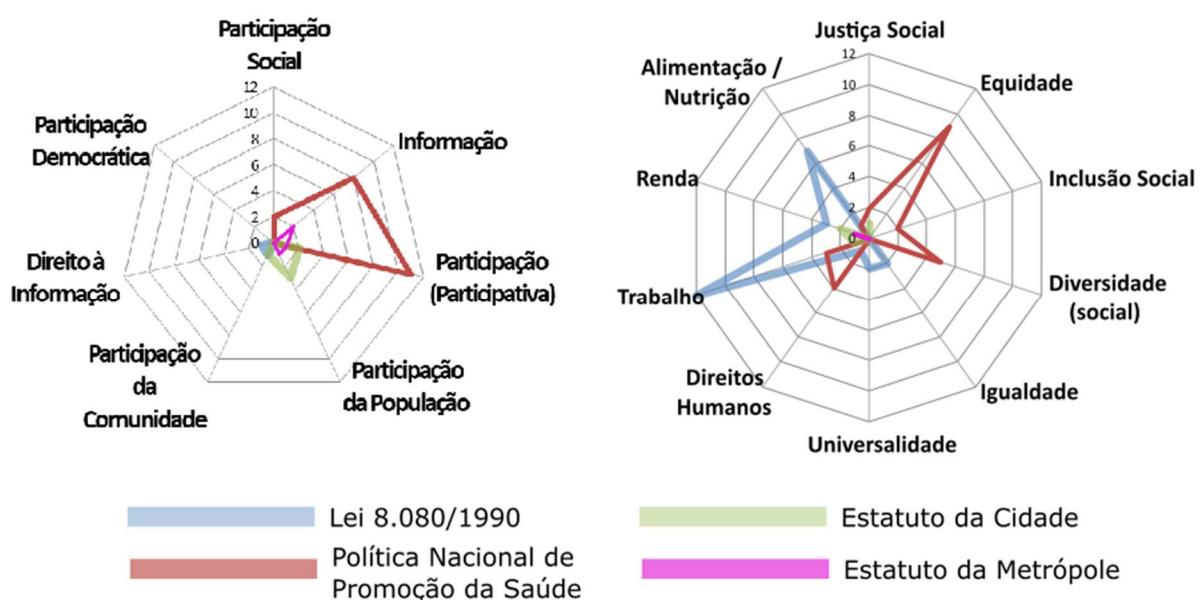


Figura 3: Ocorrência dos unitermos de Participação e Justiça Social nos marcos legais, LABINUR/FEC/Unicamp, 2021.  
Fonte: Elabora pelos autores, 2021.

De maneira geral, nos documentos da Política Urbana, comparados a outros documentos legais, os unitermos propostos foram apresentados em menor quantidade. No Estatuto da Cidade, foi encontrado a ocorrência dos unitermos 'justiça social', 'trabalho' e 'renda', e no Estatuto da Metrópole, apenas 'renda'.

A ocorrência de unitermos relativos à autonomia também apresentou-se com destaque na PNPS (Figura 4), principalmente os unitermos de 'autonomia', 'solidariedade' e 'humanização'. Nos demais documentos, esses unitermos foram pouco expressivos, destacando-se, somente o unitermo 'cultura local' com três ocorrências no Estatuto da Cidade.

Quanto aos unitermos referentes à gestão (Figura 4), foi verificado que sete estão presentes, significativamente, na Lei 8.080 e na PNPS. No Estatuto da Metrópole, observou-se, a ocorrência de dois unitermos: 'gestão' e 'integração'. No Estatuto da Cidade, a ocorrência dos unitermos relativos à gestão foi exígua em relação às demais legislações, como é possível notar na Figura 4.

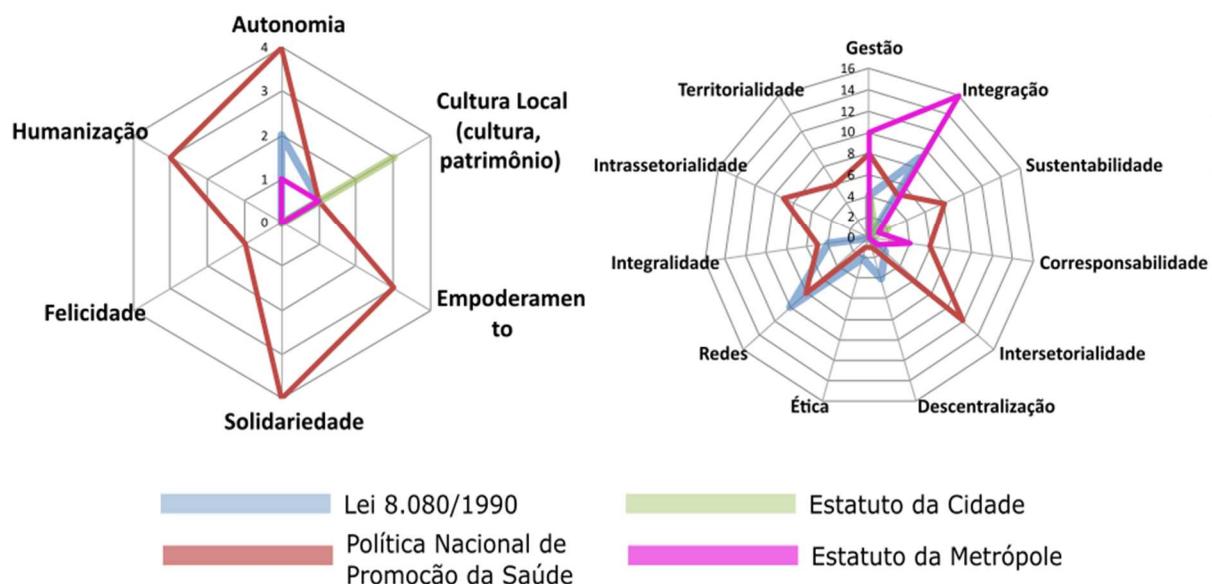


Figura 4: Ocorrência dos unitermos de Autonomia e Gestão nos marcos legais, LABINUR/FEC/Unicamp, 2021. Fonte: Elabora pelos autores, 2021.

A intersetorialidade, segundo a PNPS, é a articulação entre diversos setores, grupos e saberes, a fim de promover ações integradas e de corresponsabilidade na formulação de políticas públicas capazes de promover a saúde e a cidadania (BRASIL, 2014). Nesse sentido, a intersetorialidade é abordada e aparece mais vezes na PNPS. Os demais documentos apresentam em menor número este termo, sendo duas ocorrências na Lei 8.080, 12 na PNPS, nenhuma no Estatuto da Cidade, e uma no Estatuto da Metrópole.

Os unitermos do agrupamento denominado 'Capacitação', conforme relacionado na Figura 5, apresentaram ocorrências significativas na PNPS, enquanto que, no Estatuto da Metrópole, não há quaisquer ocorrências de unitermos desse agrupamento. Destaca-se, também que, entre os documentos analisados, o unitermo educação teve maior frequência na PNPS.

Na Figura 5, está o agrupamento de unitermos referentes aos equipamentos urbanos. Foi verificado que o Estatuto da Cidade é o único documento que contempla todos os unitermos analisados nesse agrupamento (equipamentos urbanos, habitação/moradia, mobilidade, transporte, lazer e esportes/atividades corporais). Enquanto nos documentos da área da saúde, apenas na Lei 8.080, foi encontrado o unitermo saneamento.

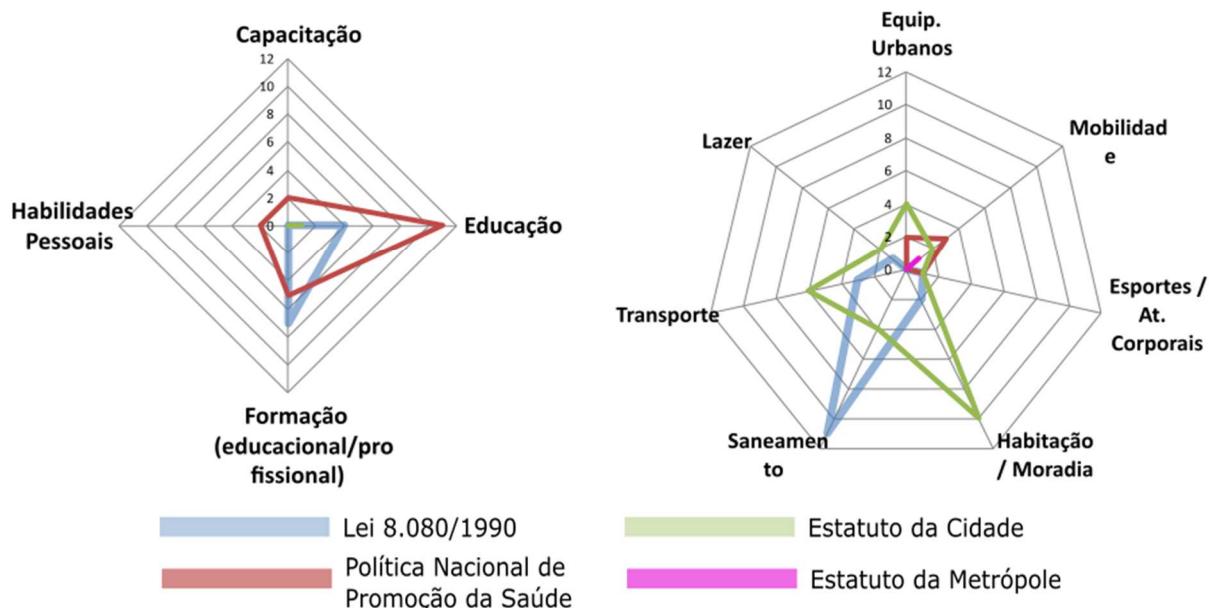


Figura 5: Ocorrência dos unitermos de Capacitação e Equipamentos Urbanos nos marcos legais, LABINUR/FEC/Unicamp, 2021.  
Fonte: Elabora pelos autores, 2021.

A Figura 6 mostra o gráfico dos seis agrupamentos considerados neste estudo. Como nota-se, foi possível observar a falta de convergências entre as legislações urbanas e as da saúde. As áreas do gráfico referentes ao Estatuto da Cidade e da Metrópole ocupam uma área menor, quando comparado com as áreas das legislações da saúde.

A partir do estudo realizado, identificou-se a ausência de unitermos referentes à promoção e proteção da saúde, principalmente nos marcos legais que norteiam a política urbana.

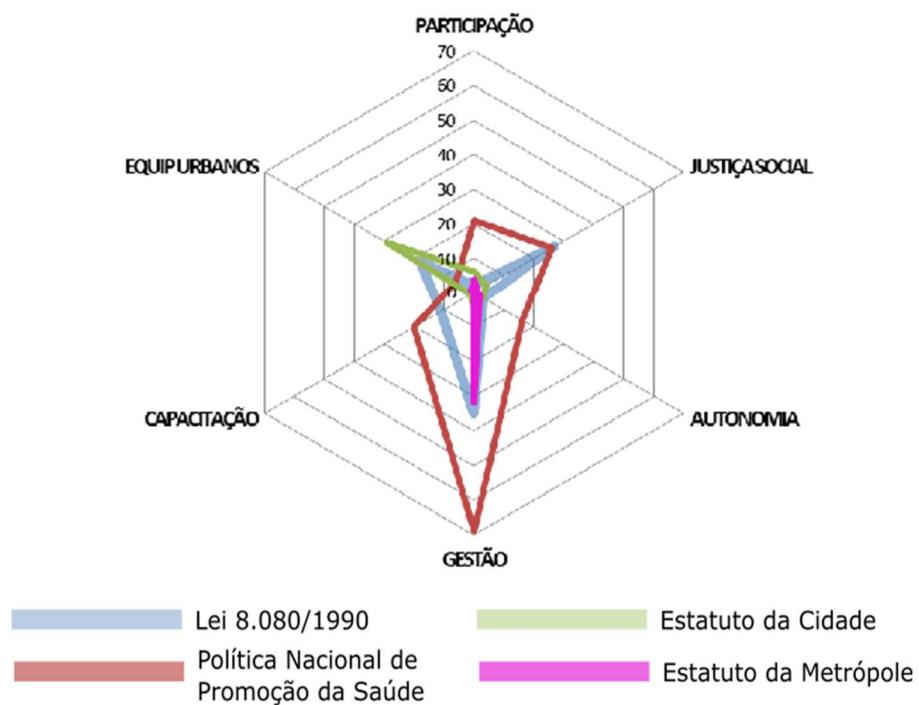


Figura 6: Ocorrência dos unitermos agrupados, LABINUR/FEC/Unicamp. Fonte: Elabora pelos autores, 2021.

A Figura 7 indica a porcentagem de unitermos presentes em cada documento avaliado. Dos 45 unitermos selecionados, verificou-se que o marco legal da saúde contempla uma porcentagem de presença maior em relação ao marco legal do planejamento urbano: a PNPS apresenta 34 unitermos (75,5%), a Lei 8.080 24 unitermos (53,3%), o Estatuto da Cidade 17 unitermos (37,8%), e o Estatuto da Metrópole 12 unitermos (26,66%).

A partir dos resultados apontados nesta pesquisa foi possível identificar na legislação da política urbana a ausência de unitermos referentes à promoção e proteção da saúde.

O unitermo 'Capacitação' foi estratificado em quatro outros, dos quais apenas 'educação' aparece (uma ocorrência) no Estatuto das Cidades. A ausência dos unitermos 'capacitação', 'formação' (educacional ou profissional) e 'habilidades pessoais', nos marcos legais da política urbana brasileira, evidencia a falta da institucionalização de meios para subsidiar a comunidade no entendimento sobre os mecanismos, concepções de desenvolvimento e ordenamento territorial. Sugere-se, com esses dados, o letramento dos documentos técnicos, referentes ao planejamento urbano.

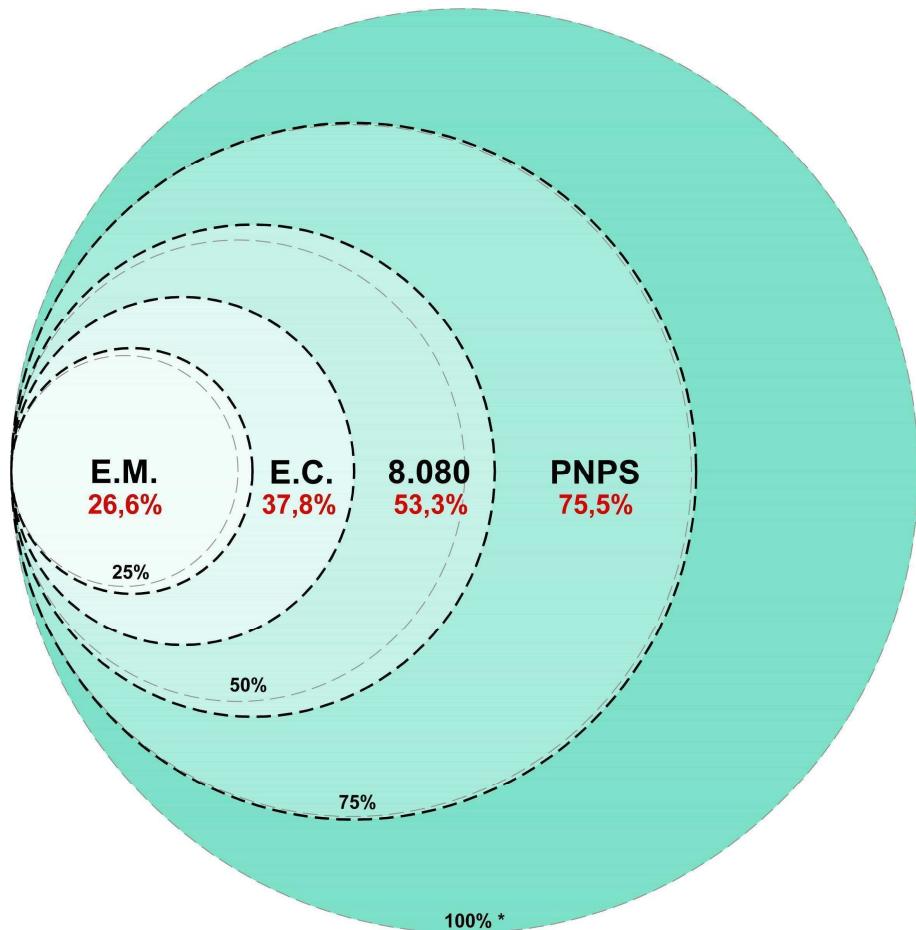


Figura 7: Porcentagem de presença dos unitermos selecionados em cada documento de acordo com os princípios da Carta de Ottawa e os 17 ODS, LABINUR/FEC/Unicamp. Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

No que se refere à 'Participação', as lacunas estão indicadas pela ausência dos unitermos 'direito à informação'; 'participação democrática' e 'participação social' em ambos os documentos de política urbana; ainda, os unitermos 'Informação' e 'Participação' não aparecem no Estatuto das Cidades, apenas no Estatuto da Metrópole. Vale apontar, contudo, que a exigência da participação nos processos de construção das políticas públicas não garante sua efetividade, uma vez que esta depende das informações e capacitações que são realizadas durante o processo de formação cívica da sociedade.

A autonomia, o empoderamento, a felicidade, a humanização e a solidariedade não foram identificados na legislação da política urbana considerada para este estudo, assim como a alimentação/nutrição, direitos humanos, diversidade (social), equidade, igualdade, inclusão social e universalidade. Isso pode indicar que não se associa a estruturação do espaço urbano com a promoção dos objetivos que indicam esses

unitermos, o que leva a crer que o ordenamento da cidade possui, como fim, objetivos socioeconômicos exclusivamente.

No campo da gestão foi identificado que as legislações da política urbana não contemplam elementos que exijam da gestão pública o estabelecimento de estratégias e mecanismos para realizar políticas públicas intrasetoriais, descentralizadas e integrais, uma vez que esses unitermos não foram localizados na legislação da política urbana por este estudo.

A gestão auxiliada por redes de conhecimento intersetoriais (CAPRA, 2002; MENDES *et al.*, 2016), e a interação social realizada por meio destas, é fator que gera eficiência no processo de construção das cidades, tendo em vista a atual conexão existente entre os espaços. Contudo, o unitermo 'rede' não é mencionado nos documentos oficiais da política urbana.

A intersetorialidade é um princípio que deve ser considerado nas concepções de projetos e desenvolvimento de políticas públicas para que os diversos setores e áreas do conhecimento participem e contribuam com suas particularidades na construção de entendimentos que contemplem o coletivo. Neste estudo, esse unitermo não teve ocorrência na Lei Estatuto da Cidade e foi identificada uma vez no Estatuto da Metrópole.

É importante observar que a própria palavra 'saúde' aparece uma única vez no Estatuto da Cidade, referindo-se à acessibilidade de pessoas com deficiência. Localizado no artigo 41, este parágrafo terceiro foi incluído devido à Lei 13.146 de 6 de julho de 2015, que institui a inclusão da pessoa com deficiência (BRASIL, 2015b).

Os resultados desta investigação sugerem possíveis lacunas de instrumentos e mecanismos legais capazes de direcionar as políticas urbanas para a priorização da saúde e para a proteção da vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs um estudo dos principais documentos legais referentes ao planejamento urbano e à saúde brasileiros. Não obstante, o arcabouço legal brasileiro dispor de diversos marcos regulatórios a respeito do planejamento urbano, além do Estatuto da Cidade e da Metrópole, optou-se por um recorte específico, dado o tamanho do estudo. Ainda que com ferramentas de baixo impacto, ressaltou-se a importância de buscar convergências entre os documentos que regem as políticas urbanas e a promoção da saúde.

Por meio do estudo dos documentos, foi possível suscitar importantes reflexões que permitiram um olhar diferenciado sobre as cidades brasileiras. Utilizar as lentes da saúde para a leitura crítica dos documentos legais e o exercício de contagem e comparação de unitermos, permitiu inserir conceitos da saúde e transversalizar discussões e reflexões acerca do planejamento das cidades brasileiras.

O documento da UN-Habitat e OMS propõe uma abordagem do planejamento urbano que inclua a saúde em todas as suas etapas. Defende, sobretudo, que a saúde esteja presente na pauta de todas as políticas, não apenas nas que regem o planejamento

urbano pois, de acordo com o documento, esse é o caminho capaz de tornar factíveis cidades e comunidades mais saudáveis, ambientalmente sustentáveis e inclusivas (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Ao longo do estudo, em todas as suas etapas, também foi possível observar distinções entre os documentos legais da saúde e do planejamento urbano. Os documentos da saúde trazem princípios, valores e estratégias que podem facilitar a aplicação da lei, a exemplo, como realizar a participação e o controle social nas políticas de saúde.

Ainda, uma das conclusões deste estudo é fazer uso do distanciamento de estratégias práticas que facilitem a participação social como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma cidade, mesmo que esta pesquisa tenha se baseado na identificação de unitermos e sua comparação. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ainda que traga a importância e a necessidade de estabelecer audiências públicas e debates na elaboração dos Planos Diretores Municipais, não aponta estratégias e práticas capazes de permitir a efetiva participação social nos processos de planejamento e gestão urbana; relegando a sua aplicação aos poderes executivos e legislativos locais, descrito no art. 40º, parágrafo quarto, inciso terceiro.

Isso posto, a realização deste estudo possibilitou inserir conceitos da promoção da saúde no planejamento urbano, em consonância com a recomendação da Organização Mundial da Saúde em relação a transversalização da saúde em todas as políticas, tendo em vista que o planejamento urbano influencia positiva ou negativamente nos determinantes sociais da saúde (UN-HABITAT and WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020; OMS, 2013). Ademais, foi possível permitir reflexões se os marcos legais do planejamento urbano brasileiro contemplam a saúde e o bem viver nas cidades brasileiras de maneira equitativa.

Os resultados aqui apresentados indicam a necessidade de estabelecer pesquisas científicas que suportem revisões de documentos e promovam novas concepções que considerem a promoção da saúde como pauta do desenvolvimento do planejamento urbano para cidades saudáveis e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

- BAIMA, C. Estudo mapeia desigualdade nas mortes por COVID-19 em São Paulo. *Revista Questão de Ciência*, 2021. Disponível em: <https://www.revistaquestaodeciencia.com.br/artigo/2021/04/01/estudo-mapeia-desigualdade-na-mortalidade-por-covid-19-em-sao-paulo>. Acesso em: 11 abr. 2021.
- BRANDÃO, I. R. Na Trilha do Município Saudável. In: SPERANDIO, A. M. G.; MACHIN, D. G.; FORTUNATO, M. A. B. *Políticas Integradas em Rede e a Construção de Espaços Saudáveis: boas práticas para a Iniciativa do Rostos, Vozes e Lugares*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2010. p. 31-60.

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001.

BRASIL. Portaria Nº 2.466, de 11 de novembro de 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015a. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015b. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), 2015.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, apr. 2007 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312007000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312007000100006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11 abr. 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-73312007000100006>.

CAPRA, F. *Conexões ocultas*. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

CORONAVÍRUS BRASIL. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

DE LEEUW, E. From Urban Projects to Healthy City Policies. In: DE LEEUW, E. ; SIMOS, J. (orgs.). *Healthy Cities: The Theory, Policy, and Practice of Value-Based Urban Planning*. Nova Iorque: Springer, 2017. p. 407-437.

DONG, E.; DU, H.; GARDNER, L. *An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time*. [s. l.]: The Lancet Infectious Diseases, 2020. DOI [10.1016/S1473-3099\(20\)30120-1](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30120-1).

FREITAS, H. Análise de dados qualitativos: aplicação e tendências mundiais em sistemas de informação. *RAUSP Management Journal*, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 84-102, 2000. GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008. ISBN 978-85-224-5142-5.

MENDES, R.; FERNANDEZ, J. C. A.; SACARDO, D. P. Promoção da saúde e participação: abordagens e indagações. *Saúde em Debate*, [s. l.], v. 40, n. 108, p. 190–203, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/bHgFCrnmnKyKxGBTJNsXLGB/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 11 abr. 2021. DOI 10.1590/0103-1104-20161080016.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE SAÚDE. As cartas da promoção da saúde. Ministério da Saúde, Brasil, 2002.

ONU. Agenda 2030. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 29 abr. 2020.

OMS AFIRMA que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia *OPAS/OMS Brasil*, Distrito Federal, 11 mar. 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-comopandemia&Itemid=812](https://www.paho.org/br/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-comopandemia&Itemid=812). Acesso em: 7 maio 2020.

SANTANA, P.; COSTA, C.; LOUREIRO, A. Os Sistemas de Informação Geográfica e o Planeamento Urbano Saudável da Amadora. *Revista do Departamento de Geografia-USP*, São Paulo, volume especial cartogeo, p. 368-389, 2014.

SANTOS, B. de . Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista crítica de ciências sociais*, Coimbra, n. 78, p. 3-46, 2018.

SOUZA, D. O. A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: Reflexões sobre sua determinação social. *Ciencia e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro - RJ, v. 25, n. 1, abr. 2020. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/a-pandemia-de-covid19-para-alem-das-ciencias-da-saude-reflexoes-sobre-sua-determinacao-social/17562?id=17562&id=17562&id=17562&id=17562&fbclid=IwAR3pzJRmdZv7KZeXs-K4ExfuHqoQo4yAUFD2FSc8iBbfVD0yvLS8yfU7VY>. Acesso em: 4 jul. 2020.

SPERANDIO, A. M. G.; BLOES, R. B. Community Urban Gardens: Social Instrument for Healthy and Health-Promoting Cities. In: LEAL FILHO, W.; WALL, T.; AZUL, A.; BRANDLI, L.; ÖZUYAR, P. (eds.). *Good Health and Well-Being. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Cham, Suíça: Springer. 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69627-0>

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. *Desenvolvimento em questão*, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 189, 13 out. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/84>. Acesso em: 29 abr. 2020

UN-HABITAT and World Health Organization. *Integrating Health In Urban And Territorial Planning: A Sourcebook*. Geneva: UN-HABITAT and World Health Organization, 2020.

UNITED NATIONS. *World Urbanization Prospects 2018*. New York: United Nations: Department of Economic and Social Affairs, 2018.

WHO. Ottawa Charter. Ottawa: [s. i.] 1986. Disponível em: [https://www.who.int/health\\_promotion/conferences/previous/ottawa/en/](https://www.who.int/health_promotion/conferences/previous/ottawa/en/). Acesso em: 4 jul. 2020.

## Valorização do pensamento pedestre

## Valuing pedestrian thinking

## Valorar el pensamiento de los peatones

Wanessa Spiess, mestre pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie

E-mail: [wans.spiess@gmail.com](mailto:wans.spiess@gmail.com)  ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4427-8296>

**Para citar este artigo:** SPIESS, W. Valorização do pensamento pedestre. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 69-84, 2022. DOI 10.5935/cadernospes.v22n1p69-84

**Submissão:** 2021-04-11

**Aceite:** 2021-09-20

### Resumo

O presente artigo propõe observar a relação de porosidade entre a participação de diferentes atores e a formulação de políticas públicas no âmbito da mobilidade urbana, com foco central no sistema de mobilidade pedestre em São Paulo. Neste trabalho, esse sistema é entendido como o conjunto dos lugares de passagem e de permanência, sendo assim, espaço público produto de relações sociais. A análise tem como foco as primeiras duas décadas dos anos 2000, e culmina nos anos 2020 e 2021, atravessados pela pandemia de Covid-19.

**Palavras-chave:** Pedestre; Espaço público; Mobilidade urbana.

## Abstract

This article proposes to observe the porous relationship between the participation of different actors and the formulation of public policies in the field of urban mobility, with a central focus on the pedestrian mobility system in São Paulo. This system is here understood as the set of places of passage, but also of permanence and, as such, public space product of social relations. The analysis focuses on the first two decades of the 2000s, and culminates in the years 2020-2021, crossed by the pandemic triggered by Covid-19.

**Keywords:** Pedestrian; Public space; Urban mobility.

## Resumen

Este artículo se propone observar la relación porosa entre la participación de diferentes actores y la formulación de políticas públicas en el campo de la movilidad urbana, con un enfoque central en el sistema de movilidad peatonal en São Paulo. Este sistema se entiende aquí como el conjunto de lugares de paso, pero también de permanencia y, como tal, espacio público producto de las relaciones sociales. El análisis se centra en las dos primeras décadas de la década de 2000, y culmina en los años 2020-2021, atravesados por la pandemia desencadenada por Covid-19.

**Palabras clave:** Peatón; Espacio público; Movilidad urbana.

## INTRODUÇÃO

O espaço urbano, entendido por meio de sua constituição física e fluxos, é influenciado pelas transformações sociais globais, como por movimentos individuais e cotidianos, e, consequentemente, pelas forças que sobre ele atuam e o estruturam (QUEIROGA, 2012). Dessa forma, as ruas não são apenas resultado de mudanças sociais globalizadas, uma vez que dependem das circunstâncias, do contexto social e normativo, e das relações diretas entre as pessoas e os grupos que compõem a sociedade e sobre elas atuam (JACOBS, 2011).

A relação mobilidade-espaco público se dá entre a possibilidade e a necessidade de deslocamentos e permanências, como também pela forma como a sociedade aborda as demandas coletivas emergentes. São demandas organizadas no tempo-espaco, mediadas tanto por condições anteriores, quanto pelas visões de futuro da cidade, e que encontram resposta na formulação de políticas públicas.

Postas essas considerações, neste artigo, apresenta-se a análise de três estudos de caso: Rua Oscar Freire, Rua Galvão Bueno e Avenida Paulista, derivada da pesquisa de mestrado realizada pela autora ao longo do período de 2019-2021. com incentivo da CAPES.

As ruas Oscar Freire e Galvão Bueno e a avenida Paulista foram escolhidas por serem áreas nas quais ocorreram, ou ainda ocorrem, transformações e ampliações físicas do espaço pedonal na região central da cidade de São Paulo, sejam permanentes ou temporárias,. Devido ao grande fluxo de pedestres, as localidades apresentam uma combinação de comércio, lazer, moradia. além de apresentar facilidade de acesso via transporte público (ônibus e metrô).

As áreas escolhidas podem ser consideradas pioneiras na adoção de soluções para o sistema pedestre, e serviram, ou ainda servem, de exemplo para implantação de expedientes semelhantes em outras localidades da cidade. Todas tiveram e têm políticas e programas públicos de tratamento de espaços públicos, envolvendo espaços pedonais, são eles: na Rua Oscar Freire, o Programa de Intervenção em Ruas Comerciais (2003); na Rua Galvão Bueno, as Faixas Exclusivas para Pedestres ou Faixa Verde (2015), no âmbito do Programa Centro Aberto; e, na Avenida Paulista, o Programa Ruas Abertas (2016).

A análise aqui proposta foi norteada pelo estudo de caso de estratégia qualitativa (CRESWELL, 2010), conduzido a partir do levantamento e avaliação de uma série de documentos. Esse compilado forma o *corpus* documental to trabalho, analisado pelo cruzamento de cenários construídos para a compreensão do tempo-espaco (LEFEBVRE, 2013).

Foram levantados dados referentes às: a) narrativas históricas da região e considerações de contemporâneos sobre o dia a dia vivenciado na cidade, a partir de dados fornecidos por jornais diários paulistanos da época, bem como em outras fontes digitais que se mostraram relevantes; b) fontes oficiais, isto é, legislação vigente, planos e programas dos órgãos federativos aplicadas, projetos que partiram da iniciativa privada e de outras organizações da sociedade civil; e c) informações estruturadas a

partir de depoimentos disponíveis no meio digital de membros, atuais e remidos, das associações da sociedade civil, técnicos e especialistas qualificados, professores e urbanistas, e dirigentes dos órgãos públicos.

Como orientação metodológica, foram definidas as seguintes categorias de análise:

1. Concepção e origem do Programa: constituída por agentes e atores envolvidos na formulação e atores sociais de onde, a partir de um programa, emergem grupos, segmentos sociais, ongs e outras instituições que eventualmente pressionaram para que uma política fosse proposta;
2. Processo de elaboração e Processo participativo: compreendido pelas fases de elaboração da formulação do programa, com foco na participação social e consultas populares, ou, ainda, na análise de como a sociedade contribuiu para aprimorar a política pública;
3. Implementação do Programa: referente a etapas, avanços e retrocessos; críticas; e
4. Análise pós-implementação: na qual se apresentam usos, vivências, apropriação do espaço e inspiração para outras iniciativas.

## Significados compartilhados entre os casos

Cada caso estudado apresenta particularidades, potencializadas pelo seu tempo-espac. Em resumo: na Rua Oscar Freire (Figura 1), temos um projeto de intervenção nas calçadas, com foco na infraestrutura pedonal para o conforto na caminhada, e que atende aos anseios do comércio local; na Rua Galvão Bueno (Figura 2), estende-se o espaço pedonal sobre o leito carroçável como forma de resolver conflitos entre pedestres e carros, aliada a mobiliário para facilitar descansos e permanências, também funcionando como projeto piloto para eventuais modificações definitivas; já a iniciativa na Avenida Paulista (Figura 3), explora sinalizações temporárias e flexíveis que abrem espaço para pessoas por algumas horas e em determinados dias, priorizando os pedestres em detrimento dos veículos motorizados no leito carroçável e favorecendo atividades de lazer promovidas pelos próprios usuários.

Essas soluções podem permanecer, transformar-se, ou, até mesmo, desaparecer com a dinâmica urbana, sem deixar de compor o sistema pedestre,<sup>1</sup> suscitando uma diversidade de elementos e de funções para o espaço pedonal. Nesse contexto, importa reconhecer a natureza híbrida entre materialidade e ação<sup>2</sup> (QUEIROGA, 2012) dos espaços pedonais para, assim, observar as especificidades de sua produção. Apenas desse modo é possível definir a potencialidade das experiências como solução para transformar o espaço urbano a favor do pedestre.

1 "Ao considerar as calçadas na cidade de São Paulo, fez-se necessário, em razão da ocorrência de apropriações, introduzir no conceito de calçada o de sistema de pedestres em área pública aberta. [...] considerar suas extensões virtuais que dão continuidade ao sistema de pedestres" (YÁZIGI, 2000, p. 31).

2 "As formas espaciais constituem forma-conteúdo na medida em que a sociedade, por meio do seu sistema de ações lhes atribui, dinamicamente, seu significado. A análise integrada entre essas quatro categorias espaciais evita reducionismos formais, funcionais ou estruturais que impedem a compreensão do espaço em movimento enquanto totalidade" (Queiroga, 2012, p. 57).

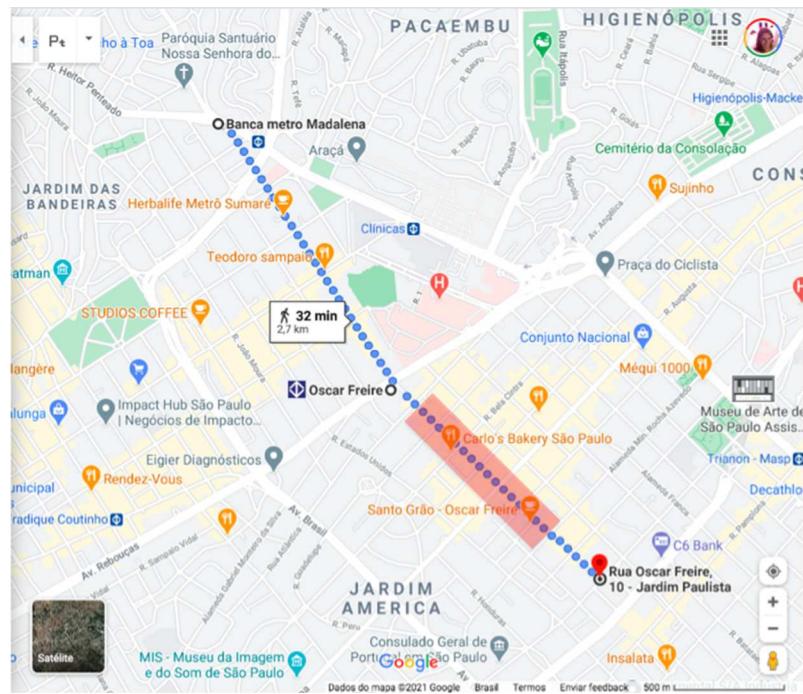


Figura 1: Mapa da região da Rua Oscar Freire. Em destaque a área objeto do Programa de Intervenção em Ruas Comerciais. Fonte: Google Maps. Acesso em: 1º mar. 2021.

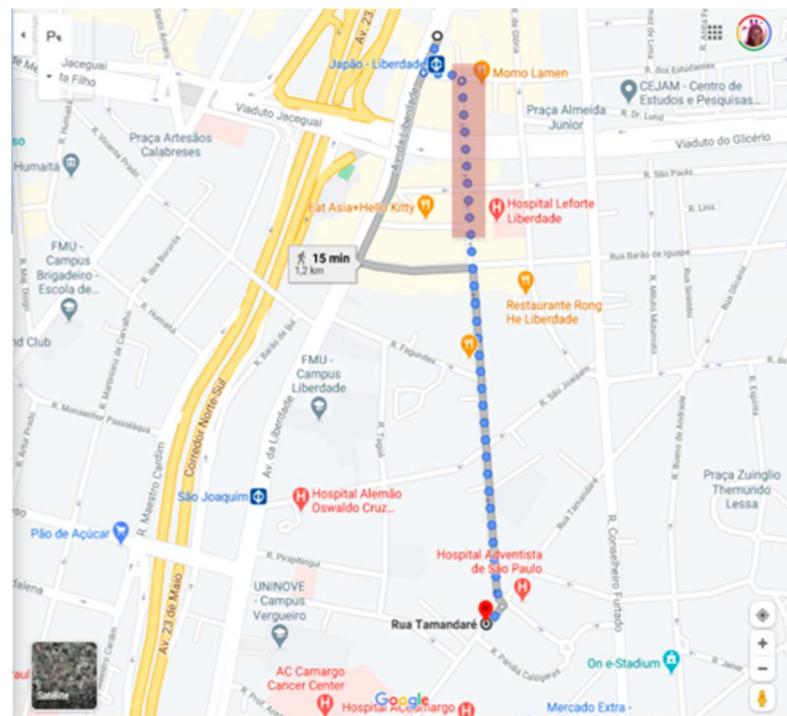


Figura 2: Mapa da região da Rua Galvão Bueno. Em destaque a área objeto da intervenção Faixa Verde no Programa Centro Aberto. Fonte: Google Maps. Acesso em: 1º mar. 2021.

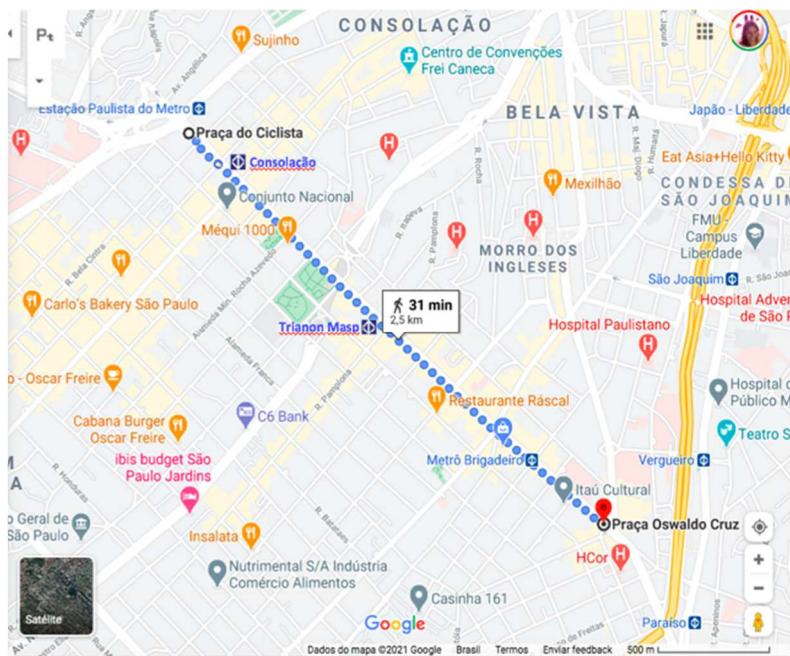


Figura 3: Mapa da região da Avenida Paulista. Em destaque a área destinada aos pedestres aos domingos. Fonte: Google Maps. Acesso em: 1º mar. 2021.

Ao refletir sobre cada estudo de caso, do particular para o geral em busca de indícios que se integram em uma rede mais ampla de significados (JACOBS, 2011) e que, por fim, formam os nós dessa rede de significação: espaço e pensamento pedestre; arranjos de governação e participação social; ordenação e flexibilização.

### Do espaço e pensamento pedestres

Na Rua Oscar Freire, a estética do projeto é mercantil, o espaço pedonal assume contornos cenográficos subordinados à lógica do consumo comercial (LIPOVETSKY; SERROY, 2015), e as pessoas são meros coadjuvantes diante da infraestrutura material de um espaço público que serve à sofisticação. A região torna-se convidativa apenas aos que se encaixam no perfil de alto padrão exigido, excluindo das atividades de permanência e uso do espaço aqueles que não conseguem demonstrar um nível de consumo à altura dos custos locais.

Assim, o “imperativo do divertimento consumista” (LIPOVETSKY; SERROY, 2015, p. 319) transforma uso e a destinação do espaço urbano, ainda que todos os que circulam pela região sejam de alguma forma beneficiados – como ocorre nas esporádicas melhorias do piso das calçadas. O espaço concebido – baseado em um pensamento voltado ao pedestre idealizado por seus financiadores, e não fundamentado em sua vocação democrática – revela que a região da Oscar Freire passa a ser identificada como modelo a ser seguido, embora exemplo inatingível, comprovado por números concretos como se nota: só seis, das 69 ruas propostas para o Programa, foram entregues.

A procura inicial pelo Programa, liderada por comerciantes de maior poder econômico, não é acompanhada pela capacidade de mobilização junto aos coletivos do setor do comércio, que não conseguem arcar com os altos investimentos demandados, – como para rede elétrica subterrânea –, e não se mostram convencidos dos impactos de contrapartidas. As intervenções, por essa razão, acabam por resumir-se a reformas do piso das calçadas e algum mobiliário urbano.

A criação da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPED) e a definição de Padronização do Passeio Público (ambos em 2005), intensificaram o viés de recuperação de calçadas. Embora essas ações impulsionem conquistas importantes em direção à garantia da acessibilidade, ao focar a discussão na forma e não no uso, limitam a abrangência da solução a questões técnicas, de desenho e de financiamento, deixando de lado a prática participativa, com a qual seria possível considerar o uso do espaço pedonal por diferentes públicos.

Já em 2014, na Rua Galvão Bueno, o risco iminente do conflito entre corpos e carros engatilhou os questionamentos sobre a mobilidade pedestre na região; a partir desses questionamentos, o projeto foi esboçado inicialmente com base nas diretrizes de intervenção, as quais, por sua vez, foram planejadas por meio das demandas do pedestre, que ocupa o leito carroçável de forma compulsória em seu fluir cotidiano. A solução da Faixa Verde, em teste na mesma região na Avenida Liberdade, reconheceu a necessidade de elevar o pensamento pedestre ao topo da hierarquia, situando-o como uma diretriz nacional e priorizando o espaço pedonal.

A solução Faixa Verde foi adotada para a requalificação da infraestrutura e dos espaços para pedestres na região Central da cidade no contexto do Programa Centro Aberto. Fossem moradores, turistas, comerciantes, clientes ou transeuntes, todos os pedestres foram chamados a participar da construção do projeto, mesmo que alguns setores, como o de comerciantes, tenham apresentado certo desconforto por ter que dividir o papel de influenciador do processo. Representante do pensamento pedestre cada vez mais ativo e institucionalizado, o movimento pedativista, acompanha e apoia essa execução.

Desse mesmo modo, na Avenida Paulista, o pensamento pedestre vem se expressando em todas as suas dimensões. Os protestos de junho de 2013 renovaram a força das manifestações sociais, com as quais passou-se a entender a ocupação do espaço público não só como espaço de manifestação, mas também como um objeto em si, onde “a mudança de lógica de seu uso é o objetivo da ação” (COMO ANDA, 2016, p. 76). A apropriação da rua pelas pessoas passou a ser vista como estratégia a serviço da defesa da mobilidade a pé e a possibilidade de construção de novas narrativas para mudar o paradigma e devolver a rua para as pessoas.

Nesta caso, entende-se, portanto, que: o pensamento por meio do pedestre potencializa o imaginário coletivo ao ocupar fisicamente o espaço, o que incide sobre a lógica de uso, desafiando os paradigmas na prática; o pensamento no pedestre, reconhecido como prioridade e liberado a ocupar o espaço do leito carroçável, ganha toda a extensão da rua, ainda que por algumas horas aos domingos; e o pensamento do pedestre, representado por organizações da sociedade civil, atua para opinar, influenciar e pressionar, explorando diferentes formas e meios, sejam digitais, institucionais e imprensos.

## Dos arranjos de governação e da participação social

A eficácia e efetividade das políticas públicas urbanas dependem da construção de arranjos institucionais entre diferentes atores sociais a fim de mediar interesses e necessidades, agenciar recursos materiais e humanos, e estabelecer linhas de ação e controle efetivos que atendam não só os atores envolvidos, como toda a sociedade (ALVIM; CASTRO, 2010).

Esses atores estabelecem relações sociais diversas, situadas no meio termo entre uma *ordem próxima*, isto é, relações dos indivíduos em grupos parcialmente amplos, e parcialmente organizados e estruturados, e uma *ordem distante*, regida por grandes e poderosas instituições, como o Estado. São relações orquestradas por um código jurídico, formalizado ou não, pela cultura e por um conjunto de significantes (LEFEBVRE, 2008).

Assim, os agentes sociais concorrem para buscar a institucionalização normativa de suas visões, interesses e projetos junto ao poder público, o qual, por sua vez, é pautado pelos instrumentos legais que definem diretrizes e direitos dos cidadãos. O sucesso dos agentes sociais depende da capacidade de se representarem por meio de influência lobista e/ou por suas afinidades culturais, políticas e ideológicas junto a técnicos e dirigentes do poder público (QUEIROGA, 2012), envolvidos na formalização das políticas públicas.

Ao analisarmos o Programa de Intervenção de Ruas Comerciais (2003), observamos que ele advém do esforço do governo local em aliar-se ao setor privado para que este participe do financiamento e da angariação de fundos para a realização de ações que conduzam a benefícios mútuos (BALSAS, 2002).

Nesse contexto, a Rua Oscar Freire se destaca, dado que, nela, comerciantes já se organizavam em torno de uma comissão com a intenção de transformar a rua em bulevar. Contudo, quanto uma aliança entre poder público e privado consegue sustentar diretrizes claras para a mediação entre ambos os respectivos interesses? O histórico da rua aponta para um lugar onde a lucratividade, centrada no comércio de luxo, transforma a oferta de comércio e serviços praticamente de uso exclusivo a quem tem poder aquisitivo compatível, o que ocasiona a seleção dos frequentadores e produz uma vitalidade vazia, que inviabiliza a mútua sustentação econômica e social. (JACOBS, 2011).

Desse modo, considera-se mais uma lógica urbana que incentiva a construção de um espaço voltado para o consumo, onde o interesse privado é favorecido em detrimento dos interesses coletivos. Aspectos sociais e políticos importantes são deixados de lado, tais como a real escalabilidade da iniciativa, a participação popular nos processos decisórios e a inexistência de diversidade e os conflitos de interesse no espaço vívido, bases de construção do comum urbano e da democracia.

Na solução para o sistema de pedestre da Rua Galvão Bueno, desenhou-se um cenário diferente. Em 2015, com a denúncia de acidentes em calçadas (DOSP, 2015, pp. 110 e 111), urgiu-se uma resolução desses problemas na região da Liberdade foi exercida pela mídia jornalística e pela Câmara Municipal. A Prefeitura de São Paulo, que já vinha desenvolvendo projetos e políticas de segurança viária, comprometidos com a agenda proposta pela Década de Ação pela Segurança no Trânsito iniciada em 2011 (CALLEJAS,

WANDARTI, CRUZ, 2020), entendeu, com o caso, que era possível ir além de questões de circulação e segurança.

Assim, ainda que os responsáveis pelos imóveis, em todo caso, sejam obrigados a manter e conservar os respectivos passeios, inclusive os localizados nas vias estruturais,<sup>3</sup> a Prefeitura passou a assumir o delineamento do projeto de reestruturação do sistema pedestre da região, com base nas novas diretrizes de mobilidade urbana nacional e municipal, nos direcionamentos do Plano Diretor Estratégico (2104) e no Plano de Metas (2013-2016). Nessa toada, o recém-lançado Programa Centro Aberto favorece a articulação de políticas públicas para priorizar a circulação pedestre (Faixa Vede) e valorizar o espaço público (mobilário urbano), colocando em pauta o valor de uso da cidade, favorecendo o acesso aos bens e serviços, bem como as formas de experimentação e apropriação do espaço público.

Resta abordar a evolução da comunicação e das redes sociais nos meios digitais, a partir dos anos 2000, que favoreceu a organização e a atuação dos movimentos ativistas urbanos dispostos a construir cidades mais humanas, as quais refletem os desejos e as necessidades de seus moradores (HORI, 2018). O virtual não substitui o real, pelo contrário, cria novas relações sociais, potencializando a dimensão pública. (QUEIROGA, 2012). São grupos que se mobilizam a partir do espaço virtual para criar iniciativas em prol da melhoria do espaço urbano com a experimentação de imaginários concretizados no mundo real, como nos movimentos *Praia de Paulista* (2012) e *Se Essa Rua Fosse Minha* (2014).

Trata-se, portanto, do refinamento das relações entre políticas de mobilidade urbana e o acesso ao espaço público. Pautadas por lógicas inéditas de relações estruturais entre Estado, sociedade e capital, essas relações não são fixas, e apresentam novas possibilidades que se estabelecem em processo dialético a partir das conjunturas no tempo-espacó (QUEIROGA, 2012).

Esse movimento alinha-se à a necessidade de implementar modelos de planejamento e fiscalização que permitam a todos os interessados participar plenamente nas decisões sobre políticas públicas (ALVIM; CASTRO, 2010). Uma conquista desse movimento na cidade de São Paulo foi a criação (2015) da Câmara Temática da Mobilidade a Pé (CTMP), inserida no Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), onde os mecanismos de participação social em defesa da mobilidade pedonal podem ser institucionalizados.

### **Da ordenação à flexibilização**

A cidade e as ruas são organismos complexos que não podem ser planejados sem se considerar as dinâmicas e a sociabilidade nelas existentes (JACOBS, 2011).

Tomemos como exemplo a Avenida Paulista. Sob a ótica dos “jardins em movimento” (CLÉMENT, 2005 *apud* MONTANER, 2009, p. 185), é possível derivar que Paulista Aberta (2015) oferece uma quebra simbólica dos limites entre espaço pedonal

<sup>3</sup> Considerando que a Lei Municipal nº 15.442/2011 atribui ao responsável pelo imóvel a obrigação de manter e conservar os respectivos passeios, inclusive os localizados nas vias estruturais, tanto antes da padronização pelo órgão municipal, quanto após sua execução de competência da Administração, à luz do que dispõe o artigo 7º “caput”, § 1º e inciso III, da Lei 15.442/2011 e artigo 9º “caput”, § 1º e inciso II do Decreto;

(calçadas) e espaço viário (leito carroçável). Essa interação possibilita “itinerários definidos pelos próprios passos dos visitantes” (CLÉMENT, 2005 *apud* MONTANER, 2009, p. 185) a partir de linhas de fuga determinadas pelos diferentes usos espontâneos que ali se estabelecem.

Nesses casos, o planejamento da infraestrutura, que respalda o sistema de pedestre, propõe intervenções mínimas em resposta à própria ocupação da rua quando aberta às pessoas, que, por sua vez, geram novas pequenas intervenções. Essa solução responde ao espírito da atualidade, pois entende a complexidade da realidade e aspira por novas interpretações, sem a imperiosa necessidade de estruturas fechadas e hierárquicas (MONTANER, 2009). São sistemas flexíveis que conformam os espaços livres de modo a adaptar-se ao entorno, aos conflitos de interesse e às diferentes relações que sobre ele atuam.

É possível inferir que o sistema pedestre, entendido como espaço público e compreendendo suas extensões, apresenta uma potência para a sua adequação enquanto espaços não previstos para a prática do convívio, do lazer e atividades físicas (QUEIROGA, 2012).

### Avançando alguns passos

O estado dos espaços públicos, impactados pela pandemia de Covid-19, sublinha questões analisadas nos estudos de caso, e indica evoluções e repetições dos processos estudados para a formulação de políticas públicas.

A cidade não pode ser vista como um problema de simplicidade elementar (JACOBS, 2011) e a pandemia potencializa ainda mais esse desafio, considerando a urgência em oferecer condições e espaço para que os deslocamentos, principalmente os necessários, sejam seguros e com o distanciamento social requerido.

Nesse sentido, diversas cidades do mundo têm investido na reorganização do espaço público, estendendo sua rede ciclovíária e ampliando o espaço pedonal sobre o leito carroçável de forma parcial ou com a completa. Isso se deu e se dá, por exemplo, com a abertura de ruas para os pedestres, com o objetivo de destinar mais espaço nas ruas para ciclistas e pedestres. Como ocorre na cidade de Barcelona, Espanha.

Em consonância com esses movimentos, logo no início da pandemia no Brasil (março de 2020), a Ong SampaPé! iniciou um movimento, com outras organizações da sociedade civil em São Paulo, para pressionar o poder público a tomar providências sobre a mobilidade na cidade através da campanha de assinaturas virtuais Ruas Ativas na Pandemia.<sup>4</sup> Após meses de conversas e articulação, a partir de agosto de 2020, a Secretaria Municipal de Transporte (SMT), em conjunto com a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), finalmente passou a promover oficinas de cocriação de

<sup>4</sup> A campanha foi lançada através do endereço eletrônico: <http://www.ruasativaspandemia.bonde.org/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

soluções<sup>5</sup> em parceria com as Ongs SampaPé!, Cidadeapé<sup>6</sup> e Aromeiazero,<sup>7</sup> e com a presença de representantes da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Associação Comercial de São Paulo.

São definidos 4 potenciais projetos pilotos, por compreenderem proximidade a equipamentos de saúde (Viaduto Beneficência Portuguesa), volume extremo de pedestres gerado pelo transporte coletivo (Avenida Kumaki Aoki), e áreas de intenso comércio (Núcleo Comercial do Brás e Ladeira Porto Geral). Porém, são implementadas apenas a extensão de calçadas na Kumaki Aoki – que já previa processo de reforma pelo PEC, e a ampliação da área pedonal na Ladeira Porto Geral, com uma intervenção artística<sup>8</sup> que pode ser visualizada na Figura 4. A intervenção na Ladeira Porto Geral deveria receber, em seguida, a pintura da Faixa Verde exclusiva para pedestres, prevista no projeto piloto inicial, mas não chegou a ser concretizada.



Figura 4: Intervenção artística na Ladeira Porto Geral. Arte: Cleo Moreira. Imagem: Sampapé. Fonte: CALÇADASP. Disponível em: <https://avidanocentro.com.br/blogs/a-arte-caminhar-ladeira-porto-geral/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

Já a iniciativa *Ocupa Rua*<sup>9</sup> é uma parceria do poder público, representado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com investimentos e patrocínios privados. Desenhada pelo escritório Metro Arquitetos Urbanismo –

<sup>5</sup> Oficinas Participativas Ruas Para Mobilidade Ativa Durante A Pandemia. Disponível em: <https://cidadeape.org/2020/08/26/oficinas-participativas-ruas-para-mobilidade-ativa-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 21 fev. 2021

<sup>6</sup> À época, a autora dessa pesquisa era a líder da iniciativa frente à associação Cidadeapé.

<sup>7</sup> A Ong Aromeiazero promove uma visão integral da bicicleta, como transporte, expressão artística, trabalho, lazer, esporte, e como ferramenta de mudança no modo de vida e de relações em centros urbanos e comunidades rurais. Disponível em: <https://www.aromeiazero.org.br/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

<sup>8</sup> Mais detalhes da intervenção disponíveis em: <https://avidanocentro.com.br/blogs/a-arte-caminhar-ladeira-porto-geral/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

<sup>9</sup> Disponível em: [participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br](http://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br). Acesso em: 21 fev. 2021.

idealizado pela jornalista Alexandra Forbes, o arquiteto Gustavo Cedroni e o casal de chefs de cozinha Jeferson e Janaína Rueda, também inspirados em modelos já em funcionamento em países da Europa e América do Norte – a parceria prevê a instalação de mesas e cadeiras de restaurantes em calçadas e vagas de estacionamento no Centro de SP. O projeto-piloto foi inaugurado em julho de 2020 nas ruas Major Sertório (Figura 5), General Jardim, Bento Freitas, Jose Paulo Mantovan e Araújo, no Centro de São Paulo.



Figura 5: Plataformas para nivelar leito da rua com a calçada e barreiras para proteger público dos carros no piloto do projeto Ocupa Rua, com Centro de São Paulo. Fonte: Elaborada pelos autores.

A ação dá origem à consulta pública *Ruas SP – Espaços Públicos para a Flexibilização* (2020),<sup>10</sup> a fim de regulamentar e ampliar o programa para outras áreas da cidade, sob a promessa de gerar um debate maior a circulação e ocupação do espaço público por pedestres. Porém, parece que pouco serviu a experiência com o Programa de Ruas Comerciais, pois, mais uma vez, não houve a convergência de interesses entre diferentes instâncias do poder público, financiadores iniciais e associações comerciais com menor poder de investimento, bem como houve as dificuldades para estabelecer o debate público e a participação cidadã.

Ainda, o *Projeto Ruas Vivas*(2020),<sup>11</sup> desenvolvido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo (IABSP), em parceria com a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), objetiva realizar intervenções temporárias em trechos de ruas centrais e de grande circulação de pessoas com importância comercial e histórica. Conta com o apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMMT), e é patrocinado pela empresa 99Táxis. Realizado a partir de uma chamada aberta para propostas de projetos de intervenção temporária em três locais selecionados previamente segundo

10 Mais informações sobre o Ruas SP – Espaços Públicos para a Flexibilização disponíveis em: <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/consulta/ruas-sp>. Acesso em: 21 fev. 2021

11 Mais informações sobre o Projeto Ruas Vivas disponíveis em: <https://www.iabsp.org.br/ruas-vivas/>. Acesso em: 21 fev. 2021

o recente mapeamento de polos varejistas,<sup>12</sup> realizado pela ACSP junto à Universidade Mackenzie, no final de 2019.

O processo de construção parte de oficinas participativas *on-line*, com o objetivo de identificar e analisar as demandas locais para melhor atendê-las, levando em consideração não só o comércio local como também questões relacionadas à cultura e a memória local de cada área. A metodologia de intervenção prevê materiais de fácil implementação, mobiliários leves e elementos portáteis, reforçando seu caráter temporário e, em alguns casos, prevendo o completo fechamento de trechos da rua para os carros e abertura para as pessoas.

Tem-se como exemplo o projeto desenvolvido para o bairro Penha de França, na Zona Leste da cidade, que considera o grande fluxo de pedestres que circulam pelo comércio local de rua e *shopping center*, e visitam o Largo do Rosário e os equipamentos públicos da área, sem perder de vista que o bairro possui calçadas estreitas. A Figura 6 ilustra a pintura do piso, elaborada por uma artista local e refere-se à história do Largo e de seus tradicionais festejos.

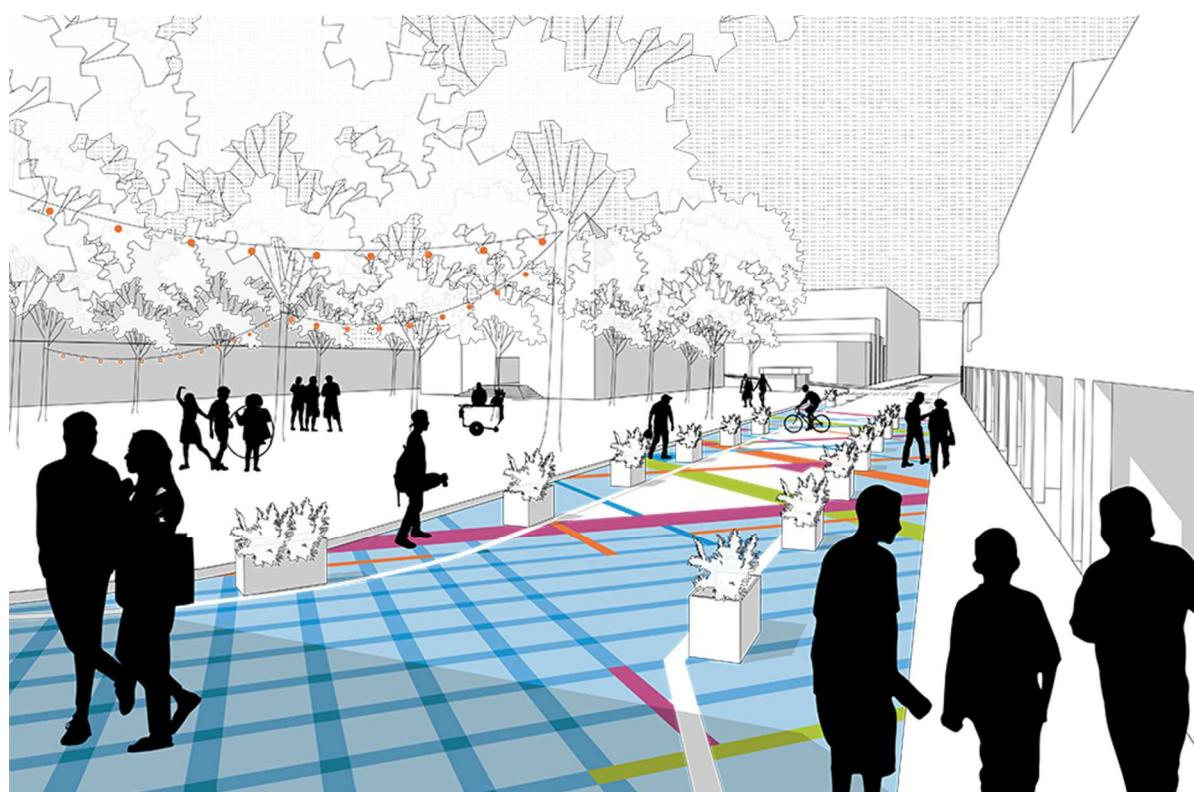


Figura 6: Projeto Ruas Vivas para a Avenida Penha de França. Imagem: Metrópole 1:1. Fonte: IABSP. Disponível em: <https://www.iabsp.org.br/ruas-vivas/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

12 O mapeamento da localização da atividade varejista na cidade de São Paulo parte de um levantamento promovido por meio de big data e dados abertos georreferenciados. Mais informações em: <https://acsp.com.br/publicacao-imprensa/s/de-424-polos-comerciais-23-reunem-a-maior-diversidade-de-atividades-varejistas-em-um-mesmo-local-aponta-estudo-acsp-e-mackenzie>. Acesso em: 20 fev. 2021.

O sistema pedestre parece procurar um equilíbrio entre ser uma rede de circulação e passagem para o consumo e um sistema de relações entre pessoas e ambiente, potencializador de sentidos, e a percepções. Apesar do arcabouço legal e de alguns progressos, decisões sobre políticas públicas continuam sendo pautadas e aceleradas em direção ao cidadão-consumidor em detrimento de sua cidadania e do direito do acesso amplo e irrestrito à cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo reflete sobre o modelo de cidade que São Paulo se propõe a construir e sobre os atores sociais que participam dessa construção, também coloca a mobilidade urbana no centro do debate, com foco na prioridade do deslocamento a pé e sua relação intrínseca com a questão do direito à cidade.

A proposta é pensar o planejamento urbano centrado nas pessoas, pautado na valorização de pensar o pedestre enquanto entidade pela qual, na qual e por meio da qual se estrutura o espaço público, e que entende o sistema pedestre como elemento integrador e possibilitador do uso e apropriação da cidade em prol da coletividade.

O pensamento pedestre já encontra garantias no arcabouço legal, com diretrizes claras para a priorização do pedestre e valorização da mobilidade ativa. Porém, esse movimento carece de respaldo prático nas esferas política e social. Logo, a efetividade dessas diretrizes varia de acordo com as escolhas do poder público junto a atores sociais que conseguem pautar a agenda do planejamento urbano. Essa efetividade também é determinada pelas relações sociais que produzem e reproduzem a cidade, potencializando a disputa com o velho paradigma pautado na circulação urbana motorizada, o qual ainda perpetua em dissonância com os marcos legais e urge por ser superado.

Os estudos de caso indicam possibilidades para uma nova configuração do sistema pedestre. Baseadas em políticas públicas de mobilidade urbana, são soluções que, mesmo de forma experimental ou temporária (como na Paulista Aberta aos domingos), endereçam problemas de circulação (como na Faixa Verde na Rua Galvão Bueno) e permitem a ocupação e apropriação do espaço público para atividades variadas, tais como descanso e lazer (como nas calçadas da rua Oscar Freire). Desse modo, alteram paisagens, criam novos imaginários, e são capazes de desafiar os modelos instaurados.

Em geral, tais iniciativas são deflagradas por segmentos sociais interessados e pela pressão popular – em especial os movimentos ativistas, que costumam ser os primeiros a defender algum ponto de vista, a promover mudanças de ordem para chamar a atenção, e a gerar pressão para implantação de novos caminhos.<sup>13</sup>

Enquanto articulador das políticas públicas, que incidem sobre processos urbanos, depende do poder público coordenar o envolvimento e a participação de atores sociais diversos, bem como deixar de lado a lógica do receio e ousar experimentar. Só assim soluções gestadas com a participação cidadã, de forma espontânea ou institucionalizada,

<sup>13</sup> Nos estudos de marketing e comunicação, esse tipo de influenciador é conhecido como trendsetter, em geral por ser líder de causas e discussões, que conhece bem determinado assunto e, por isso, costuma ser o primeiro a defender algum ponto de vista e propor uma nova atitude.

podem florescer, sem deixar de lado o respaldo jurídico e a viabilidade técnica. Isso posto, a inovação é co-criada *para e por* pessoas, e novos modelos para o sistema pedestre podem ser configurados.

A construção do conceito de um sistema pedestre aponta para a sua essencial integração aos demais sistemas urbanos e não produz, necessariamente, uma forma fixa e definitiva. Sua resiliência e flexibilidade são estratégicas para facilmente adequar-se às demandas cada vez mais complexas de uma sociedade em constante transformação. A pandemia deflagrada pela Covid-19 evidenciou a importância dessa característica, impondo soluções que priorizam o pensamento pedestre e a consequente ampliação do espaço pedonal em diferentes partes do mundo. A saber: as ruas abertas para pedestres em cidades como Milão e Paris; a ampliação de calçadas em Barcelona e Buenos Aires; no Brasil, entre outros exemplos, tem-se a W3 Sul, aberta aos brasilienses, no Distrito Federal, e a tentativa de extensão das calçadas na Ladeira Porto Geral, na região central de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T.B.; CASTRO, L. G. R. (org.). *Avaliação de políticas urbanas - contexto e perspectivas*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Romano Guerra Editora, 2010.
- BALSAS, C. J. L. *Urbanismo Comercial e Parcerias Público-Privado*. Lisboa: GEPE/Ministério da Economia, 2002
- CALLEJAS, A. G. H.; WANDARTI, M.; CRUZ, S. S. Defesa da mobilidade a pé no Brasil: levantamento e análise exploratória de experiências de ativismo e incidência política. Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo – SIUU, *Anais* [...]. 2020. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/336483>. Acesso em 13 mar. 2021.
- CLÉMENT, G, *Le tablier de Simon Hantai. Annagrammes*. Paris: Éditions Galillée, 2005.
- COMO ANDA. Mobilidade a pé: estado da arte do movimento no Brasil. 2016. Disponível em: [http://comoanda.org.br/wp-content/uploads/2017/04/170221\\_ComoAnda\\_RelatórioFinal\\_R01-1.pdf](http://comoanda.org.br/wp-content/uploads/2017/04/170221_ComoAnda_RelatórioFinal_R01-1.pdf). Acesso em 13 mar. 2021.
- CRESWELL, J. W. *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Memorando GAB-DD Nº 314/2015*. São Paulo, 15 de setembro de 2015., p. 110. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/100363201/dosp-cidade-18-09-2015-pg-110>. Acesso em 13 mar. 2021.

HORI, P. *Práticas urbanas transformadoras: o ativismo urbano na disputa por espaços públicos na cidade de São Paulo*. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018.

JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, H. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. *A estetização do mundo: viver na era do capitalismo artista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MONTANER, J. M. *Sistemas arquitetônicos contemporâneos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2009.

PAULISTA ABERTA (2014). Minha Sampa. Disponível em: <https://www.paulistaaberta.minhasampa.org.br/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PROJETO RUAS VIVAS (2020). IAB-SP. Disponíveis em: <https://www.iabsp.org.br/ruas-vivas/>. Acesso em: 21 fev. 2021.

QUEIROGA, E. F. *Dimensões públicas do espaço contemporâneo*. 2012. Tese (Livre Docência) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUAS SP – ESPAÇOS PÚBLICOS PARA A FLEXIBILIZAÇÃO (2020). Gestão Urbana Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/consulta/ruas-sp>. Acesso em: 21 fev. 2021.

YAZIGI, E. *O mundo das calçadas*. São Paulo: Editora Imprensa Oficial (IMESP), 2000.

## **Barreira pandêmica à acessibilidade: do direito ao medo na cidade contemporânea**

## **The pandemic barrier against accessibility: from rights to fear in contemporary cities**

## **La barrera pandémica contra la accesibilidad: de los derechos al miedo en las ciudades contemporáneas**

*Eduardo Patrício da Silva, mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutorando em Arquitetura e Urbanismo (Área de Concentração: Cidades) pela Universidade Federal de Alagoas.*

*E-mail: heroidedeus@hotmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1080-0186>*

*Morgana Maria Pitta Duarte Cavalcante, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas.*

*E-mail: morgana.duarte@fau.ufal.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0975-2412>*

*Thaisa Sampaio Sarmento, doutora em Design pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas.*

*E-mail: thaisa.sampaio@fau.ufal.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5460-1392>*

**Para citar este artigo:** SILVA, E. P.; CAVALCANTE, M. M. P.; SARMENTO, T. S. Barreira Pandêmica à acessibilidade: do direito ao medo na cidade contemporânea. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 85-99, 2022. DOI 10.5935/cadernospov22n1p85-99

**Submissão:** 2021-03-26

**Aceite:** 2021-09-20

## Resumo

Este artigo discute como a apropriação dos espaços da cidade tem sido modificada com a pandemia da Covid-19, estendendo a discussão das barreiras à acessibilidade para questões de segurança sanitária. É apresentado um panorama brasileiro de como a pessoa com deficiência está inserida nas dinâmicas da vida urbana e em relação ao período de proliferação da pandemia de Covid-19. A base teórica é apoiada nos textos de Bauman (2009), Lefebvre (2001), Jacobs (2011), Gehl (2015), Castells (2020), Agamben *et al.* (2020) e Morin (2020). As discussões apontaram para formas crescentes de exclusão social em relação às diferentes apresentações das deficiências nas camadas sociais da população brasileira. A pandemia agravou problemas urbanos anteriores, explicitando a crise de segurança sanitária no Brasil e a falta de acessibilidade à informação consistente por parte dessas pessoas para sua proteção e prevenção à doença. Diante das incertezas que permeiam a atualidade, o futuro pós-pandêmico ainda não se apresenta como cenário promissor. Resta-nos a esperança da mudança para melhores condições de segurança sanitária, de acesso à informação e de uma nova mentalidade voltada às políticas de assistência à pessoa com deficiência, voltadas à inclusão social e urbana.

**Palavras-chave:** Covid-19; Medo da cidade; Pessoa com deficiência; Reconfinamento; Barreira pandêmica à acessibilidade.

## Abstract

This paper discusses how the appropriation of city spaces has been changed with the Covid-19 pandemic, extending the discussions about barriers to accessibility to the issues of health safety. Therefore, is presented a Brazilian overview that show how the disabled person is inserted in the dynamics of urban life and in the period of proliferation of the covid-19 pandemic. The theoretical basis is supported by the texts of Bauman (2009), Lefebvre (2001), Jacobs (2011), Gehl (2015), Castells (2020), Agamben *et al.* (2020) and Morin (2020). The discussions pointed to growing forms of social exclusion in relation to the different presentations of disabilities in the social strata of the Brazilian population. The pandemic aggravated previous urban problems, making explicit the health security crisis in Brazil and the lack of accessibility to consistent information by these people for their protection and prevention of the disease. In the face of the uncertainties that permeate today, the post-pandemic future does not yet present itself as a promising scenario. We are left with the hope of change for better health security conditions, access to information, and a new mentality focused on policies that assist people with disabilities, that aimed their social and urban inclusion.

**Keywords:** Covid-19; Fear of the city; Person with disabilities; Reconfinement; Pandemic barrier to accessibility.

## Resumen

Este artículo analiza cómo se ha modificado la apropiación de los espacios de la ciudad con la pandemia de Covid-19, ampliando los debates sobre las barreras a la accesibilidad a las cuestiones de seguridad sanitaria. Por lo tanto, se presenta un panorama brasileño que muestra cómo la persona con discapacidad se inserta en la dinámica de la vida urbana y en el período de proliferación de la pandemia del covid-19. La base teórica se apoya en los textos de Bauman (2009), Lefebvre (2001), Jacobs (2011), Gehl (2015), Castells (2020),

Agamben et al. (2020) y Morin (2020). Los debates señalaron las crecientes formas de exclusión social en relación con las diferentes presentaciones de las discapacidades en los estratos sociales de la población brasileña. La pandemia agravó los problemas urbanos anteriores, haciendo explícita la crisis de seguridad sanitaria en Brasil y la falta de accesibilidad a información consistente por parte de estas personas para su protección y prevención de la enfermedad. Frente a las incertidumbres que impregnán la actualidad, el futuro post-pandémico no se presenta aún como un escenario prometedor. Nos queda la esperanza de cambio para mejores condiciones de seguridad sanitaria, el acceso a la información y una nueva mentalidad centrada en las políticas de ayuda a las personas con discapacidad, que apuntan a su inclusión social y urbana.

**Palabras clave:** Covid-19; Miedo a la ciudad; Persona con discapacidad; Reconfinamiento; Barrera pandémica a la accesibilidad.

## INTRODUÇÃO

**A** valorização da apropriação dos espaços da cidade e das interações humanas nestes, como forma de efetivação de uma vida urbana plena e saudável em suas dimensões, foi amplamente defendida por autores que tratam do tema cidade, como Henri Lefebvre (2001), Jane Jacobs (2011), Zygmunt Bauman (2009), Jan Gehl (2015), dentre outros. No entanto, com a pandemia de Covid-19, essas discussões ganharam novos pontos de vista.

Os espaços da cidade, imprescindíveis para a interação social e para a vida urbana em plena dinâmica, agora assumem diversos *status* de locais de infecção – de plataformas das manifestações da vida para potenciais ambientes facilitadores da doença – de desejáveis para inadequados – de locais de permanência e interação humana para, no muito, locais de circulação em extrema necessidade.

Em paralelo a essa vertiginosa mudança no modo de viver em cidades contemporâneas, as pessoas com deficiência enfrentam a ampliação das barreiras à acessibilidade urbana – desde as “clássicas”, como as atitudinais e físicas, a algo bem mais abstrato, como o medo da infecção e da morte. Isso em duas perspectivas: o medo que a pessoa com deficiência tem de ser infectada pela Covid-19, por integrar o grupo de risco, e, o que os demais possuem de se infectar ao tocarem os corpos ou equipamentos ortopédicos daqueles que necessitam de suporte ou apoio para acessarem diversos espaços e equipamentos urbanos.

Na construção histórico-social acerca da pessoa com deficiência e suas reverberações na configuração do desenho urbano das cidades brasileiras, evidenciadas nas diversas barreiras à acessibilidade presentes nestas, ocorreram nas últimas décadas avanços institucionais e legais no país, como as publicações das leis nº 10.048/2000 (BRASIL, 2000) e nº 10.098/2000 (BRASIL, 2000), que estabelecem normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade; o Decreto nº 5.296/2004 (BRASIL, 2004), que as regulamenta, e a criação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) (BRASIL, 2015), dentre outras.

Entretanto, a realidade pandêmica da Covid-19 trouxe um retrocesso nas ações de redução das desigualdades sociais. O confinamento para essas pessoas ocorreu de forma mais intensa e brutal, na medida em que receber qualquer auxílio dentro ou fora de casa se tornou um risco iminente de contágio, ou, ainda, receber informação adequada às suas condições de compreensão e mudança de atitudes cotidianas podem não ter sido feitas com rapidez necessária. Além de a busca por atendimento de saúde possivelmente ter sofrido maior agravamento e dificuldades, desde solicitação de atendimento, passando pelo deslocamento físico até o ponto de atendimento e as relações sociais para receber atendimento.

Esse novo inimigo invisível, personificado pelo já mencionado medo bilateral de infecção, gerou desde a ampliação do confinamento atual das pessoas com deficiência, até o reconfinamento das tais, causando, assim, um retrocesso nos avanços que dizem respeito à inclusão desses indivíduos nos espaços da cidade.

Este artigo objetiva apresentar uma breve descrição do quadro de inserção urbana da pessoa com deficiência antes e após o advento da pandemia de Covid-19, por meio de um levantamento bibliográfico e da coleta de alguns depoimentos desses sujeitos sociais, trazendo, ainda, uma crítica aos atuais determinismos acerca do futuro pós-pandêmico que tratam dos novos modos de apropriação e uso dos espaços da cidade.

## **A cidade pré-pandêmica e a pessoa com deficiência**

Para Bauman (2009), os espaços da cidade são os locais onde a vida urbana atinge a sua mais completa expressão, nos quais descobrimos, aprendemos e acima de tudo praticamos as maneiras e costumes de uma convivência satisfatória. O autor propõe que isso só é possível quando a configuração dos espaços da cidade é inclusiva e valoriza a diversidade dos indivíduos.

Enquanto locais de interação humana, Lefebvre (2001) defende que o direito à cidade só pode ser formulado como o direito à vida urbana renovada e transformada em um viver a cidade mais pleno, divertido e menos alienante. Segundo o teórico, a democratização do uso desses espaços constitui, portanto, papel preponderante.

Por sua vez, Jacobs (2011) criticou a lógica do urbanismo moderno do ano de 1961, que priorizava a construção de viadutos, elevados e vias expressas que privilegiavam o uso de automóveis em detrimento dos espaços urbanos como locais de permanência e de encontro. O autor defende o uso das calçadas e dos espaços públicos como locais propícios para a construção e fortalecimento das relações humanas e do sentimento de pertencimento à cidade.

Gehl (2015) também critica a desconsideração de aspectos qualitativos da cidade e dos seus espaços por parte dos planejadores urbanos modernistas na década de 1960, o que, segundo o mesmo, excluiu a valorização do caminhar e do encontrar pessoas nos espaços urbanos comuns. Visão essa que se estendeu para as décadas posteriores, norteando, assim, o novo desenvolvimento urbano ao redor do mundo. O autor ainda acrescenta que, ao longo dos anos, a dimensão humana tem sido um tópico esquecido no planejamento urbano, sendo substituído pela ênfase na acomodação do vertiginoso aumento do tráfego de automóveis, o que gera baixa prioridade ao espaço público, às áreas destinadas aos pedestres e ao importante papel do espaço urbano como local de encontro e permanência dos habitantes da cidade.

Segundo Garcia (2012), a maioria das cidades contemporâneas possui desenhos urbanos que remontam às proposições da Carta de Atenas de 1933, na qual a cidade deveria ser organizada de maneira funcional, sendo cada função urbana distribuída, espacialmente, em zonas previamente determinadas: 1) de habitar; 2) de trabalhar; 3) de lazer e recreação; e 4) de circular. A mesma ressalta que esses zoneamentos da cidade acabaram privilegiando o uso de veículos motorizados em virtude das longas distâncias entre tais zonas, o que acabou prejudicando principalmente os deslocamentos urbanos das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Maricato (2015) define essa ênfase dos projetos urbanos das cidades brasileiras como império do automóvel, o que, de acordo com esta, fez com que as condições de mobilidade no país se tornassem um de seus maiores problemas sociais e urbanos,

causando desde sérios danos à saúde populacional e ao meio ambiente, até o aumento consideravelmente dos índices de violência no trânsito.

Tais autores valorizam a apropriação dos espaços urbanos como forma de efetivação do direito à cidade, apesar de reconhecerem que esta também é palco de diversas contradições, como a desconsideração do fator humano em suas configurações; algo que se expressa na consequente segregação urbana imposta àqueles que possuem restrições físicas de mobilidade.

Essa desconsideração das pessoas com deficiência nas idealizações dos espaços, no entanto, não é aleatória nem recente; remonta, aliás, a uma longa construção histórico-social, trazida para o Brasil com a colonização portuguesa, e o modo de viver das famílias daquela época, que já restringiam o acesso à educação e ao convívio social a seus filhos que traziam alguma má formação física ou cognitiva.

Apesar de a legislação brasileira de acessibilidade ser considerada uma das mais avançadas do mundo e, dos já citados autores que tratam do tema "cidade" considerarem os espaços destas locais onde a vida urbana se desdobra em sua mais completa expressão social de igualdade – possibilitando o nosso convívio com os ambientes, com a natureza e com as pessoas; isso, porém, não se estende a todos.

Existem, por outro lado, aqueles que são segregados, repelidos e excluídos por esses mesmos espaços, pelo simples fato de não disporem da plenitude física necessária para transpor as diversas barreiras neles presentes, impostas por um modelo de cidade que desconsiderou suas existências, restando à maioria dos tais o confinamento e a consequente negação do direito à cidade.

### **Covid-19: uma nova barreira invisível**

Conforme exposto, as cidades brasileiras estão repletas de barreiras à acessibilidade, o que faz com que pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida tenham geralmente o seu direito constitucional de ir e vir negado. Apesar dessa realidade, esses indivíduos possuem uma segurança jurídica que foi conquistada por diversos movimentos sociais e urbanos ao longo das últimas décadas, possibilitando-lhes certo grau de cumprimento do seu direito à cidade, mesmo que quando reivindicado. Porém, a Covid-19 pôs e ainda põe em discussão uma nova barreira à acessibilidade: a segurança sanitária.

Por muitos anos, o fenômeno da autosegregação espacial foi fruto da mixofobia – isto é, do medo de se misturar com o outro – fosse com o estrangeiro ou com o diferente, constituindo, assim, a busca pelo fortalecimento da relação *conosco* ao invés de com o *outro*, convergindo em grupos de indivíduos com maior grau possível de homogeneidade social.

Esse movimento gerou um forte impulso em direção a ilhas de identidade e de semelhança com esses iguais. Essa autosegregação espacial foi desencadeada basicamente pelo medo dos potenciais (ou imaginários) riscos oriundos da múltipla diversidade urbana, gerando severas fragmentações sociais entre as pessoas da primeira fila (moradores de condomínios fechados) e as da última fila (demais cidadãos), divisão onde os primeiros não se identificam nem se interessam com as

localidades próximas externas aos seus enclaves fortificados. Algo que se caracteriza nitidamente como uma negação da cidade, com indivíduos habitando, em paralelo, nas suas moradas virtuais, ou seja, no ciberespaço (BAUMAN, 2009).

No cenário pandêmico atual, esse medo do outro foi substituído pelo medo da infecção e da respectiva morte, onde os governos municipais e estaduais brasileiros emitiram decretos que restringiram o acesso a diversos aspectos da cidade, impondo o uso de máscara de proteção e o isolamento e distanciamento sociais, para conter a proliferação do vírus.

Tal medo gerou uma profunda mudança no comportamento social no tocante à valorização dos espaços da cidade como principais locais de manifestação das múltiplas expressões da vida urbana; o qual, além de afetar “o encontrar-se” com pessoas, também se estendeu a “o tocar” nestas. Esse medo, também acabou afetando as relações familiares e conjugais, causando, em todos esses casos, impactos físicos e psicológicos ainda não mensurados pela ciência.

Segundo Mendes *et al.* (2020) o atual contexto pandêmico tende a ampliar as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência na cidade, visto que, ao integrarem o grupo de risco da Covid-19, elas enfrentam uma série de restrições particulares, como enfrentar maior risco de vida relacionado ao aumento das barreiras à acessibilidade.

Essa ampliação decorre basicamente do já mencionado “fator medo”, que se desdobra nas duas vertentes mencionadas, afunilam-se no medo de se infectar ao ser tocado ou a tocar as superfícies e estruturas edificadas dos espaços e sistemas de transporte urbanos, nos supermercados, farmácias, lojas, restaurantes, escadas e elevadores, já que, geralmente, necessitam apoiar-se em corrimãos, barras de apoio, tocar botões e campainhas, etc.

Isso sem mencionar a ampliação das barreiras de comunicação com pessoas com dificuldades cognitivas, auditivas e visuais. Cada um desses casos merece estudos mais aprofundados que demonstrem evidências dessas relações em tempos de isolamento da vida urbana.

Vale mencionar, ainda, o caso dos cadeirantes, que ficam sentados e, portanto, em uma altura inferior às pessoas em pé, estando, assim, em uma situação de maior vulnerabilidade à infecção por gotículas e aerossóis infectados. Já as pessoas com deficiência visual muitas vezes necessitam se apoiar em terceiros, tocar objetos e usar guias, e também fazer o reconhecimento dos trajetos por meio do tato.

Para além do fator de contágio, a pandemia também acabou diminuindo as atitudes solidárias para com as pessoas com deficiência, em virtude do medo de tocar o outro, o que pode gerar naquelas a sensação de abandono, insegurança, angústia e de exclusão, fazendo com que desenvolvam diversos problemas psicológicos (MENDES *et al.*, 2020).

O quadro a seguir apresenta alguns depoimentos de quatro pessoas com deficiência que relataram, nesta pesquisa, como a pandemia da Covid-19 afetou as suas vidas cotidianas na cidade.

CATEGORIA RELATADA	PERFIL	RELATOS
<b>MENOR COLABORAÇÃO SOCIAL NOS DESLOCAMENTOS URBANOS</b>	<b>PcD 1</b> (Pessoa com Deficiência Visual)	<p><i>“Complicou demais a vida dos deficientes! Antes da pandemia muita gente ainda nos ajudava um pouquinho nos pontos de ônibus, mas, hoje as pessoas não querem mais tocar na gente com medo! Mas desse jeito não tem condição pra o cego ser guiado!”</i></p>
<b>MUDANÇA DE HÁBITOS ESPORTIVOS E ALIMENTARES</b>	<b>PcD 2</b> (Pessoa com Deficiência Física)	<p><i>“Essa pandemia mudou a minha rotina de vida. Como sou paratleta de alto rendimento, desde Março de 2020 ainda não voltei aos treinos, pelo medo de contrair o vírus e o trazer pra casa! Além desse sedentarismo, isso também tem afetado os meus hábitos alimentares, onde tenho comido e bebido bem mais!”</i></p>
<b>DIFICULDADE DE COMUNICAÇÃO E COMPREENSÃO DAS INFORMAÇÕES</b>	<b>PcD 3</b> (Pessoa com Deficiência Auditiva)	<p><i>“Sem o aparelho auditivo, me sinto dificuldade de fazer a leitura labial por conta da máscara que esconde/fecha a boca. Já com aparelho, eu consigo ouvir e entender, mas depende muito da forma de falar de cada pessoa.”</i></p>
<b>DIFICULDADES DIVERSAS: EDUCAÇÃO, SAÚDE E FINANCEIRA</b>	<b>PcD 4</b> (Pessoa com Autismo)	<p><i>“A pandemia afetou de várias formas a minha vida diária, uma delas foi a suspensão do ensino presencial, que fazia parte da minha rotina, o que acabou por interferir no curso da minha graduação.</i></p> <p><i>Além disso, o distanciamento social em si já traz consigo esse sentimento de pesar, ansiedade e tristeza. Por algum tempo, além de me sentir mais ansiosa, ainda teve a suspensão também das terapias que faço/fazia, o que acabou agravando ainda mais a situação. Fora isso, também houveram os impactos econômicos na minha família.”</i></p>

Quadro 1: Síntese de relatos de Pessoas com Deficiência PcDs (por tipo de deficiência). Fonte: Elaborado pelos autores.

Esses indivíduos foram afetados pelo surto da Covid-19 de modo desproporcional ao dos demais grupos sociais, em virtude de diversos fatores, como a abrupta interrupção de tratamentos médicos e fisioterapêuticos, o que acabou expondo-os a maiores riscos de agravamento de problemas de saúde pré-existentes e/ou ao desenvolvimento de novas patologias. Além disso, com a necessidade de isolamento e distanciamento sociais houve naturalmente uma considerável diminuição do fluxo de pessoas na cidade, o que acabou diminuindo o apoio humano às pessoas com deficiência nos seus deslocamentos urbanos, sendo imposta a estas a ampliação do confinamento, do isolamento e da solidão em seus lares, afetando-lhes isso negativamente o bem-estar mental (ONU, 2020).

Para Bezerra e Cunha Júnior (2020), devido à necessidade de isolamento e distanciamento sociais, essa pandemia trouxe uma ressignificação dos espaços de socialização, e, consequentemente, maior dependência do uso do ciberespaço. Este, por sua vez, tornou-se um local onde as pessoas têm habitado cada vez mais, sendo formada uma série de territorialidades simbólicas nesses espaços virtuais.

Assim, o desinteresse pela cidade e a predominante habitação do ciberespaço pelos cidadãos da primeira fila em virtude da mixofobia apontados por Bauman (2009), agora, são substituídos pelo êxodo físico-virtual, impulsionado não mais pelo medo do outro, mas pelo medo comum da infecção e, possivelmente da morte por ela. Esse medo recentemente desencadeado novas formas de fragmentação da convivência urbana, pois, segundo Virilio (1993), existe, nesse tipo de migração física-virtual, a substituição do face a face humano e do contato urbano para a fria interface homem-máquina.

Essa habitação do ciberespaço não é algo nada novo para as pessoas com deficiência, uma vez que, antes da pandemia, já estavam, em sua maioria confinadas, em seus lares e também nos espaços virtuais, em virtude dos supracitados déficits de acessibilidade urbana presentes nas cidades brasileiras.

Portanto, nesse cenário pandêmico, ocorreram, dois fenômenos: 1) o re-confinamento desses indivíduos em seus lares, pois ainda em meio à colheita dos primeiros frutos de suas conquistas institucionais e legais tiveram que “voltar pra casa”; e, 2) a ampliação da habitação e uso do ciberespaço, o que não constitui uma ressignificação deste, pois nele já habitavam há muito tempo e lá desenvolviam a maioria das suas relações sociais.

Esse cenário de dificuldades e incertezas potencializou a representação mental negativa que as cidades contemporâneas brasileiras já inflingiam a esses indivíduos, devido às suas diversas restrições no acesso e no uso seguro de seus espaços, previamente existentes. Restrições que, são, agora, mais abstrata, mas não menos imobilizadora; impondo uma barreira pandêmica invisível, contra a qual não existe nenhuma segurança jurídica ou institucional a qual se possa recorrer. Barreira essa, mesmo que “inconscientemente”, legitimada pelos poderes públicos e pela sociedade.

### **Novo normal: determinismos vs incertezas**

O atual momento vincula-se, de certo modo, ao determinismo racional da visão modernista de cidade do período sucedido após a II Guerra Mundial. À época,

mudanças construtivas deveriam oferecer melhores condições de acesso aos militares amputados no pós-guerra, nos EUA e Europa, onde surgiu o movimento pelo desenho universal e seus sete princípios norteadores (MACE, 1991). Devido ao fato de termos que lidar com a continuidade da implantação desses princípios, mesmo no cenário de insegurança sanitária urbana atual, colocamos algumas indagações no quadro a seguir.

Estimando que essa pandemia permanecerá ativa por mais alguns anos, causando mortes e medo, emergem novos modelos de como adequar o ambiente construído às possíveis futuras necessidades humanas, tanto em edificações como no espaço público.

Makhno (2020), por exemplo, acredita que, mesmo no período pós-pandêmico, as pessoas adotarão um estilo de vida mais reservado, preferindo espaços mais privativos e isolados do público em geral, recolhendo-se em *bunkers* e em edificações que tendem a ser autossuficientes energética e hidricamente. O autor ainda declara que grande parte desses novos espaços privativos terão como modelo o conceito de *smart home*, com protocolos automatizados de desinfecção da água e do ar, e que também haverá uma predominante adoção profissional do *working-from-home*, tendência na qual o trabalho converge para o ambiente da moradia.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ogundehin (2020) afirma que, devido à inevitável convivência com o Coronavírus, teremos que nos proteger cada vez mais deste, cenário onde os lares se adaptarão e desempenharão um papel central nessa defesa. Para o mesmo, isso será viabilizado por meio da adoção de tecnologias de construção e de *design* eficientes, que ressignificarão intensamente o papel do nosso lar, o qual passará a constituir o principal *locus* de execução de múltiplas tarefas, outrora realizadas em outros lugares da cidade, como escritório, academia, escola etc.

No entanto, devido às incertezas que envolvem o futuro pós-pandêmico, tais projeções, não podem determinar com exatidão modelos padronizados de um "novo normal". Isso por serem incapazes de prever questões básicas, como a relativa à campanha de vacinação e tudo o que a constitui ou quanto a tratamentos eficazes contra a Covid-19, ou, ainda, o possível surgimento de novas pandemias com outras formas de contágio e de riscos à vida humana.

No cenário atual, as mudanças de padrões nas dinâmicas da vida urbana foram inseridas na sociedade em um tempo recorde, as quais abrangem as dimensões física e virtual. No primeiro caso, houve a negação dos espaços da cidade como locais de socialização; e, no segundo, houve a ampliação da "habitação" no ciberespaço, como percebe-se com o maior tempo de permanência nas redes sociais e nas plataformas de *streaming*, e com o aumento de uso de plataformas de videoconferências e da *Internet* de forma geral.

Podemos, então, notar que, no que tange a mudança de paradigmas acerca dos espaços da cidade na situação atual, conforme exposto anteriormente, ocorre um processo de subjetivação aos moldes apontados por Agamben (2009), com o qual se constitui um novo sujeito: padrão do "novo normal", e confinado e "seguro" no seu ambiente privado, em detrimento da dessubjetivação do velho sujeito urbano.

PRINCÍPIOS	OBJETIVO	NOVOS DESAFIOS PÓS-COVID-19
<b>EQUIPARAÇÃO DE USO</b>	Proporcionar os mesmos recursos e condições para todos	Como garantir segurança para todas as pessoas com/sem deficiência em relação ao uso de equipamentos urbanos, vias de circulação e meios de transporte? Como dispor de dispositivos de higiene em vias públicas e oferecer informações sobre a importância da higiene das mãos?
<b>FLEXIBILIDADE NO USO</b>	Atender a maior variedade de usuários e suas capacidades e habilidades	Como ampliar o atendimento ao público de PCDs, de forma segura, aos espaços urbanos, controlando o potencial de contaminação da covid-19, em especial às pessoas com dificuldades de compreensão e de comunicação da linguagem escrita? Como prestar atendimento de saúde pública em UBS e UPA, em linguagem acessível e clara sobre os riscos da covid-19?
<b>USO SIMPLES E INTUITIVO</b>	Informações perceptíveis, baixa complexidade, facilidade de leitura e compreensão	Como advertir/proteger as PCDs da contaminação, por meio de informações seguras, enquanto usam e se deslocam no meio urbano?
<b>INFORMAÇÃO PERCEPTÍVEL</b>	Proporcionar meios diferentes e variados de comunicação, contraste adequado, clareza de informação, recursos adicionais a pessoas com limitações sensoriais	Como proporcionar que a informação sobre segurança sanitária chegue a todas as pessoas, com linguagens diferentes, mas garantindo a facilidade de compreensão da informação, em postos de saúde, meios de comunicação formal, redes sociais e meios de transporte, com especial atenção aos locais e datas para vacinação e atendimento de saúde pública?
<b>TOLERÂNCIA AO ERRO</b>	Minimizar riscos e acidentes, proporcionar segurança, dar alertas se necessário	Como advertir PCDs dos riscos de acidentes, em travessias, no uso de transporte público, nos deslocamentos em geral, sem agravar as chances de contaminação de pessoas que estão ajudando?
<b>MINIMIZAR ESFORÇO FÍSICO</b>	Utilizar com eficiência e conforto, favorecer posturas corporais neutras, pouco esforço para operação, minimizar repetições	Como acelerar mecanismos legais para redução das barreiras construídas urbanas, que causam impedimentos de circulação segura e confortável para PCDs, requalificando espaços urbanos, oferecendo banheiros públicos acessíveis, lavatórios públicos e condições de higienização adequadas, em ruas e edificações públicas?
<b>USO ABRANGENTE</b>	Proporcionar espaços e dimensões apropriadas ao uso, alcance visual adequado, acesso e utilização confortável, sentado ou em pé, acomodar variações de pegas e mãos, adequar espaços ao uso de órteses e elementos de apoio.	Como ampliar as condições de conforto e segurança no uso do espaço urbano e manuseio de objetos e mobiliário urbano, para que a acomodação de PCD seja efetiva e apropriada a contemporaneidade e igualdade social?

Quadro 2: Cenários e desafios para implantação dos princípios do Desenho Universal nas cidades, com a Covid-19. Fonte: Elaborado pelo autores.

Castells (2020) possui uma visão mais otimista acerca dessa migração rumo ao ciberespaço, o teórico acredita que estamos entrando totalmente em uma sociedade digital na qual já vivíamos, embora ainda não tivéssemos assumido. Também sugere que esse movimento é progressivo, e defende a ideia de que a completa digitalização da nossa organização sócioeconômica se tornará uma estrutura social permanente, para a manutenção da nossa comunicação em todas as circunstâncias, sendo aquela a base das nossas formas de viver em sociedade. Contudo, Castells (2020) ainda sustenta que o mundo será necessariamente híbrido, composto pelas realidades mundana e digital, convergindo em uma cultura de virtualidade real, na qual a virtualidade nada mais será do que uma projeção da nossa realidade, para a qual, neste momento pandêmico, podemos nos retirar, recomeçar e adaptar.

Já para Agamben *et al.* (2020), como no campo religioso, a ciência também pode produzir e disseminar superstições e novos comportamentos, e que, nessa perspectiva os meios de comunicação, os poderes públicos têm se empenhado na disseminação de um clima de pânico na sociedade. Esse uso indevido gera um verdadeiro estado de exceção que impõe severas restrições à vida urbana, onde existe uma forte tendência de normalizá-lo como paradigma de governo, o que notoriamente fere as liberdades individuais dos cidadãos.

Segundo o mesmo, tal estado de medo e pânico coletivos tem sido inconscientemente internalizado pelos indivíduos, os quais passam a aceitar tais restrições por assumirem a forma de proteção estatal contra a infecção, onde os governos se apresentam como garantidores dessa proteção. Como para Agamben (2009, p. 40-46) o dispositivo é:

" [...] qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes." e, que este constitui, antes de tudo, "[...] uma máquina que produz subjetivações e somente enquanto tal é também uma máquina de governo" (AGAMBEN, 2009, p. 40-46).

Podemos, então, inferir que, embora a pandemia de Covid-19 constitua um real problema sanitário e demande uma série de cuidados, também se configura como um dispositivo de governo que se dispõe a gerar uma nova ordem social, a qual se estabelece por meio de diversos processos de subjetivação, e na qual também se cria um novo homem-padrão em detrimento do velho sujeito urbano.

Essas metanarrativas acerca de um inevitável padrão de novo normal remontam ao Modernismo Universal (ou Alto) do período pós II Guerra Mundial que, segundo Harvey (2008), possuía uma visão positivista e tecnocrática, que acreditava em um progresso linear, em verdades absolutas e defendia a ideia de planejamento racional de ordens sociais ideais. Isso sob condições padronizadas de conhecimento, que, na arquitetura e planejamento urbano desse período, se personificava no desprezo à personalização e à subjetividade, posto que as soluções gerais de cidade prevaleciam sobre o atendimento das necessidades individuais dos cidadãos. Perspectiva essa que, segundo o mesmo autor, foi superada a partir do início da década de 1970 com a perspectiva pós-moderna de cidade, e de outras subsequentes, onde se passou a considerar o construir para as pessoas, e não para o homem.

Essa crítica aos discursos gerais e deterministas pode, ainda, ser encontrada em Morin (2020) que declara que todas as futurologias do século XX que se aventuraram

a tentar prever o futuro, embasadas nas correntes que atravessaram o presente, fracassaram; destacando que apesar disso, ainda há tentativas de prever 2025, 2050..., mesmo com a incapacidade de se compreender o hoje. O mesmo acredita que, neste cenário pandêmico, não temos como saber se devemos esperar o pior, o melhor ou ambos, pois caminhamos rumo a novas incertezas – embora certas teorias aceitas tendam a se tornarem dogmáticas nas cúpulas acadêmicas – mesmo que a incerteza não permita saber se ao menos após esse atual confinamento a ordem abalada será ou não restabelecida.

Em face do exposto, entendemos que, embora a atual fase pandêmica tenha sido um cenário fértil para a emergência de diversos discursos deterministas, que desencadearam um sentimento geral de medo e de negação dos espaços da cidade (como principais locais da manifestação da vida urbana e da sociabilidade), ainda não possuímos indícios suficientes para determinarmos com razoável grau de assertividade um padrão de “novo normal”, ou seja, de que a vida nas cidades será de fato desta ou daquela maneira.

Agamben (2009, p. 64) considera contemporâneo: “[...] quem não se deixa cegar pelas luzes do século e consegue entrever nessas a parte da sombra, a sua íntima obscuridade.”. Então, baseados na afirmação desse autor, resta o desafio de não deixar cegar-se por essas “luzes” ou “certezas” tão presentes nos discursos dominantes acerca do que virá a ser o amanhã pós-pandêmico nas cidades.

Retomando o foco do debate aqui proposto, questiona-se: onde as pessoas com deficiência estarão inseridas no futuro pós-pandêmico das cidades brasileiras? Ainda não se sabe, mas é esperado que não mais confinadas em suas casas e/ou no ciberespaço, mas tendo autonomia plena para transitarem livremente em quaisquer tipos de espaços, sejam físicos ou virtuais, e para, assim, desenvolverem sem barreira alguma as suas potencialidades em espaços de esperança, liberdade e inclusão, e não em espaços de reconfinamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho expôs como a celebração da valorização dos espaços públicos, como principais locais da efetivação da vida urbana nas suas mais diversas e ricas manifestações, têm sofrido profundas modificações em virtude da pandemia do coronavírus. Espaços esses que, “da noite para o dia”, passaram de imprescindíveis à vida urbana plena para locais de infecção e respectiva morte, de desejáveis a inadequados, o que acabou ampliando o rol de barreiras à acessibilidade para algo bem mais abstrato do que as clássicas barreiras convencionais enfrentadas pelas pessoas com deficiência em suas “aventuras” pela cidade.

Buscou-se nesse trabalho também descrever como a pessoa com deficiência esteve, está e espera-se que esteja inserida na vida urbana das cidades brasileiras antes e após a supracitada pandemia. Apresentou-se ainda o pensamento clássico de valorização dos espaços públicos da cidade em autores como Bauman (2009), Lefebvre (2001), Jacobs (2011) e Gehl (2015), contrapondo-o com a cidade real vivenciada pelas pessoas com deficiência, onde os excluídos desenhos urbanos dessa acabam impondo a tais indivíduos o confinamento em casa e/ou no espaço virtual.

Em seguida, tratou-se de como o medo dos espaços urbanos como locais de infecção pela Covid-19 mudou a ideia de valorização dos tais. Situação esta que acabou ampliando as barreiras à acessibilidade para algo mais abstrato e psicologicamente danoso como o medo do outro como transmissor do vírus; o que, ao seu turno, gerou tanto o reconfinamento como a ampliação do confinamento já amplamente vivenciado pelas pessoas com deficiência. Neste contexto, surge a barreira pandêmica à acessibilidade, contra a qual não existem dispositivos legais aos quais se possa recorrer para que se garanta o ir e vir desses indivíduos.

Por último, realizou-se uma crítica aos atuais discursos hegemônicos acerca de um inevitável padrão de “novo normal” para o futuro das cidades e modos de interação humana nelas desenvolvidos, teoricamente apoiada por Agamben (2009; 2020) e Morin (2020).

Diante de tudo isso, é possível concluir que, ao longo da história do desenvolvimento das cidades, as pessoas com deficiência foram geralmente desconsideradas, restando às mesmas o confinamento em seus lares. Mais recentemente, com o advento da pandemia da Covid-19, houve a ampliação do conceito de barreiras à acessibilidade, agora para algo mais abstrato, como o medo da infecção e da consequente morte. Barreira nova esta contra o qual não existe proteção jurídica, institucional ou social, que gerou tanto o reconfinamento como a ampliação do confinamento desses indivíduos, restando-lhes como alternativa “o mover-se” no ciberespaço.

No que diz respeito ao futuro pós-pandêmico das cidades, dos modos de vida e de interação social que virão a ser desenvolvidos nelas, resta a esperança de que as cidades brasileiras garantam o pleno desenvolvimento e suas potencialidades a esses cidadãos, o que só pode acontecer quando lhes for garantida a possibilidade de autonomia, conforto e segurança em seus deslocamentos físicos e/ou virtuais.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *O que é contemporâneo?* e outros ensaios. Tradução Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009.

AGAMBEN, G. et al. *Sopa de wuhan: pensamiento contemporaneo en tiempos de pandemias*. Buenos Aires: ASPO, 2020. Disponível em: <https://www.medionegro.org/pdf-sopa-de-wuhan/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BAUMAN, Z. *Confiança e medo na cidade*. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BEZERRA, M. A.; CUNHA Jr., M. F. Cidades, espaços públicos e comportamento: discussões sobre o cenário urbano no contexto de pandemia global. *Observatório das Metrópoles*, 2020. Disponível em: <https://www.observatorio-dasmetropoles.net.br/cidades-espacos-publicos-e-comportamento-discussoes-sobre-o-cenario-urbano-no-contexto-de-pandemia-global/>. Acesso em: 16 set. 2020.

- CASTELLS, M. O digital é o novo normal. *Fronteiras do Pensamento*, 26 maio. 2020.  
Disponível em: <https://www.fronteiras.com/artigos/o-digital-e-o-novo-normal>.  
Acesso em: 18 set. 2020.
- GARCIA, C. C. *Sociologia da acessibilidade*. Curitiba: IESDE, 2012.
- GEHL, J. *Cidades para pessoas*. Tradução Anita Di Marco. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. Tradução Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- MACE, R. et al. Accessible environments toward Universal Design. In: PREISER, W.; VISCHER, J. C.; WHITE, E. T. (eds.). *Design interventions: toward a more humane architecture*. Nova Iorque: Van Nostrand Reinhold, 1991.
- MAKHNO, S. Life after coronavirus: how will the pandemic affect our homes? *Dezeen*, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://www.dezeen.com/2020/03/25/life-after-coronavirus-impact-homes-design-architecture/>. Acesso em: 16 set. 2020.
- MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MENDES, A. et al. (orgs.). *Diálogos sobre acessibilidade, inclusão e distanciamento social: territórios existenciais na pandemia*. Rio de Janeiro: Fiocruz; IdeiaSUS; ENSP; UFG, 2020. 61 p.
- MORIN, E. Um festival de incerteza. *Gallimard*, 21 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599773-um-festival-de-incerteza-artigo-de-edgar-morin>. Acesso em: 18 set. 2020.
- OGUNDEHIN, M. In the future home, form will follow infection. *Dezeen*, 4 jun. 2020.  
Disponível em: <https://www.dezeen.com/2020/06/04/future-home-form-follows-infection-coronavirus-michelle-ogundehin/>. Acesso em: 16 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Global forum on the covid-19 crisis and persons with disabilities*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/news/news/global-forum-covid-19.html>. Acesso em: 15 set. 2020.
- VIRILIO, P. *O espaço crítico*. Tradução Paulo Roberto Pires. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

# **O jardim como espaço terapêutico: seus benefícios e suas qualidades espaciais paisagísticas<sup>1</sup>**

**The garden as a therapeutic space: its benefits and its landscape spatial qualities<sup>1</sup>**

**El jardín como espacio terapéutico: sus beneficios y cualidades espaciales paisajísticas<sup>1</sup>**

*Gustavo de Paula Lima, Mestre, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Arquitetura e Urbanismo (POSURB-ARQ).*

*E-mail: gustavo@bellapaisagem.com.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7124-4991>*

*Ana Paula Farah, Doutora, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação "Stricto Sensu" em Arquitetura e Urbanismo (POSURB-ARQ).*

*E-mail: ana.farah@puc-campinas.edu.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3041-7726>*

**Para citar este artigo:** LIMA, G. P.; FARAH, A. P. O jardim como espaço terapêutico: seus benefícios e suas qualidades espaciais paisagísticas. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 100-118, 2022. DOI 10.5935/cadernospes.v22n1p100-118

**Submissão:** 2021-03-16

**Aceite:** 2021-08-10

## **Resumo**

A presente pesquisa estuda o jardim como espaço terapêutico, abordando conceitos sobre ambientes restauradores nos chamados jardins terapêuticos e tem como objetivo

<sup>1</sup> O trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Cód. Financiamento 001.

compreender o tema por meio de conceitos que avaliam e interpretam espaços potencialmente terapêuticos, ressaltando suas qualidades arquitetônicas e biológicas, abordando algumas teorias sobre ambientes restauradores, esclarecendo suas qualidades espaciais geradoras de benefícios, suas tipologias recorrentes e suas características projetuais, notadamente na qualificação das áreas construídas e ajardinadas. A metodologia assentou-se no processo dialético, recorrendo-se a bibliografias relacionadas aos conceitos de espaço, lugar e paisagem em que se enquadram os chamados jardins terapêuticos a fim de identificar os seus desdobramentos na empiria. As teorias desveladas pela revisão bibliográfica, acerca dos lugares nominados jardins terapêuticos, foram repercutidas na concretude das proposições, evidenciando suas qualidades espaciais e biológicas, buscando apontar os benefícios no processo de bem-estar dos usuários aplicados a um espaço construído na cidade de Campinas (SP). Dessa forma, o instrumental teórico propiciou apontar qualidades nos desdobramentos do espaço ajardinado, verificando sua aplicabilidade no referido estudo de caso, ensejando ampliar e aprofundar os conceitos e princípios para análise da qualidade e da efetividade espaciais.

**Palavras-chaves:** Ambientes restauradores; Jardim terapêutico; Praça Gisele Gordon-Campinas/SP; Espaços vegetados e construídos.

## Abstract

This research studies the garden as a therapeutic space, dealing with concepts about restorative environments in the so-called therapeutic gardens and aims at understanding the theme by means of concepts that evaluate and interpret potentially therapeutic spaces, emphasizing their architectural and biological qualities, dealing with some theories on restorative environments, clarifying their spatial qualities that generate benefits, their recurring typologies and their projectual characteristics, notably in the qualification of the built and garden areas. The methodology was based on the dialectic process, drawn on bibliography related with the concepts of space, place and landscape in which the so-called therapeutic gardens are set, searching for their unfoldings in empiricism. The theories unveiled by the bibliographic review, about places called therapeutic gardens, were reflected in the concreteness of the propositions, highlighting their spatial and biological qualities, seeking to point out the benefits in the user welfare process applied to a space built in the city of Campinas (SP). Therefore, the theoretical tools provided comprehension of the qualities in the unfoldings of the garden areas, confirming its applicability in the aforementioned case study, giving opportunity to expand and deepen the concepts and principles for analyzing spatial quality and effectiveness.

**Keywords:** Restorative environments; Therapeutic gardens; Praça Gisele Gordon-Campinas/SP; Vegetated and built spaces.

## Resumen

Esta investigación estudia el jardín como espacio terapéutico, aborda conceptos sobre ambientes restaurativos en los denominados jardines terapéuticos y tiene como objetivo comprender el tema a través de conceptos que evalúan e interpretan espacios

potencialmente terapéuticos, destacando sus cualidades arquitectónicas y biológicas, abordando algunas teorías sobre ambientes restauradores, clarificando sus cualidades espaciales que generan beneficios, sus tipologías recurrentes y sus características de diseño, destacando en la calificación de las áreas edificadas y ajardinadas. La metodología se basó en el proceso dialéctico, a partir de bibliografías relacionadas con los conceptos de espacio, lugar y paisaje en los que encajan los llamados jardines terapéuticos, buscando su desenvolvimiento en el empirismo. Las teorías desveladas por la revisión bibliográfica, sobre lugares denominados jardines terapéuticos, se reflejaron en la concreción de las proposiciones, evidenciando sus cualidades espaciales y biológicas, buscando señalar los beneficios en el proceso de bienestar de los usuarios aplicados a un espacio construido en la ciudad de Campinas (SP). De esta manera, el instrumental teórico permitió comprender cualidades en el desdoblamiento del espacio ajardinado, verificando su aplicabilidad en el caso de estudio referido, permitiendo ampliar y profundizar los conceptos y principios para el análisis de la calidad y efectividad espacial.

**Palabras clave:** Ambientes restauradores; Jardín terapéutico; Praça Gisele Gordon-Campinas/SP; Espacios vegetados y construidos.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca investigar o espaço do jardim terapêutico, na tentativa de investigar qual é a relação do jardim e das plantas com a qualidade de vida humana. Com esse propósito, os conceitos que se referem à qualidade do espaço, suas questões projetuais e os conceitos dos ambientes restauradores foram baseados na Teoria da Restauração da Atenção, desenvolvida por Rachel e Stephen Kaplan (1989), e na Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse, concebida por Roger Ulrich (1983).

O principal objetivo consiste em avaliar e interpretar o espaço do jardim potencialmente terapêutico, para qualificá-lo de acordo com a teoria dos ambientes restauradores e suas qualidades espaciais. Também serão evidenciados seus benefícios, suas tipologias e os aspectos necessários para o desenvolvimento de um projeto que repercute todas essas qualidades espaciais.

O objeto de estudo foi a Praça Gisele Gordon, situada no distrito de Sousas, na cidade de Campinas, Estado de São Paulo. A escolha pelo espaço fez-se por ser público e ter um Jardim dos Sentidos, sendo este um jardim sensorial – utilizado como suporte no tratamento e na reabilitação dos pacientes com deficiência motora que são atendidos pela Rede Municipal Sistema Único de Saúde – Centro de Referência em Reabilitação Jorge Ralful Kanawaty –, configurando um espaço terapêutico.

A partir de estudos bibliográficos, buscou-se verificar a sua aplicabilidade no referido estudo de caso, com intuito de aprofundar os princípios nas relações empíricas para que possam subsidiar projetos futuros em áreas verdes urbanas.

Para a compreensão do que é esse espaço denominado praça, foi necessário entender os conceitos de: espaço, lugar e paisagem.

O espaço é a distância entre dois pontos, um local físico, de volume e área determinada. Filosoficamente, podemos entender o espaço, ainda, em relação ao nosso pensar, como sendo uma potencialidade no que diz respeito ao surgimento e à circulação de ideias e conceitos (REIS-ALVES, 2007). Contudo, quando chegamos ao conceito de lugar, vemos que esse espaço seria ocupado pelo homem (física ou simbolicamente) e no qual seriam estabelecidas relações, vínculos, processos, afetos etc. (TUAN, 1983). A paisagem pode ser uma contemplação visual, isto é, uma imagem que vai além das questões físicas representadas, e que também é subjetiva, ligada à simbologia, às experiências, culturas e memórias (SEGAWA, 1996).

Tratando-se de espaços públicos – as praças –, Lynch propõe cinco pontos para criar um projeto de viés de uso público: presença; uso e ação; apropriação; modificação; e disposição. A presença é o direito de livre acesso e, sem isso, o uso e a ação não são factíveis. Uso e ação referem-se à capacidade da população de utilizar o espaço e modificá-lo, segundo a própria apropriação. A modificação está relacionada ao direito de alterar o uso do espaço e, por fim, a disposição é a possibilidade desse espaço ter outras funções (LYNCH, 1981 *apud*. ALEX, 2011).

Francis (1989) aponta para a importância de ter diferentes espaços a fim de acolher diversos tipos de pessoas, de diferentes necessidades, proporcionando o engajamento do usuário. Dessa forma, é fundamental que a população elabore o projeto, faça a manutenção do local e garanta o direito do acesso, pré-requisitos para o uso e a apropriação do local.

Lynch (2010) ressalta que um espaço legível e coerente potencializa a experiência e a percepção humana. Pelas vivências sensoriais (visão, audição, olfato, tato, gustação), o indivíduo é capaz de definir a identidade e a singularidade do espaço. O autor pontua diversos elementos relevantes para a qualificação do local, tais como a visibilidade, os limites do espaço, a acessibilidade, a singularidade e a legibilidade.

Ao aumentar a visibilidade do limite do espaço, aumentam-se seu uso e suas possibilidades de acesso, além de gerar a sensação de segurança. Os limites, quando são visualmente notáveis, geram uma sensação de segurança, de conhecimento do espaço e de movimentação. A singularidade pode estar presente em diversos elementos: na vegetação, em um objeto, em um elemento arquitetônico ou em uma planta. Essa singularidade estabelece um marco para o local, uma característica única, proporcionando uma particularidade ímpar do espaço, podendo, assim, caracterizar e fomentar seu uso. A legibilidade do local é um elemento crucial na estrutura cidadina e pode proporcionar o pertencimento e a apropriação do espaço pela população.

Contudo, o espaço deve ter vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle. A vitalidade corresponde à capacidade do espaço suportar a vida e, ao mesmo tempo, ser seguro. O sentido está ligado à compreensão do espaço e ao sentido de identidade, tornando o local reconhecível devido à sua singularidade. A adequação está ligada à adaptabilidade do espaço e dos seus elementos ao usuário. O acesso é a capacidade de alcançar mais pessoas, podendo ser interpretado também como o acesso aos elementos paisagísticos que estimulam a percepção do usuário. O controle está ligado ao direito do uso do espaço pelo usuário.

Além dessas disposições, há também dois critérios a serem considerados: a eficiência e a justiça. A eficiência relaciona-se a um critério de equilíbrio do espaço, de ganho e perda, custo estimado e custo real. A justiça está associada ao acesso igualitário a esse ambiente, independentemente de *status*; esse aspecto também pode se referir à sua necessidade e ao esforço despendido (LYNCH, 2010).

Jan Gehl (2013) sinaliza a importância de o espaço ser voltado para o usufruto das pessoas; considera a segurança fator importante, já que quanto mais pessoas estão presentes no local, mais a segurança, efetivamente, aumenta. Percursos segmentados pouparam o usuário da visualização de todo o caminho a ser percorrido, podendo aparentar ser longos, evitando-se a sensação de cansaço e a ausência de experiências interessantes durante o trajeto. A fim de que o usuário se sinta confortável e estimulado a usufruir o espaço, locais de permanência devem ser ambientes agradáveis, geralmente sombreados devido às questões térmicas, e devem ter boa localização e visibilidade, fazendo com que.

Segundo o sociólogo Hall (2006), a identidade é, continuamente, formada e transformada em relação às formas pelas quais somos representados. Os espaços públicos influenciam-nos, uma vez que são uma estrutura que condiciona, produz e reproduz hábitos (HALL, 2006). Desse modo, compreende-se que o espaço-praça,

enquanto local de convívio social, lazer, atividade física e descanso, condiciona hábitos. Tais fatores proporcionam bem-estar e qualidade de vida para a população.

Identifica-se, então, que as praças podem ser qualificadas pela sua acessibilidade, segurança, visibilidade, coerência, identidade, diversidade de espaço, estética e adequação.

<b>Acessibilidade</b>	O acesso é a capacidade de alcançar mais pessoas, podendo ser interpretado também como o acesso aos elementos paisagísticos que estimulam a percepção do usuário. A praça deve ter acesso livre e igualitário, ser transitável e, se possível, dispor de diversas entradas.
<b>Segurança</b>	A percepção da segurança é considerada a maior razão de uso do espaço. Espaços com maior número de usuários transmitem uma maior sensação de segurança. A segurança também está ligada aos elementos presentes no local, como: piso regular, escadas com corrimão, jardim em bom estado de manutenção, entre outros fatores.
<b>Visibilidade</b>	A visibilidade do limite do espaço aumenta seu uso e suas possibilidades de acesso, além de gerar a sensação de segurança.
<b>Coerência</b>	O espaço coerente potencializa a experiência e a percepção humana. Por meio de vivências sensoriais (visão, audição, olfato, tato, gustação), o indivíduo é capaz de definir a identidade e a singularidade do espaço.
<b>Identidade</b>	Dentro do termo Identidade, temos a singularidade e a legibilidade. Essa singularidade estabelece um marco para o local, uma característica única, proporcionando uma particularidade ímpar do espaço podendo, assim, caracterizar e fomentar seu uso. A legibilidade do local é um elemento crucial na estrutura cidadana e pode proporcionar o pertencimento e a apropriação do espaço pela população. A identidade é formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados.
<b>Diversidade de Espaços</b>	A diversidade de espaços enriquece o local, aumenta a possibilidade de sociabilização e consegue acolher diversos tipos de pessoas.
<b>Estética</b>	O espaço coerente e adequado apresenta uma estética agradável. Outro ponto é a manutenção do local (jardins e equipamentos), que devem estar em boas condições.
<b>Adequação</b>	Os elementos que compõem o espaço devem ser adequados ao uso e devem seguir normas de segurança, como: mobiliário, brinquedos, pisos, iluminação, equipamentos de academia, identificações, entre outros. A adequação está ligada à adaptabilidade do espaço e dos seus elementos ao usuário.

Quadro 1: Síntese dos critérios de qualificação de praças. Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

## Jardim Terapêutico

A lenda do Jardim do Éden e do Paraíso, descrito dos Jardins Persas representam as primeiras manifestações da utilização do jardim para fins terapêuticos e restauradores, ainda muito ligados ao cultivo de plantas medicinais, das práticas da horticultura e dos cultivos de frutíferas e flores ornamentais com simbolismos religiosos. A concepção é que o jardim presenteia quem o frequenta, pelos prazeres do contato com a natureza, trabalhando ou provocando a reflexão e a restauração da alma e do corpo (MARCUS; SACHS, 2014).

O pesquisador Roger Ulrich (1999) coloca o jardim como uma ferramenta de apoio ao tratamento de doentes de diferentes patologias, entendendo que o efeito terapêutico está na influência positiva e na redução do estresse, quando o usuário experimenta esse espaço e é estimulado por ele. Esses estímulos podem ser diretos ou indiretos, ativos ou passivos, autônomos ou auxiliados (SOUZA, 2016)

A partir das pesquisas de Roger Ulrich (1984) e Rachel e Stephen Kaplan (1989), surgiu a nomenclatura dos Ambientes Restauradores (*Restorative Environments*) (SILVEIRA; FELIPPE, 2019). A definição de ambiente restaurador opõe-se à noção de estresse, a partir do constructo denominado *restoration*, definido como o processo de restauração, recuperação ou restabelecimento dos aspectos físicos, psicológicos ou da capacidade social, perdidos pelo esforço contínuo (GRESSLER; GÜNTHER, 2013).

Conforme exposto, para a analisar os potenciais dos jardins para esse fim, este estudo se debruça sobre dois trabalhos: a Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse, desenvolvida por Roger Ulrich (1983), e a Teoria da Restauração da Atenção, concebida por Rachel e Stephen Kaplan (1989).

A Teoria de Recuperação Psicofisiologica ao Estresse concebida por Roger Ulrich (1983), propõe a redução psicológica do estresse embasada na recuperação psicofisiológica, pela percepção visual e pela fruição estética de certos ambientes, ou seja, do espaço arquitetônico auxiliando, de maneira efetiva, nos aspectos emocionais do ser humano.

Espaços onde o indivíduo possa desfrutar de um momento prazeroso geram bem-estar e reduzem o estresse. Ulrich et al. (1991) descreve esses locais como ambientes, que, com elementos naturais, proporcionam proteção, controle, movimentação e acesso a elementos como água e alimentos. Desse modo, o indivíduo conseguiria obter condições que permitiriam a redução do estresse naturalmente.

De acordo com Ulrich (*ibid.*), o ambiente urbano e construído não tem conectividade com as necessidades intrínsecas ao desenvolvimento humano (SILVEIRA; FELIPPE, 2019). Elementos da natureza, como a água e a vegetação, favorecem a restauração. Para isso, é importante haver espaços que proporcionem a contemplação da paisagem, havendo aí uma diversidade de vegetação cuja organização possibilite, para o usuário, desfrutar sua observação. Os limites devem ser claros e visíveis. A paisagem precisa ser coerente e o local tem de ser acessível, evitando elementos que proporcionem alguma ameaça ou sensações negativas (SILVEIRA; FELIPPE, 2019).

O bem-estar gerado pela percepção visual do ambiente natural é a estrutura com a qual se dá a Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse. A vegetação proporciona a contemplação e a distração que geram sentimentos positivos de prazer, alegria e calma, suprimindo pensamentos negativos. Essa percepção está ligada ao sistema cognitivo e nervoso autônomo, o que pode produzir impacto na redução da frequência cardíaca, na pressão sanguínea, na respiração, entre outros benefícios (SILVEIRA; FELIPPE, 2019).

De acordo com Ulrich et al. (1991), as reações psicológicas ou fisiológicas são respostas ao fator ou evento estressor, porém, essa reação pode gerar fadiga e danos à saúde; os quais podem ser crônicos, ocasionando perda no processo cognitivo, no desempenho do sistema cardiovascular e no imunológico. Nesse sentido, o jardim terapêutico, entendido aqui como espaço arquitetônico, constitui o processo de restauração do indivíduo, atuando na recuperação dos estados psicológicos e fisiológicos, bem como auxiliando na reabilitação do ser humano.

Ulrich *et al.* (1991) ainda expõe que as pessoas reagem, positiva e imediatamente, ao ambiente natural, gerando respostas e reações positivas, proporcionando bem-estar. A exposição ou o contato com espaços físicos que são visualmente prazerosos auxilia na redução do estresse, uma vez que desencadeia emoções positivas, mantém o estado de atenção não vigilante, diminui os pensamentos negativos e possibilita o retorno à excitação fisiológica para níveis mais moderados (GRESSLER; GÜNTHER, 2013).

### **Teoria da restauração da atenção**

Rachel e Stephen Kaplan (1989) desenvolveram a Teoria da Restauração da Atenção (*Attention Restoration Theory - ART*) por meio dos conceitos e linhas de pesquisas concebidos por William James (*apud* Rachel e Stephen Kaplan, 1989), que definiu a concepção da atenção voluntária e involuntária. Outro protagonista importante para os estudos de jardins, que teve um papel fundamental para a concepção da ART, foi o paisagista norte-americano Frederick Law Olmsted, que exaltava a influência positiva e benéfica dos ambientes naturais (SILVEIRA; FELIPPE, 2019).

Ambos os pesquisadores indicaram que, após horas de concentração da atenção, ou mesmo de exposição ao estresse da vida cotidiana, poder-se-ia experimentar fadiga no processo de atenção, gerando a necessidade de o cérebro humano ter um momento de descanso, a fim de retomar a atenção. A ideia de fadiga proposta tem muito em comum com a ideia dos efeitos colaterais do estresse ou da sobrecarga de informações para o cérebro (KAPLAN; KAPLAN, 1995).

A atenção involuntária – ou, denominada pelos Kaplan, como fascinação – ocorre sem que a pessoa perceba, sendo um processo natural que tem potencial para acontecer em ambientes atraentes. Quando ocorre a fascinação, o sistema inibitório da distração não é requisitado, tendendo a favorecer um estado de restauração (SILVEIRA; FELIPPE, 2019).

De acordo com Kaplan e Kaplan (1995), no mundo moderno, a divisão entre o importante e o interessante tornou-se extrema porque, anteriormente, o que era importante para a evolução humana era, ao mesmo tempo, fascinante por sua própria natureza e, portanto, não necessitava de atenção dirigida. Assim, os autores sugeriram quatro fatores promotores de restauração da atenção: fascinação, afastamento, extensão e a compatibilidade (GRESSLER; GUNTHNER, 2013).

Esses quatro fatores propostos pela Teoria da Restauração da Atenção (ART) – fascinação, afastamento, extensão e compatibilidade – associam-se às propriedades dos ambientes nos quais os seres humanos desencadeiam processos mentais ou estados que contribuem para as experiências restauradoras. Nesse sentido, jardins terapêuticos podem ser planejados como desencadeadores dos fatores da ART, promovendo restauração da atenção e, dessa forma, proporcionando benefícios cognitivos, psicológicos e físicos, entre outros.

## Benefícios dos jardins terapêuticos

Os benefícios dos jardins como espaço terapêutico são diversos. Os jardins, de modo geral, proporcionam, aos seus usuários, um local onde experimentam uma sensação de conforto, na medida em que estimulam a sociabilidade e promovem oportunidades de relaxamento, as quais, a seu turno, auxiliam na restauração do corpo e da mente (CONSTANTINO, 2004).

Em seus estudos, Kaplan e Kaplan (1995) relatam a redução do estresse em pessoas que estão em contato com a natureza nos ambientes de trabalho. Nesse sentido, as investigações de Ulrich (1984) comprovam os benefícios de áreas verdes em unidades hospitalares. Essas áreas contribuíram com a recuperação dos pacientes, promovendo a redução de estresse, ansiedade e depressão; o que diminuiu, inclusive, a quantidade de medicamentos utilizados, conforme a Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao estresse, descrita pelo autor.

A dimensão terapêutica do jardim não se limita a uma atitude meramente contemplativa, também pressupõe um convívio interativo quando o usuário pode observar o crescimento das plantas, a visitação de animais e outros comportamentos, tais como o simples balançar das folhas pelo vento (FOSTER; HILLDSOM, 2004). A possibilidade de a pessoa contemplar o jardim por uma janela, mesmo que não se encontre em condições de ir até lá, possui efeito terapêutico, uma vez que atrai sua atenção involuntária, auxiliando, portanto, na recuperação do estresse e do cansaço mental, o que justifica nomear esses espaços como "jardim terapêutico" (ULRICH, 1984).

Outros elementos como a ventilação, a temperatura e a iluminação natural são fatores curativos e estão diretamente ligados à sensação de bem-estar. A vegetação no meio urbano propicia a diminuição da temperatura em razão da sombra das árvores e dos arbustos, além de contribuir de forma relevante para a qualidade do ambiente – resultante dos vários benefícios que proporciona: conforto térmico, acústico e psicológico. Também gera efeito estético, melhoria da qualidade do ar (graças à fixação da poluição pelas folhas), e frescor propiciado pela evapotranspiração das plantas, desempenhando importante papel na relação entre o homem e o ambiente natural (RAVEN, 2001).

Mesmo que as pessoas não tenham consciência, os estímulos do meio ambiente são sentidos, sendo que cada indivíduo responde a eles de uma forma específica (ULRICH *et al.*, 1991). Desse modo, ainda que o usuário do "jardim terapêutico" não perceba o benefício desse espaço, experimenta as ações e os estímulos diretos proporcionados pelo meio, por intermédio das sensações produzidas pelos seus sentidos.

O contato com a natureza também ocasiona a experimentação das sensações pelos órgãos dos sentidos, gerando um estado de bem-estar e uma sensação positiva. Essa relação está diretamente ligada ao nível de interação do usuário com o jardim, sendo passiva e/ou ativa. Os espaços devem facilitar as atividades passivas, sendo elas: a observação, os sons (audição), o descanso, a leitura, entre outras atividades. Essas interações também podem ser ativas, como a prática de atividade física, um simples caminhar, uma atividade lúdica, dentre tantas outras (MARCUS; BARNES, 1999).

Benefícios do Jardim Terapêutico	TIPO	CONCEITO
	<b>Cognitivo</b>	O benefício cognitivo está ligado à capacidade de concentração e à capacidade de restauração da atenção que são geradas através da fascinação, pelo afastamento do local habitual, pela extensão e pela compatibilidade com o espaço. Por meio desses fatores, o usuário tem uma redução do estresse e um momento de distração, proporcionando conhecimento e bem-estar.
	<b>Psicológico</b>	O contato com a natureza desempenha um papel particularmente crucial no bem-estar psicológico. Esse contato tem efeito calmante, reduz o estresse e ativa o sistema imunológico. Esse benefício é proporcionado por meio da interação com o jardim, que pode ser projetado como um local de fuga, descompressão, contemplação, entretenimento e distração.
	<b>Físico</b>	O jardim pode fomentar e proporcionar a atividade física como, por exemplo, uma simples caminhada. Esse benefício inclui a melhoria da pressão sanguínea, da regulação do batimento cardíaco, da coordenação motora, bem como na redução do estresse, na contribuição para o metabolismo da vitamina D, no estímulo ao apetite e na diminuição da tensão muscular.
	<b>Social</b>	Algumas tipologias de jardim podem fomentar e proporcionar o convívio social. Essas relações sociais são importantes e fazem parte da cultura, podendo promover a distração e a redução do estresse, gerando uma sensação de bem-estar.
	<b>Benefícios Indiretos do Jardim</b>	Redução da temperatura.
		Absorção dos poluentes.

Quadro 2: Uma síntese dos benefícios do jardim. Fonte: Elaborado pelos autores.

Sob essa ótica, os jardins terapêuticos necessitam ser projetados para que incitem sensações adequadas, por meio da qualidade do ambiente gerado e proposto. Os benefícios advêm de ambientes e espaços embebidos de intenções e são estimulados de acordo com a tipologia do jardim conforme suas funções, proporcionando experiências e vivências distintas. Costa (2009) classificou os benefícios do jardim terapêutico em cognitivos, psicológicos, físicos e sociais, como os benefícios indiretos do jardim.

## O objeto de estudo: a Praça Gisele Gordon

A Praça Gisele Gordon, situa-se em Campinas, Estado de São Paulo, no subdistrito de Sousas, à Rua Armando Oswaldo Precaro, 200 e possui 10.853 m<sup>2</sup>. A praça conta com o espaço do Jardim dos Sentidos, que consiste em um jardim sensorial, utilizado como ferramenta de suporte a reabilitação motora dos pacientes do Centro de Referência em Reabilitação – CRR (Jorge Rafful Kanawaty) – cadastrado no Sistema Único de Saúde de Campinas –, localizado na praça.

A praça presta homenagem à Gisele Gordon, arquiteta formada pela Universidade de São Paulo (USP), falecida em 2013. A arquiteta trabalhou de 1987 a 1999 na Prefeitura de Campinas, no Departamento de Parques e Jardins (DPJ), e tinha como projeto a construção de um Jardim dos Sentidos em Campinas, inspirado em suas vivências na Europa e no Brasil, em especial, inspirando-se no Jardim Sensorial de Curitiba e no Parque Inhotim, em Minas Gerais.

PRAÇA GISELE GORDON	
<b>Acessibilidade</b>	A praça possui boa acessibilidade, tem fácil acesso pelas ruas, dispõe de um ponto de ônibus que é interligada com a malha urbana. Possui caminhos de concreto que possibilitam transitar por todo o espaço, porém alguns trechos do piso apresentam irregularidades e falta de manutenção.
<b>Segurança</b>	O espaço possui uma visibilidade comprometida devido à localização do Edifício do CRR, comprometendo a sensação de segurança. A irregularidade do piso, a falta de iluminação e a existência de algumas plantas tóxicas no espaço geram uma sensação de insegurança no usuário.
<b>Visibilidade</b>	A visibilidade da praça é parcial, uma vez que o Edifício do CRR a fragmentou em duas, impossibilitando a visibilidade completa da praça e seus espaços.
<b>Coerência</b>	A praça não possui um projeto paisagístico, não é um espaço pensado para o uso proposto, acarretando em soluções projetuais equivocadas e incoerentes. Identifica-se a incoerência em pontos como, por exemplo, a localização do Edifício CRR e a localização da academia, a qual está situada em um local ensolarado, proporcionando um desconforto térmico aos seus usuários.
<b>Identidade</b>	A singularidade da praça é o Jardim dos Sentidos e a legibilidade da praça está na apropriação de alguns espaços pelos usuários.
<b>Diversidade de Espaços</b>	A praça possui uma boa diversidade de espaços, atendendo a diferentes públicos e faixas etárias.
<b>Estética</b>	A praça possui uma estética comprometida devido algumas incoerências de projetos e falta de manutenção dos espaços.
<b>Adequação</b>	A praça possui algumas inadequações, como a escolha do mobiliário (bancos), irregularidades no piso, a existência de plantas tóxicas e exóticas não adaptadas ao bioma local.

Quadro 3: Análise da Praça Gisele Gordon através dos conceitos que qualificam a praça. Fonte: Elaborado pelos autores.

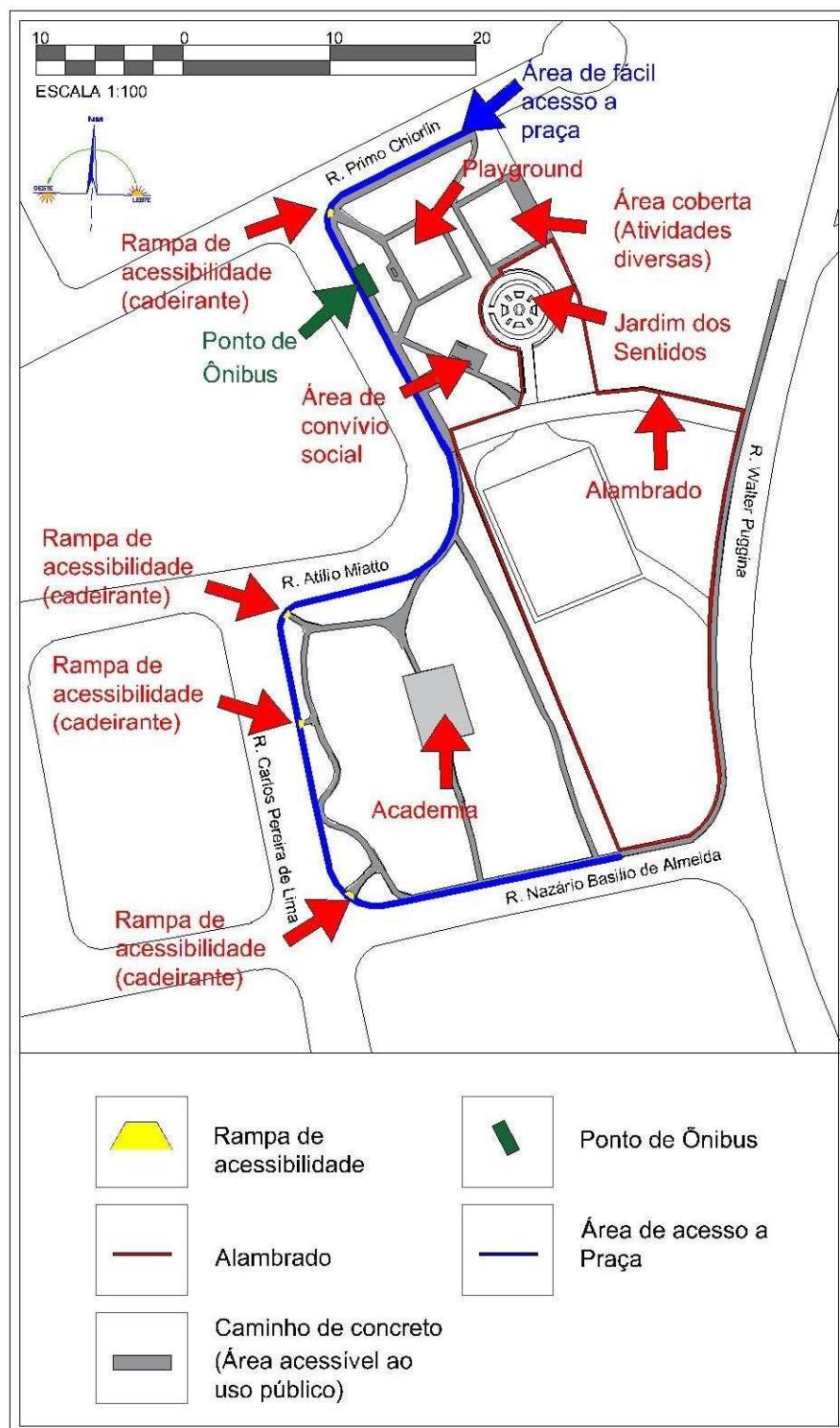


Figura 1: Projeto da Praça Gisele Gordon contendo as representações dos acessos à Praça, além das ruas, dos pontos de acessibilidade para cadeirantes, dos caminhos de concreto (percursos), que, a seu turno, dão acesso aos diferentes espaços e a área restrita por um alambrado, destinada ao Centro de Referência em Reabilitação – CRR (Jorge Ralful Kanawaty). Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

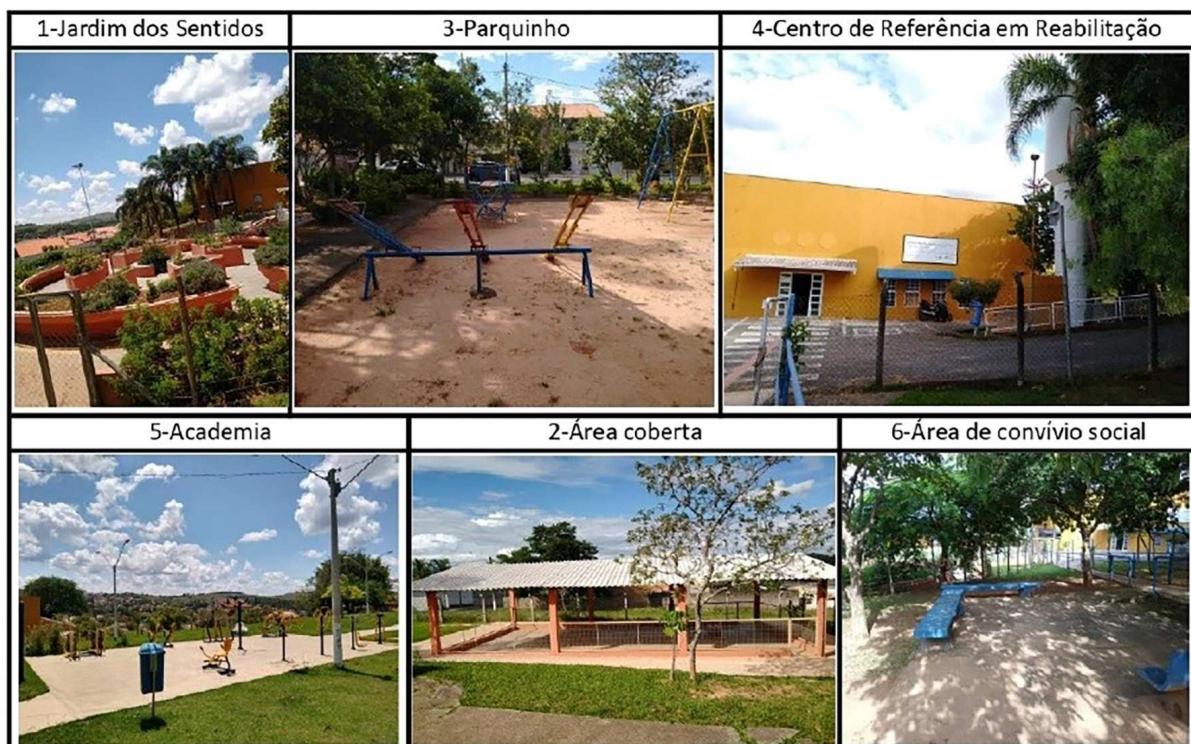


Figura 2: 1- Jardim dos Sentidos; 2- Área coberta, que serve de apoio a algumas atividades, como Yoga, brincadeiras infantis, entre outras; 3- Parquinho para as crianças, com brinquedos convencionais e lúdicos; 4- Centro de Referência em Reabilitação – CRR (Jorge Ralful Kanawaty); 5- Academia; e 6- Área de convívio social. Fonte: Elaborada pelos autores.



Figura 3: Fotografias da Praça Gisele Gordon que ilustram a análise do espaço. Fonte: Elaborada pelos autores.

PRAÇA GISELE GORDON	
<b>Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse</b>	Pode-se dizer que a percepção visual do ambiente natural é a base da Teoria da Recuperação Psicológica ao Estresse. O contato com a natureza reduz o estresse, promovendo a restauração física e psicológica do indivíduo. A fauna e a flora podem proporcionar a contemplação e a distração do usuário, gerando sentimentos positivos de prazer, alegria e calma, e promovendo a abstenção dos pensamentos negativos. Segundo esse conceito, a Praça Gisele Gordon proporciona o contato com a natureza, tem potenciais pontos de contemplação da paisagem; possui locais de descanso e de convício social e contém, ainda, trajetos para atividades físicas leves, como um simples caminhar.
<b>Teoria da Restauração da Atenção</b>	A análise da praça, do ponto de vista da Teoria da Restauração da Atenção, traz o conceito de que o estresse da vida cotidiana apresenta fadiga no processo de atenção, havendo a necessidade do cérebro humano de vivenciar um momento de descanso. A atenção é a perspectiva cognitiva, ligada à aptidão do indivíduo para diferenciar e selecionar alguns estímulos enquanto desconsidera outros. A Teoria da Restauração da Atenção (ART) baseia-se em quatro fatores: a fascinação, o afastamento, a extensão e a compatibilidade. Mesmo que a Praça Gisele Gordon possua certa biodiversidade vegetal, muitas das espécies são exóticas, não promovem o enriquecimento da fauna, diminuindo o potencial restaurador do espaço. Pode-se dizer que o fascínio da praça está na beleza das árvores e das palmeiras, na visitação das aves, lepidópteros, nos frutos e nos aromas das folhas e flores.

Quadro 4: Análise da Praça Gisele Gordon através do conceito dos Ambientes Restauradores. Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.



Figura 4: As fotografias ilustram a análise do Jardim dos Sentidos (Jardim Sensorial). Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

O Jardim dos Sentidos, conforme o nome sugestiona, consiste em um espaço sensorial, disposto em um trajeto. Esse simples caminhar pelos percursos do Jardim dos Sentidos, auxiliam na coordenação motora e fortalecem a musculatura dos pacientes dos CRR.

JARDIM DOS SENTIDOS	
<b>Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse</b>	Pode-se dizer que o Jardim dos Sentidos, do ponto de vista da Teoria da Recuperação Psicológica ao Estresse, é um ambiente restaurador. O espaço promove o contato com a natureza, gerando momentos de distrações e relaxamento, estimula deslocamentos, induzindo o usuário a caminhar pelo espaço, proporcionando a ele um mínimo de atividade física e, conforme visto anteriormente, todos esses fatores corroboram com o alívio e redução dos sintomas do estresse, acarretando um estado de satisfação e bem-estar.
<b>Teoria da Restauração da Atenção</b>	O jardim dos sentidos é um jardim sensorial no qual proporciona o fascínio, que advém do contato com as diferentes espécies vegetais e estímulos proporcionados por elas, por exemplo, o perfume da flor do Manacá de Cheiro (Brunfelsia uniflora), das folhas do Alecrim (Rosmarinus officinalis) e da Lavanda (Lavandula angustifolia); a textura das folhas do Boldo (Plectranthus barbarus) e das folhas da Orelha de Gato (Kalanchoe tomentosa); as flores coloridas da Beldroega (Portulaca oleracea) e da Vinca (Catharanthus roseus); a cor distinta da Cinerária (Senecio douglasii); a degustação das folhas de Hortelã (Mentha arvensis) e do Manjericão (Ocimum basilicum); a degustação das flores da Capuchinha (Tropaeolum majus), entre outras percepções advindas das espécies vegetais existentes no espaço. O Jardim também promove o afastamento, a extensão e a compatibilidade para a atividade, estabelecendo a restauração da atenção, reduzindo o estresse, podendo gerar bem-estar.

Quadro 5: Análise do Jardim dos Sentidos através dos conceitos que qualificam a praça Análise do Jardim dos Sentidos através dos conceitos dos Ambientes Restauradores. Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

JARDIM DOS SENTIDOS	
<b>Acessibilidade</b>	O jardim dos sentidos possui uma acessibilidade comprometida, uma vez que seu horário de funcionamento é das 8h30 às 17h. Seu espaço é cercado por alambrado impossibilitando o seu uso livre.
<b>Segurança</b>	O jardim dos sentidos é um espaço seguro, com boa visibilidade, possui corrimão, piso tátil e piso regular.
<b>Visibilidade</b>	O jardim dos sentidos possui boa visibilidade.
<b>Coerência</b>	O jardim dos sentidos é um jardim sensorial, é um espaço coerente, projetado e trabalha com a experiência da percepção do usuário por meio dos órgãos dos sentidos (visão, audição, tato, olfato e gustação).
<b>Identidade</b>	O jardim dos sentidos é um jardim sensorial, sendo a singularidade da praça.
<b>Diversidade de Espaços</b>	O jardim dos sentidos é composto por um só espaço.
<b>Estética</b>	O espaço foi projetado, tem coerência e é adequado ao uso, possui uma linguagem. Esses fatores corroboram com a estética do local, tornando-o agradável.
<b>Adequação</b>	O espaço é adequado ao uso proposto, possui piso regular, corrimão, piso tátil e placas de identificação das plantas.

Quadro 6: Análise do Jardim dos Sentidos através dos conceitos que qualificam a praça. Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que todos os jardins são ambientes potencialmente restauradores e terapêuticos, uma vez que proporcionam o contato com a natureza e a interação entre o espaço e a vegetação. Tal interação possibilita a distração e o fascínio, acarretando a redução do estresse e da fadiga cognitiva. Para potencializar tais características, o espaço ajardinado necessita de coerência, adequação, visibilidade, acessibilidade, segurança, mobiliário e uma vegetação composta por diferentes espécies, o qual necessita de coesão com o uso que lhe foi atribuído. Essas qualidades do espaço proporcionam diversos benefícios, como o cognitivo, psicológico, físico, social e os benefícios indiretos como a redução da temperatura do local, iluminação e ventilação natural, melhora da qualidade do ar e o estímulo dos órgãos dos sentidos.

Identifica-se, assim, que as duas teorias dos ambientes restauradores são complementares. Na Teoria da Recuperação Psicofisiológica ao Estresse, a redução do estresse advém principalmente da percepção visual da natureza, gerando sentimentos positivos, de prazer e calma. Em contrapartida, na Teoria da Restauração da Atenção, o usuário utiliza-se do espaço ajardinado para se restabelecer da fadiga cognitiva oriunda do excesso de concentração, da atenção do dia a dia. Ambas as teorias estabelecem que a relação do homem com a natureza gera bem-estar. Logo, nota-se que a vegetação é um elemento importante para a qualidade do espaço, no ambiente terapêutico. Do ponto de vista da paisagem, a vegetação é um elemento relevante na percepção visual do usuário, e o espaço projetualmente ajardinado está relacionado diretamente à sensação de conforto sentida pelas pessoas que usufruem dele.

A partir da análise da Praça Gisele Gordon, reconhece-se que é um potencial ambiente restaurador, no entanto, a ausência de projeto, adequação e coerência limita a percepção e a exploração da capacidade do local. A construção do edifício do CCR no centro da praça fragmentou o local em dois espaços, fazendo-o perder sua conexão e interação, obstruindo a visibilidade e comprometendo a paisagem do lugar. Uma análise mais coerente do local, exigiria um projeto de construção do edifício que proporcionasse integração com o meio ambiente e com a elaboração da praça.

Quando se analisa o Jardim dos Sentidos separadamente, identifica-se que o jardim sensorial pode ser uma importante ferramenta ao estímulo dos órgãos dos sentidos, sendo um espaço embebido de experimentações que geram experiências e vivências, remetendo a percepções do nosso corpo e dos elementos da natureza.

Espaços públicos, como praças, devem ser pensados e projetados por um profissional da área, utilizando critérios que, além dos princípios que norteiam as decisões projetuais e os conhecimentos adquiridos ao longo da formação e da práxis, necessitam abordar os conceitos, como acessibilidade, visibilidade, segurança, adequação, identidade, estética, coerência e diversidade de espaços, resultando em um espaço que irá potencializar diretamente, configurando-o como um ambiente restaurador. Assim, esses espaços irão promover a contemplação, as relações sociais, a atividade física e a interação do usuário com o meio, acarretando benefícios à saúde e proporcionando o bem-estar físico e mental daqueles que os frequentam.

Ressalta-se a importância de um projeto específico para a escolha das espécies vegetais nativas, com ênfase no bioma local, com o qual se enriquece a fauna e a flora, além de gerar menos manutenções (algo de extrema relevância, principalmente para

os gestores do espaço) e diversificar as espécies, desde o seu porte, cor, época de floração, perfume, textura e forma. Todas essas características são exemplos que potencializam o ambiente, configurando um espaço potencialmente terapêutico.

Observou-se também que, para se ter um espaço vegetado potencialmente terapêutico e restaurador, faz-se necessário compreender alguns preceitos das áreas da Arquitetura e Urbanismo, da Biologia e da Psicologia. Sendo assim, pode-se dizer que uma confluência dessas áreas, dentro do estudo e aplicação do paisagismo, influencia na saúde física e mental da população urbana, bem como na sua interação e convívio. Entende-se que essa relação interdisciplinar é relevante para a definição da qualidade do espaço, no que se refere a ambientes restauradores terapêuticos. As diferentes características morfológicas e fisiológicas das plantas enriquecem o espaço, sendo um ponto importante na percepção do usuário.

Portanto, a inter-relação entre os campos da Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Botânica e Psicologia corrobora para atuar de maneira coesa e subsidia a elaboração de projetos em áreas verdes urbanas.

## REFERÊNCIAS

ALEX, S. *Projeto da Praça: convívio e exclusão no espaço público*. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2011.

CONSTANTINO, N. Novas funções do paisagismo: Jardins terapêuticos. In: VII ENEPEA ENCONTRO NACIONAL DO ENSINO DE PAISAGISMO EM ESCOLAS DE AQUITETURA E URBANISMO NO BRASIL, *Anais* [...]. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 11 p.

COSTA, S. *O jardim como espaço terapêutico*. 2009. Dissertação (Mestrado em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano) – Faculdade de Engenharia, Faculdade de Arquitetura, Universidade do Porto, Cidade do Porto, 2009.

FOSTER, C.; HILLDSON, M. Changing the environmental to promote health-enhancing physical activity. *Jurnal Sports Science*, Oxford, v. 22, n. 8, p. 755-769, 19 abr. 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02640410410001712458>. Acesso em: 31 out. 2021.

FRANCIS, M. *Control as a Dimension of Public - Space Quality, Public Places and Spaces*, 1889, p.147-172.

GEHL, J. *Cidade para Pessoas*. 2. ed. São Paulo: Editora Perpectiva, 2013.

GESLER, W. Therapeutic Lanscapes: theory and a case study of Epidavros, Greece. *Environment and Planning: Society and Space*, Newbury Park, Califórnia, v. 11, n. 2, p. 171-189, 01 abr. 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/d110171>. Acesso em: 31 out. 2021.

GRESSLER, S.; GUNTHER, I. Ambientes restauradores: Definição, histórico, abordagens e pesquisas. *Estudos de Psicologia*, Brasília, Distrito Federal, v. 18, n. 3. p. 487-495, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/28897>. Acesso em: 31 out. 2021.

HALL, S. *A identidade cultura na pós-modernidade*. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

KAPLAN, R.; KAPLAN, S. *The experience of nature: a psychological perspective*. Cambridge: Cambridge Press, 1989.

KAPLAN, S. The restorative benefits of nature: Toward an integrative framework. *Jurnal of Environmental Psychology*, Nova Iorque, v. 15, n. 3, p. 169-182, set. 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0272494495900012>. Acesso em: 31 out. 2021.

LOBODA, C; DE ANGELIS, B. Áreas Verdes Públicas Urbanas: Conceitos, Usos e Funções. *Revista Ambiência*, Guarapava, v. 1, n. 1, p. 125-139. Guarapuava, 2005. Disponível: <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiciencia/article/view/157/> 185. Acesso em: 31 out. 2021.

LYNCH, K. *A boa forma da cidade*. Lisboa: Edições 70, 2010.

MARCUS, C.; BARNES, M. *Healing Gardens: Therapeutic Benefits and Design Recommendation*. New York: Wiley, 1999.

MARCUS, C. C.; SACHS, N. A. *Therapeutic Landscapes: an evidence-based approach to designing healing gardens and restorative outdoors spaces*. New Jersey: John Wiley & Sons, INC, 2014.

RAVEN, P et. al. *Biologia vegetal*, 6. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2001.

REIS-ALVES, L. O conceito de lugar. In: Arquitextos Revistas: Vitruvius (08.087/225), 2007. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.087/225>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SEGAWA, H. *Ao amor do público: jardins no Brasil*, São Paulo: Editora Fapesp, 1996.

SILVEIRA, B.; FELIPPE, M. *Ambientes Restauradores conceitos e pesquisas em contextos de saúde*. Florianópolis: UFSC, 2019.

SOUSA, S. *Jardins terapêuticos em unidades de saúde*. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura Paisagista) – Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, 2016.

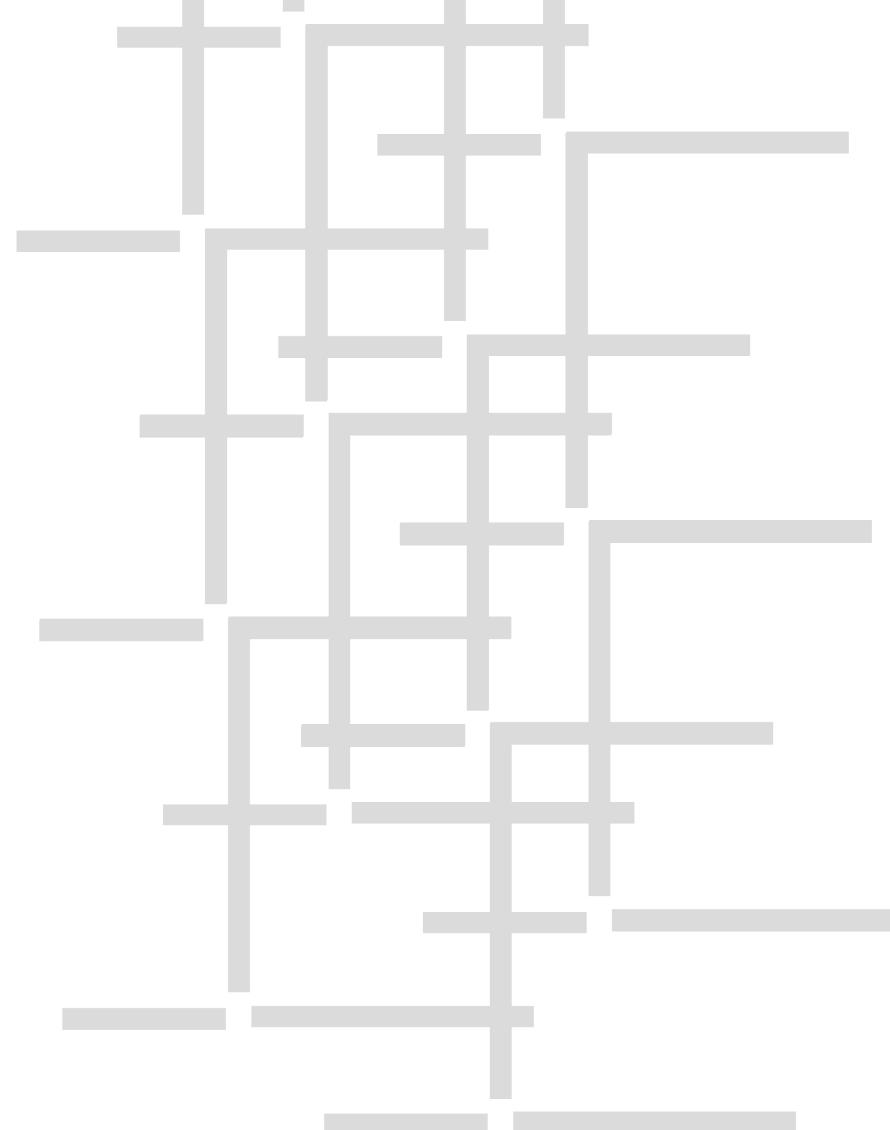
TUAN, Y. *Espaço e Lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.

ULRICH, R.; SIMONS, R.; LOSITO, B.; FIORITO, E.; MILES, M.; ZELSON, M. Stress recovery during exposure to nature and urban environments. *Journal of Environmental Psychology*, Nova Iorque, v. 11, n. 3, p. 201-230, set. 1991. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494405801847>. Acesso em: 31 out. 2021.

ULRICH, R. Aesthetic and affective response to natural environment. *Behavior and the natural environment*, Nova Iorque, v. 6, p. 85-125, jan. 1983. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4613-3539-9\\_4](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4613-3539-9_4). Acesso em: 31 out. 2021.

ULRICH, R. S. View through a window may influence recovery from surgery. *Science*. Washington, v. 224, p. 420-421, 27 abr. 1984. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/6143402/>. Acesso em: 31 out. 2021.

ULRICH, R. Effects of gardens on health outcomes: Theory and research. In: MARCUS, C.; BARNES, M. (eds.). *Healing gardens: therapeutic benefits and design recommendations*. Nova Iorque: John Wiley, 1999. p. 27-86.



# **Espaço público e parques urbanos: a disputa pública pelo novo Parque Augusta**

## **Public space and urban parks: the public dispute for the new Parque Augusta**

## **Espacio público y parques urbanos: la disputa pública por el nuevo Parque Augusta**

*Henrique Politi Corsi, Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.*

*E-mail: corsi.henrique@gmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1762-9721>*

*Eunice Helena Sguizzardi Abascal, Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Docente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.*

*E-mail: eunicehab@gmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7721-220X>*

**Para citar este artigo:** ABASCAL, E. H. S.; CORSI, H. P. Espaço público e parques urbanos: a disputa pública pelo novo Parque Augusta. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 119-135, 2022. DOI 10.5935/cadernospes.v22n1p119-135

**Submissão:** 2021-03-28

**Aceite:** 2021-09-20

### **Resumo**

O presente artigo utiliza o caso recente do Parque Augusta para iluminar a importância da participação da sociedade na reivindicação de novos espaços públicos na cidade de São Paulo, em especial, no tocante aos parques urbanos. Destacando o conceito de direito à

cidade e a dimensão humana no planejamento urbano, ressalta-se a existência de forças conflituosas na produção do espaço público e levanta-se a questão: para que e para quem são feitos esses locais? O trabalho conclui que a implementação de novos parques urbanos é essencial para concretizar a ideia de que a cidade e suas instâncias comunitárias devem ser planejadas para a ocupação das pessoas, entendendo que a pressão da sociedade civil é fundamental nesta lógica.

**Palavras-chave:** Espaço público; Sociedade civil; Parques urbanos; Parque Augusta.

### Abstract

The present article uses the recent case of Parque Augusta to highlight the importance of society's participation in claiming new public spaces in the city of São Paulo, especially regarding Urban Parks. Stressing the concept of the right to the city and the human dimension in urban planning, the existence of opposing forces in the production of public space is highlighted and the question arises: for what and for whom are public spaces made? The work concludes that the implementation of new urban parks are essential to materialize the idea that the city and public spaces must be planned for the occupation of people and that pressure from civil society is fundamental in this logic.

**Keywords:** Public space; Civil society; Urban parks; Parque Augusta.

### Resumen

En este artículo se utiliza el reciente caso del Parque Augusta para poner de relieve la importancia de la participación de la sociedad en la demanda de nuevos espacios públicos en la ciudad de São Paulo, especialmente en lo que respecta a los parques urbanos. Destacando el concepto de derecho a la ciudad y la dimensión humana en la planificación urbana, pone de relieve la existencia de fuerzas opuestas en la producción del espacio público y plantea la pregunta: ¿para qué y para quién se hacen los espacios públicos? El trabajo concluye que la implementación de nuevos parques urbanos es esencial para hacer realidad la idea de que la ciudad y los espacios públicos deben planificarse para la ocupación de personas y que la presión de la sociedad civil es fundamental en esta lógica.

**Palabras clave:** Espacio público; Sociedade civil; Parques urbanos; Parque Augusta.

## INTRODUÇÃO

O espaço público contemporâneo é um direito de todos os cidadãos. Esse é o ponto de partida desta investigação, com a qual pretende-se contribuir para a elucidação da importância, para a cidade e para as pessoas, da ocupação de espaços públicos, particularmente parques urbanos, analisando, para esse fim, a disputa pelo novo Parque Augusta.

O direito à cidade (LEFEBVRE, 2016) fundamenta o planejamento urbano enquanto fator determinante para que espaços públicos se tornem acessíveis e convidativos a apropriação, sem discriminação e imposição de barreiras, sejam elas geográficas, econômicas ou políticas.

Um planejamento urbano influenciado por fatores, como, o mercado imobiliário ou a predileção por automóveis particulares, pode afastar e dificultar a participação popular nas áreas urbanas. Em contrapartida, nos casos em que a dimensão humana foi preservada, notamos um maior uso e uma transformação do espaço urbano. Neste diapasão, insere-se o outro conceito deste trabalho: parque urbano, entendido como espaço de livre acesso gratuito e, portanto, universal.

Assim sendo, esta comunicação está estruturada em torno destes dois conceitos: espaço urbano e parque urbano. Como exemplo da importância dos espaços públicos, em particular os parques, a disputa pelo terreno hoje conhecido como Parque Augusta, localizado na região central da cidade de São Paulo, servirá como estudo de caso. Em um primeiro momento, explora-se a necessidade e a relevância de se construir ou reconstruir cidades. Na sequência, denota-se o conceito e o surgimento dos parques urbanos, e como as suas características intrínsecas podem auxiliar na conexão entre cidade e cidadão. Por fim, no caso do Parque Augusta, discute-se a luta dos cidadãos no intuito de reivindicar um espaço verde e público no centro da maior cidade da América Latina.

### Espaço público para todos?

Nos últimos dois séculos, as cidades têm sido o destino de intenso êxodo, aumentando sua concentração populacional, gerando-se uma demanda por políticas públicas que visem à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), em seu relatório de 2019 – *FAO Framework for the Urban Food Agenda - Leveraging Sub-National and Local Government Action to Ensure Sustainable Food Systems and Improved Nutrition* – naquele ano, 55% da população mundial vivia em centros urbanos. Ainda de acordo com esse relatório, espera-se que esse número aumente nos próximos anos, chegando a 66% em 2050, um acréscimo real de 2,5 bilhões de pessoas.

Diante dessa realidade, as cidades terão que ser remodeladas, e a dimensão humana deve constar no centro dessa mudança. Segundo Gehl (2015), o planejamento urbano por décadas mitigou a dimensão humana, enquanto outros atores e prioridades ganharam maior força. Ainda de acordo com o autor, o recente modelo não deu

prioridade ao espaço público e às áreas pedonais, e não compreendeu a importância dos espaços coletivos como local de encontro entre os cidadãos. Esforços foram direcionados para um outro caminho, no qual predominou a melhor acomodação do tráfego de veículos e o crescimento do número de construções, dificultando o acesso aos espaços de uso coletivo.

Gehl (2015) também pontua que cidadãos que utilizam espaços urbanos deparam-se com dificuldades ao usufruir deles. Falta de espaço, ruído, poluição e risco de acidente são alguns dos obstáculos que a maioria das cidades impõe àqueles que tentam desfrutar das suas áreas comuns. Para tornar o espaço público mais convidativo à participação popular, faz-se necessário uma mudança no planejamento urbano e nas formas de regulação.

Importante também destacar que o direito à cidade, segundo Lefebvre (2016), é a forma superior dos direitos, englobando o direito à liberdade, à individualização das formas de sociabilidade, ao *habitat* e ao habitar. O autor prossegue e diz que o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (termo distinto do direito à propriedade) também englobam-se no direito à cidade.

Consoante, Burgos (2016) reforça a ideia de que o direito à cidade é o conjunto de direitos materiais e imateriais, que devem ser usufruídos por todos os cidadãos, sem qualquer distinção. A autora ressalta que é necessário reivindicar o uso e a apropriação do espaço público, mesmo que a predominância de forças contrárias, principalmente mercadológicas, esfacelam a sociabilidade, esvaziam os sentidos originários e próprios dos espaços públicos, e enfatizam a lógica do espaço privado.

De acordo com Mitchell (1995), o espaço público nas cidades modernas sempre foi um híbrido do uso social e do consumo. Entretanto, no século XXI, o mercado tem se sobressaído, e o papel do espaço público, como meio para o exercício democrático, tem sucumbido ao poder econômico. Esse autor aponta que a pretexto do conforto, segurança e lucro, a participação democrática se vê mitigada por intervenções urbanas sob medida, priorizando relações de consumo. As relações de troca estão na base da competição dos lugares (ROLNIK, 2019), e a concorrência supera o mutualismo, seguindo um pensamento mercadológico. Ante o exposto, ressalta-se a importância do espaço público para que a cidade volte a exercer o seu papel fundamental de acolhimento e ocupação primordial por seus cidadãos.

Deste modo, apresenta-se com relevância a apropriação do espaço público, de maneira a reverter esse cenário de privatização, o qual, conforme Burgos (2016), tem várias causas. Trata-se de tema interdisciplinar e complexo, abrangendo desde a função social da propriedade, direito à mobilidade, infraestrutura básica, participação ativa da população nas decisões e compreensão da cidade enquanto organismo vivo, até o direito de se desfrutar do ócio e disseminar cultura.

No Brasil, possuímos importantes ferramentas jurídicas, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, chancelado em 2001, para incentivar a participação popular junto aos espaços urbanos (ABASCAL; BILBAO, 2020). No ordenamento jurídico do Estatuto da Cidade, prevê-se a participação da sociedade civil de forma não apenas opinativa, mas também participativa, na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

## Parques urbanos – o alívio do campo na cidade

O direito ao uso dos Parques Urbanos deve ser estendido a todos os habitantes urbanos. Dalben (2016) corrobora com esse entendimento e assim como os cidadãos têm o direito coletivo à cidade, este direito deve ser estendido ao uso das áreas de maior proximidade com a natureza nas cidades. O autor pontua que essa reivindicação perpassa temas como ecologia, meio ambiente e a própria necessidade de prover espaços verdes de convivência coletiva e vida pública.

Os parques urbanos têm seu espaço, no entanto, muitas vezes segregador (HENRIQUE, 2009), e usufruídos por público seletivo, realizando prioritariamente formas de consumo (HARVEY, 2014), estando entre estas, o consumo residencial em suas proximidades, voltado a segmentos de maior renda. Muitos parques estão localizados em áreas valorizadas, nas quais o mercado imobiliário atua para os padrões mais favorecidos da sociedade, limitando o usufruto destes espaços públicos àqueles com maior poder aquisitivo. A satisfação pessoal se sobrepõe a um projeto coletivo, deixando espaços verdes da cidade à mercê da especulação imobiliária. Consequentemente, como parte da lógica de valorização da terra urbana, esse cenário mitiga o acesso aos parques, em maioria, localizados praticamente fora do alcance dos menos favorecidos, mesmo que façam parte da cidade, do tecido e do espaço construídos.

Casimiro (2018) mostra que o parque público é uma tipologia de espaço verde que surge a partir do século XIX, por meio de transformações progressivas de espaços anteriormente ajardinados, e que ganharam uma dimensão citadina. O autor (2018) distingue essas duas categorias de espaços, comparando-as também com as praças e os largos.

O teórico também ensina que, na Europa Medieval, praças e largos urbanos detinham uma estrutura morfológica reconhecida em meio às áreas urbanas, como na Praça de São Marcos e Praça de São Pedro. Entretanto, notava-se a ausência, nesses locais, de bens naturais em sua composição. Naquela época, os elementos característicos da natureza estavam reduzidos aos ambientes extra-muros, na porção rural, e eram vistos como elementos estranhos à dinâmica de produção urbana. Em contrapartida, os jardins eram reconhecidos como locais privilegiados e, por vezes, fechados, usufruídos para fins de repouso, conforto e contemplação. Os jardins ainda resguardavam uma porção de natureza e carregavam o arquétipo do paraíso (SALDANHA, 2005).

As diferenças entre praça e jardim não se esgotam em sua origem, tendo reflexos também na destinação dos espaços.

As praças e largos eram espaços de convergência de vias públicas que subsidiavam uma dinâmica de reunião para os mais diversos usos: comércio, festas populares, discursos políticos ou simples ocupação citadina. Era o local não natural, aberto à vida pública, em que prevalecia a informalidade e a livre apropriação. O jardim, por sua vez, era o espaço vegetado da admiração, da formalidade e do isolamento, estando comumente situado em zonas rurais (CASIMIRO, 2018, p.58).

Os jardins, em um momento de adaptação às novas necessidades para um público maior, ganharam mais espaço, de modo a fundar uma nova tipologia de espaço livre urbano: os parques. Para Casimiro (2018), essas áreas verdes recentes, complementares

do ambiente da cidade, apresentam duas características inéditas que as distinguem dos jardins, praças e largos: os parques realizam uma avizinhação com elementos da natureza e ideias campestres junto ao cenário urbano, e desempenham, ao mesmo tempo, uma importante função social e cultural. Isso dá por viabilizarem desde a contemplação do próprio local até realização de atividades físicas, de lazer ou de reprodução de hábitos culturais.

Dessa forma, os parques urbanos podem ser assim definidos:

Os parques são elementos da paisagem urbana que se inscrevem no espaço construído. Ocupam área específica, demarcada no espaço, sobre a qual se realiza trabalho, obras que permitem o seu uso efetivo. Este trabalho, obras, altera a característica do lugar, do espaço onde está inserido. São equipamentos públicos pelo fato de, em geral, terem sido delimitados em terras de propriedade municipal, estadual ou federal, ou seja, em terras públicas (GOMES, 2009, p. 81).

Ainda conforme Gomes (2009), os parques urbanos são espaços que, apesar de redimensionados e ressignificados constantemente, remetem a valores históricos, ao coletivismo, ao lazer, à natureza e ao poder. Nas sociedades modernas, os parques urbanos humanizaram a cidade industrial e a nova realidade urbana que emergiu neste período. Gomes (id.) mostra que, enquanto a cidade, no imaginário popular, era símbolo de conhecimento, luz e modernidade, o campo remetia às trevas, à ignorância e ao atraso. A cidade representava a civilidade, o lugar de novas ideias e encontros, sem ignorar os males a ela associados, como a ambição, a mundanidade, o caos, a monotonia e a poluição.

Os parques urbanos surgiram como resposta às mazelas decorrentes da industrialização (GOMES, 2009), e do modo de vida dos trabalhadores nas fábricas, ao permanecer grande parte da jornada diária reclusos. Com o objetivo de amenizar os desprazeres urbanos e as precárias condições humanas comuns nas cidades industriais, essas novas áreas verdes propuseram um afastamento do caos e um refúgio, sem se afastar do ambiente citadino. Esse refúgio de paz, contraditoriamente, fazia alusão ao campo, ao rural e à natureza.

Aos poucos, reconheceu-se o valor desses espaços verdes em meio ao mundo concreto das cidades. Gomes (2009) ressalta que, enquanto insistia em destruir a natureza e se distanciar do trabalho do campo, a cidade industrial, estimulava projetos de cidade que detinham o enaltecimento da natureza como um de seus pilares. Esse pensamento ambiental está conectado a uma tentativa de aprimorar a qualidade de vida urbana. Surgiu, nesse momento, a percepção coletiva de que o desenvolvimento urbano moderno necessitava ser sustentável, convergente à expansão de espaços verdes nas cidades.

Como vimos, a demanda por qualidade de vida na contemporaneidade impulsionou a criação de novos parques urbanos. Sakata (2018) reforça que o parque urbano é, para aqueles que buscar emular a vivência da paisagem campestre, uma forma de refúgio no ambiente urbano, tornando-se, consequentemente, um cenário idealizado, o qual pressupõe que seja possível alcançar um isolamento do meio citadino. A autora aponta uma possível diferenciação que pode ser percebida pelos que frequentam parques localizados dentro das cidades, conforme exposto abaixo:

Atributos associados aos espaços urbanos	Atributos associados aos espaços dos parques
Construído	Livre
Coberto	Aberto
Apertado	Amplo
Seco	Vegetado
Sensação de ar poluído	Sensação de ar mais limpo
Pessoas com pressa	Pessoas passando o tempo
Pessoas preocupadas	Pessoas relaxadas
Com automóveis	Sem carros
Crianças contidas	Crianças Ativas

Quadro 1: Oposições associadas a espaços urbanos e parques. Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados de Sakata (2018, p. 44).

## Parque Augusta – história e disputa pelo espaço público

A área que hoje conhecemos como Parque Augusta, objeto de análise deste artigo, localiza-se na região central da cidade de São Paulo, especificamente na Rua Augusta, entre as vias paralelas Rua Marquês de Paranaguá e Rua Caio Prado. De acordo com Júnior e Guimarães (2015), o terreno ocupa aproximadamente metade de um quarteirão e tem 23.733 m<sup>2</sup> de área.

Essa expressiva porção do espaço é ocupada por um bosque de vegetação original remanescente da Mata Atlântica, com aproximadamente 800 árvores; atualmente é tombada por meio da Resolução 24/2004 do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP). Diversas foram as transformações ocorridas no local, especialmente durante o século XX, resultando em mudanças estruturais de sua função. Faz-se, aqui, um recorte temporal a partir do começo do século passado para resgatar a história do local.

De acordo com Corrêa (2014), a princípio, a área pertencia à família Uchôa, e nesse local, no ano de 1902, foi construído um palacete residencial projetado por Victor Dubugras. Veiga (2015) explica que em 1906 o conjunto foi vendido para as religiosas da ordem de Nossa Senhora das Cônegas de Santo Agostinho. No ano seguinte, inaugurou-se o Colégio Des Oiseaux em uma edificação específica para esse fim.

Segundo Hori (2018), o bosque existente, criado pela família Uchôa foi mantido e ampliado pelas freiras. Além disso, já desde o início do século XX, foi incluída na escritura do terreno uma cláusula pétreia para que o público tivesse acesso ao bosque, e que mencionava a obrigatoriedade de todo e qualquer proprietário de manter o espaço aberto por meio de uma passagem permanente entre as Ruas Caio Prado e Marquês de Paranaguá. O tradicional colégio feminino, que teve em seu quadro alunas como Ruth Cardoso e Marta Suplicy, foi mantido pelas religiosas até 1969, quando suas atividades foram encerradas.

Em 1970, por sua vez, foi realizado o primeiro Decreto de Utilidade Pública (DUP) visando a demolição do prédio e construção de um jardim público. No entanto, em 1973, os proprietários reverteram o DUP e anunciaram a edificação de um hotel com 1.400 apartamentos, na época avaliado em US\$ 40 milhões, o que implicaria a derrubada de apenas cinco árvores do local (CORRÊA, 2014). No ano posterior ao projeto, o edifício do colégio foi demolido.

Todavia, ainda conforme Corrêa (2014), esse plano não foi efetivado; em 1977, a área foi adquirida pela Construtora Teijin, que pretendeu erigir o maior complexo hoteleiro da América Latina. O autor ainda nos conta que, em 1996, Armando Conde, ex-banqueiro do Banco de Crédito Nacional (BCN), comprou o terreno da Construtora Teijin.

Não obstante figurar como propriedade privada, como mencionado, a área do bosque sempre esteve destinada ao interesse público por conta da cláusula pétreia há muito consolidada escritura. E, de fato, como explica Hori (2018), o Parque Augusta foi reconhecido, em 2002, pelo poder público no Plano Diretor Estratégico (PDE) da Cidade de São Paulo, que previa a sua construção até 2014.

Reforçando a relevância pública do parque, em 2004, ocorreu o tombamento da área por meio da supracitada Resolução 24/2004 do CONPRESP, a qual contemplava a preservação do bosque original e das árvores isoladas, da casa do bosque, do edifício remanescente da escola religiosa, e do portal principal, à Rua Caio Prado.

No ano de 2006, o proprietário do terreno anunciou que iria construir um hipermercado no local. Em resposta, foi criado o grupo Aliados do Parque Augusta, primeiro movimento pelo qual a sociedade civil organizada passou a reivindicar a utilização da área como um espaço público, para, por fim, idealizar o Parque Augusta (HORI, 2018).

Foi organizado, então, um abaixo-assinado, que contou com aproximadamente 15 mil assinaturas a favor do parque e, com o apoio de vereadores, o Aliados do Parque Augusta elaborou e apresentou um projeto de lei para a criação do mesmo. Em 2008, o então prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab, declarou o espaço como sendo de utilidade pública e, como Veiga (2015) expõe, em 2011, foi autorizada a criação do Parque Augusta pela Câmara Municipal de São Paulo.

Ainda no ano de 2012, as empresas Cyrela e Setin, deram um primeiro e significante passo para a aquisição do terreno apresentando o seu projeto, que originalmente contemplava a construção de duas torres (CORRÊA, 2014). Segundo nos esclarece Corrêa (2014), no dia 23 de dezembro de 2013 o então prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad, sancionou a Lei Ordinária Municipal nº 15.941/13, que autorizava a criação do Parque Augusta.

Após a aprovação da Lei, os proprietários do terreno decidiram fechar os portões de acesso ao parque, proibindo, assim, a população de visitar o bosque, algo inédito até então. Com isso, desrespeitou-se “pela primeira vez, em quase 80 anos, a obrigatoriedade da fruição pública prevista em escritura, impedindo a população de usufruir do Parque Augusta, apropriado pelos moradores desde a década de 1970” (HORI, 2018, p. 179).

Diante desse novo cenário, a sociedade civil, irresignada, reorganizou-se e agiu de forma mais enérgica junto ao poder público, buscando viabilizar o parque em detrimento da iniciativa das incorporadoras. A sociedade civil teve parte de sua demanda atendida pela administração pública.

Como explica Hori:

A pressão popular possibilitou que o Parque Augusta fosse reconhecido (de novo) no PDE de 2014 e permitiu que a área do parque fosse enquadrada como uma ZEPAM. O novo zoneamento, porém, não impediu as construtoras de continuarem insistindo no projeto, já que podiam considerar o zoneamento antigo para a construção do empreendimento por meio do direito de protocolo, instrumento anacrônico que coloca o interesse do proprietário acima de políticas urbanas orientadas pelos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades (2018, p. 181).

Entre 2015 e 2018, observou-se, então, um acirramento do conflito que já há alguns anos se delineava, o que culminou na judicialização da disputa. Em 2014, grupos organizados da sociedade civil ingressaram com uma ação civil pública com pedido liminar junto à Justiça Estadual paulista, pela qual demandavam a abertura imediata dos portões, alegando a ilegalidade das medidas tomadas pelas incorporadoras (HORI, 2018).

Em janeiro de 2015, quase um ano após a proposta da ação, mas sem a concessão da abertura dos portões, grupos ativistas em favor do Parque Augusta ocuparam o terreno. A ação destes conseguiu desobstruir uma das entradas e tomaram o espaço durante dois meses como forma de protesto, dando visibilidade às suas reivindicações, especialmente à exigência de cumprimento da Lei 15.941/13 (HORI, 2018), a qual autorizava a criação do parque. Enquanto durou a ocupação, os militantes promoveram *shows*, intervenções artísticas e debates no local.

Em março daquele ano, uma ordem judicial determinou a reintegração de posse do terreno, cumprida pela Polícia Militar do Estado de São Paulo no dia 4 de março de 2015 (MELLO, 2015). Ainda naquele mês, devido a pressões de grupos organizados da sociedade civil, o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs uma nova ação civil pública contra a Cyrela e a Setin, na qual pediu a declaração da perda do lote do bosque pelas infrações cometidas quanto a manutenção do patrimônio tombado e o pagamento de danos morais coletivos no valor de R\$ 500.000,00 diários pelo fechamento dos portões do parque (HORI, 2018). Sem embargo, decretou-se, em abril de 2015, a reabertura do terreno, prevendo-a para julho daquele ano.

Ainda em 2015, como mostram Abascal e Bilbao (2015), elaborou-se um projeto de requalificação que deveria ser realizado pela iniciativa privada em conjunto com a Prefeitura. Nesse projeto, as construtoras poderiam erguer três torres, com até 45 metros de altura, não ocupando mais do que 33% da área do terreno, permitindo que o espaço restante fosse utilizado para a implementação do parque. Os autores ressaltam que no mesmo ano, devido à pressão popular, o CONPRESP determinou que 700 árvores nativas da mata atlântica teriam que ser preservadas.

Em meio às disputas judiciais pelo espaço, um acordo começou a ser efetivamente desenhado em 2015, quando o MPE-SP firmou um compromisso com a Prefeitura, intentando adquirir o terreno, destinando verba que seria recuperada aos cofres públicos para esse fim. (MACHADO, 2016). De acordo com Machado (2016), em agosto de 2016, o MPE-SP recuperou US\$ 25 milhões para os cofres da prefeitura, montante pago pelos bancos UBS e Citibank em razão de uma ação judicial relativa a movimentações financeiras suspeitas ocorridas na gestão do ex-prefeito Paulo Maluf.

O acordo entre o Ministério Público e a gestão municipal previu a utilização de R\$ 40 milhões desse montante para a aquisição do terreno do parque. Nesta conjuntura e junto às construtoras, a Prefeitura propôs, além do valor para a aquisição do terreno, o encerramento de qualquer processo judicial movido contra as empresas (MACHADO, 2016). A proposta foi recusada sob a justificativa de que o montante apresentado seria muito inferior ao preço real da cotação do terreno no mercado imobiliário.

Como solução para o impasse, o Ministério Público apresentou a troca de espaços ociosos e sem restrições ambientais pela área do Parque Augusta como contraproposta. Diante do novo quadro, o novo prefeito de São Paulo, empossado em 2017, João Dória apoiou a ideia e reabriu as negociações com as construtoras (MACHADO; SANTIAGO, 2017). Assim, em julho de 2017, o município de São Paulo anunciou a permuta de um terreno de 18 mil m<sup>2</sup> da Prefeitura Regional de Pinheiros pela área do parque (HORI, 2018).

Adicionalmente, as construtoras ainda deveriam arcar com outras contrapartidas:

[...] foram anunciadas a reforma da Praça Victor Civita, localizada ao lado do terreno de Pinheiros a ser permutado, e da Praça Roosevelt, próximo ao Parque Augusta, e sua manutenção por um prazo de dois anos. Além disso, foi previsto a construção de uma nova sede para a Prefeitura Regional de Pinheiros e para a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), hoje situada no terreno de Pinheiros, além de uma creche e um centro para atendimento de dependentes químicos (HORI, 2018, p. 189).

Essa permuta gerou muita controvérsia; a sociedade civil, por exemplo, criticou a forma como a negociação foi feita e os valores envolvidos. De acordo com a perícia da Prefeitura, o valor do terreno do Parque Augusta foi estimado em R\$ 137 milhões de reais, enquanto a área a ser permutada em Pinheiros foi avaliada em R\$ 186 milhões, uma diferença de R\$ 49 milhões. Essa diferença seria usada para arcar com os custos das contrapartidas citadas anteriormente. Já a perícia das construtoras indicou um valor de R\$ 139 milhões para o Parque Augusta e R\$ 141,5 milhões para a área de Pinheiros, uma diferença de apenas R\$ 2,5 milhões de reais, o que, de acordo com as incorporadoras, não justificava as imposições às demais compensações impostas (HORI, 2018). No entanto, esse acordo também não foi concretizado, principalmente por falta de aval judicial e da Câmara de Vereadores.

A solução, então, encaminhou-se em outra direção. Em setembro de 2018, foi homologado judicialmente o acordo entre a Prefeitura de São Paulo, o MPE-SP e as incorporadoras. O principal ponto nele tratado, e que levou à conclusão das negociações, foi a denominada Transferência de Direito de Construir (TDC), um título de potencial construtivo a ser concedido como contrapartida.

Essa ferramenta, prevista no Plano Diretor de 2014, consiste em um certificado cedido pelo poder público, que autoriza seu detentor a realizar empreendimento acima dos limites permitidos em determinadas áreas, e sem que lhe sejam impostos quaisquer ônus (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2018).

Segundo o TDC relativo ao Parque Augusta, como contrapartida pelo terreno do parque, as empresas receberam da prefeitura municipal a permissão para construir até 3.322 m<sup>2</sup> acima do permitido em outros empreendimentos, sem pagar nada aos cofres públicos. Esse potencial construtivo, se fosse ser implementado na região do parque sem o TDC, renderia R\$ 18,3 milhões à administração pública. Ademais, o acordo ainda previu o pagamento de R\$ 10 milhões a título de indenização pelas construtoras em decorrência da ação civil pública contrária ao fechamento dos portões do parque, com o consequente encerramento do processo. Esse valor seria destinado, pela prefeitura, a uma série de finalidades:

O termo definiu que as empresas proprietárias da área irão executar obras e pagar à municipalidade a quantia de R\$ 10 milhões, sendo: R\$ 6,25 milhões à implantação do Parque Augusta, incluindo o restauro dos bens tombados e construção do Boulevard da Rua Gravataí; R\$ 2 milhões para manutenção por dois anos do Parque Augusta incluindo as áreas verdes, edificações e zeladoria e R\$ 1,6 milhão para obras da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS (ILPI Canindé, CCIter Tucuruvi) e melhorias em escolas municipais e outros equipamentos públicos, a critério e conveniência da Administração (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2018).

Conforme nos mostra Maróstica, Cortese e Nascimento (2018), quatro propostas de projetos foram encaminhadas para a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), e a partir das quais foram entregues projetos por parte das seguintes entidades ou indivíduos: Movimento Parque Augusta; arquitetos Arnaldo de Melo, Marjorie Romano Modesto e Daniela Bertuol (Sociedade dos Amigos e Moradores do Cerqueira César - SAMORCC); escritório METRO Arquitetos; e Thiago Cesário Gomes.

O Estudo Preliminar aprovado pela SVMA buscou referência nos programas e equipamentos sugeridos pelos demais projetos apresentados pela sociedade, integrando as propostas em uma margem de 81% (MARÓSTICA; CORTESE; NASCIMENTO, 2018). Observa-se abaixo, no quadro esquematizado com cinco grupos de vetores (acesso, segurança, serviços administrativos, público e preservação) presentes no Estudo Preliminar, quais os pontos de cada proposta inicial (MARÓSTICA; CORTESE; NASCIMENTO, 2018).

Programas Equipamentos	Movimento Parque Augusta	SAMORCC	Metro	TFG	Síntese	SVMA
Acessibilidade	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Calçadas	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Estacionamento para idosos e pessoas com deficiência	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Portões para pedestres e veículos	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Gradil	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Guarita	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Administração	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Área para manejo	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Refeitório e copa para os funcionários	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Vestiários para funcionários	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Área para fogueira	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Arquibancada	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Bancos	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Bebedouros	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Cachorródromo	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Clareira com presença de água	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Clareira	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Cascata	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Deck (de madeira)	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Equipamentos de ginástica e alongamento	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Espaço multiuso	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Horta Comunitária	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Lago	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Lanchonetes	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Lixeiras	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Pista de caminhada	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Playground	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Redário	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Sanitários	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Área gramada	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Bosque	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Construções históricas/tombadas	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>

Quadro 2: Comparativo entre os cinco projetos desenvolvidos para o Parque Augusta. Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados de Maróstica et al. (2018, p.11).

Conforme Sayuri (2019), destacam-se três pontos no desenho do Estudo Preliminar: as áreas tombadas; as novas construções; e as trilhas. As áreas tombadas serão restauradas e a antiga portaria do Colégio Des Oiseaux, patrimônio histórico, será uma das entradas do Parque Augusta e um ponto de informações turísticas, enquanto a área do colégio será transformada em um espaço multiuso para receber atividades culturais. As novas construções, ainda de acordo com Sayuri (2019), dividiram-se entre um espaço para a prática de *slackline* (com 1.743 m<sup>2</sup>), uma arquibancada e um *deck* de madeira elevado de 440 m, tudo situado na futura entrada do parque entre as ruas Augusta e Caio Prado. Ademais, será construído um redário ao lado do bosque, cuja área verde não deverá sofrer intervenções além de reparos e revitalizações pontuais.

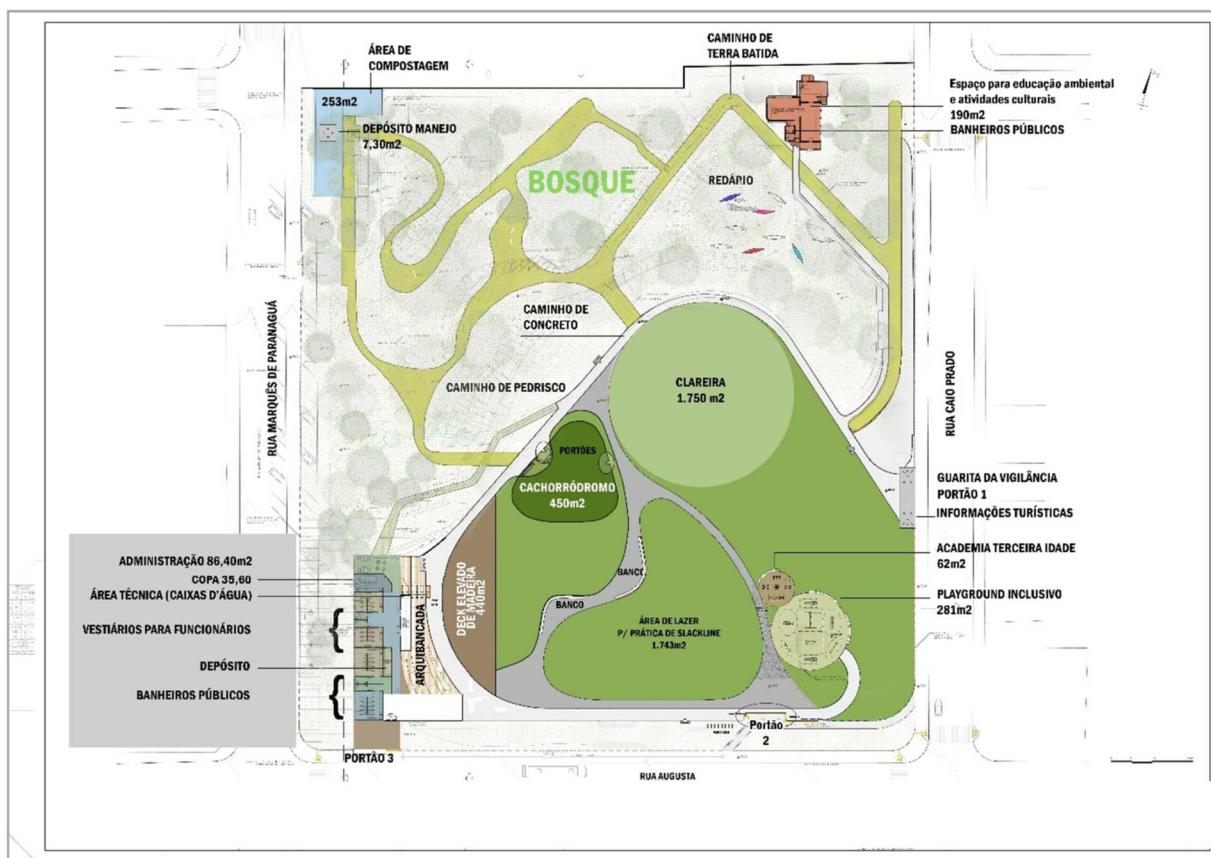


Figura 1: Projeto Final. Fonte: Bruno dos Santos Andrade (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2019).

Mais adiante, conforme o portal da Prefeitura de São Paulo (2019), no dia 06 de abril de 2019, foi assinada pelo então prefeito, Bruno Covas, a escritura de recebimento por doação do terreno do Parque Augusta à Prefeitura da cidade de São Paulo. Após a formalização do documento, a empresa doadora ficou responsável pela contratação do Projeto Executivo, obrigando-a a seguir o Estudo Preliminar, e dar início imediato às obras.

Por fim, em matéria publicada no jornal o Estado de São Paulo, no dia 11 de setembro de 2021, informa-se que as obras estão com as suas conclusões previstas para o dia

25 de setembro de 2021 e com a inauguração prevista para o mês de outubro do mesmo ano. Outro fato apontado pela autora é a existência do Projeto de Lei (PL 299/21), aprovado por maioria na Câmara Municipal em 25 de agosto de 2021, que está para ser sancionado até dia 17 de setembro, do atual prefeito da capital Ricardo Nunes. O principal ponto abordado no PL é a alteração do nome do parque para o “Parque Augusta – Prefeito Bruno Covas”, em homenagem ao ex-prefeito da cidade de São Paulo Bruno Covas, que faleceu durante o seu segundo mandato em 16 de maio de 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade deve ser planejada para que as pessoas ocupem os seus espaços públicos. Cada vez mais essa frase se demonstra carregada de sentido e revela a sua importância para a qualidade e melhoria de vida no meio urbano. Em um momento em que a densidade urbana aumenta vertiginosamente, com projeções ainda mais alarmantes para os próximos anos, o planejamento urbano deve colocar primordialmente a dimensão humana no cerne das suas ideias e buscar a incorporação destes valores e premissas. Nesta mesma direção, os parques urbanos surgem como uma resposta – tanto para a efetivação da necessidade da apropriação dos espaços públicos por parte dos cidadãos, como um refúgio, repleto de elementos naturais – e como um meio de enfrentamento das mazelas impostas pela urbanização – pautada exclusivamente no mercado imobiliário – e, por conseguinte, um alento para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A inauguração do parque, prevista para outubro deste ano, é almejada com grande expectativa pelos diversos atores envolvidos na disputa da cidade, em especial, no caso dos espaços públicos, livres e abertos. Trata-se de um interessante processo que revela a condição de diálogo presente na concepção, debate e implementação dos projetos urbanos, projetos complexos que não se dissociam, na acepção lefevriana do termo, da ação social em busca da materialização do rol dos direitos à cidade.

No entanto, este trabalho demonstrou de forma prática que a disputa pelos espaços públicos conta com forças contrárias, em especial, no centro da cidade de São Paulo. Ademais, para que a balança pese favoravelmente em direção ao interesse público, a participação da sociedade civil é fundamental para que as suas reivindicações sejam atendidas.

Nesse sentido, o caso do Parque Augusta é emblemático, pois, apesar de contar com normas jurídicas adeptas ao interesse público do espaço desde o século passado, a lógica mercadológica tentou prevalecer de diversas formas. Somente por meio de pressão social e intervenções jurídicas (oriundas de protestos civis) foi possível a concretização de um projeto da Prefeitura de São Paulo para a criação do parque e futuramente para usufruto de uma grande área verde no centro da cidade por todos os indivíduos e ocupação deste novo espaço urbano.

## REFERÊNCIAS

- ABASCAL, E. S.; BILBAO, C. A. I. *Cidadania e discricionariedade da administração pública municipal na operação urbana Água Espraiada São Paulo*. Arquitextos, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.186/5842>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- ABASCAL, E. S.; BILBAO, C. A. *A emergência do Direito: ponderação no Projeto Urbano para o Parque Augusta*, São Paulo. *Revista de direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43593>. Acesso em: 14 mar. 2021.
- A VIDA NO CENTRO. PALACETE, COLÉGIO DE FREIRAS, ESTACIONAMENTO: A HISTÓRIA DO PARQUE AUGUSTA. São Paulo, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://avidanocentro.com.br/cidades/historia-parque-augusta/>. Acesso em: 14 set. 2021.
- BURGOS, R. Direito à cidade: utopia possível a partir do uso e apropriação dos espaços públicos urbanos. In: XIV Coloquio Internacional de Geocrítica: Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro, *Anais* [...]. Barcelona, 2 mai. 2016.
- CASIMIRO, M. de V. *A invenção e reinvenção do parque público paulistano: Um olhar sobre a produção municipal*. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.
- CORRÊA, V. Acompanhe a história do terreno do Parque Augusta em mais de cem anos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 mar. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/03/1425795-acompanhe-a-historia-do-terreno-do-parque-augusta-em-mais-de-cem-anos.shtml>. Acesso em: 12 jun. 2019
- DALBEN, A. Notas sobre a cidade de São Paulo e a natureza de seus parques urbanos. *Revista Urbana*, Campinas - São Paulo, v. 8, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8643241>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- GEHL, J. *Cidades para pessoas*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. ISBN 978-85-273-0980-6.
- GOMES, M. A. S. *Parques Urbanos de Ribeirão Preto-SP: Na produção do espaço, o espetáculo da natureza*. 2009. Tese (Doutorado em Ciências, Análise Ambiental e Dinâmica Territorial) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à Revolução Urbana*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014.
- HENRIQUE, W. *O direito à natureza na cidade*. Salvador: Edufba, 2009. 186 p. ISBN 978-85-232-0615-4.

HORI, P. *Práticas Urbanas Transformadoras*: o ativismo urbano na disputa por espaços públicos na cidade de São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado - Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

JÚNIOR, S.; GUIMARÃES, A. P. M. Dialética do Parque Augusta. *Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 56-73, 2015. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades\\_verdes/article/view/954/0](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/954/0). Acesso em: 2 jul. 2019.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Nebli, 2016. ISBN 978-85-69098-15-7.

MACHADO, L. Construtoras recusam nova proposta da Prefeitura pelo Parque Augusta. São Paulo, G1, 22 ago. 2016a. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/08/construtoras-recusam-proposta-da-prefeitura-pelo-parque-augusta.html> Acesso em: 1 jul. 2019.

MACHADO, L. Bancos devolvem US\$ 25 milhões a SP por movimentações de Maluf. G1, São Paulo, 3 ago. 2016b. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/08/bancos-devolvem-us-25-milhoes-sp-por-movimentacoes-de-maluf.html>. Acesso em: 3 jul. 2019.

MACHADO, L.; SANTIAGO, T. Parque Augusta será implementado por construtoras, diz secretário. G1, São Paulo, 5 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/parque-augusta-sera-implementado-por-construtoras-diz-secretario.ghtml> Acesso em: 26 jun. 2019.

MARÓSTICA, J. R.; CORTESE, T. T. P.; NASCIMENTO, A. P. B. do. Implantação do Parque Augusta: critérios para unificar as diferentes demandas solicitadas pela população. In: SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade, VII. *Anais* [...]. São Paulo: [s. n.], 2018.

MELLO, D. Polícia de São Paulo cumpre mandado de reintegração de posse no Parque Augusta. Agência Brasil, São Paulo, 4 mar. 2015. Disponível em: <http://agencia-brasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/policia-cumpre-mandato-de-reintegracao-de-posse-no-parque-augusta>. Acesso em: 7 jul. 2019.

MENGUE, P. Parque Augusta deve ser aberto em outubro. *Estadão Digital*, São Paulo, 7 set. 2021. Disponível em: [https://digital.estadao.com.br/article/281509344307544?fbclid=IwAR1J9n2xORnwmedU0\\_pUfhRO7Nq90crlaFCO49wyb5JxAcNnzPnxZYbNU8](https://digital.estadao.com.br/article/281509344307544?fbclid=IwAR1J9n2xORnwmedU0_pUfhRO7Nq90crlaFCO49wyb5JxAcNnzPnxZYbNU8). Acesso em: 21 set. 2021.

MITCHELL, D. The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, Colorado - EUA, v. 85, n. 1, p. 108-133, 01 jun. 1995. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8306.1995.tb01797.xa>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. FAO framework for the Urban Food Agenda: Leveraging sub-national and local government action to ensure sustainable food systems and improved nutrition 2019. Disponível: <http://www.fao.org/3/ca3151en/CA3151EN.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2020.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças.* São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SAKATA, F. G. *Parques urbanos no Brasil 2000 a 2017.* 2018. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SALDANHA, N. *O jardim e a praça.* São Paulo: Yendis, 2005.

SAYURI, J. Como é o novo projeto do parque Augusta em São Paulo. *Nexo Jornal*, São Paulo, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://nexojornal.com.br/expresso/2019/04/06/Como-é-o-novo-projeto-do-parque-Augusta-em-São-Paulo>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE. O Parque Augusta se tornará realidade. *Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 4 ago. 2017. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/noticias/?p=238805](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/?p=238805). Acesso em: 10 dez. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Justiça homologa acordo para criação do Parque Augusta. *Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 21 set. 2018. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/justica-homologa-acordo-para-criacao-do-parque-augusta>. Acesso em: 7 jul. 2019.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura de São Paulo assina escritura do terreno do futuro Parque Augusta. *Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo*, São Paulo, 6 abr. 2019. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-assina-escritura-do-terreno-do-futuro-parque-augusta>. Acesso em: 13 set. 2021.

VEIGA, E. Cronologia do terreno do Parque Augusta (1902-2015). *Estadão*, São Paulo, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/edison-veiga/cronologia-do-terreno-do-parque-augusta-1902-2015/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

# **São Paulo Centro - 150 anos de projetos e realizações: estudos sobre as dinâmicas de evolução de seus espaços públicos**

**City Center São Paulo – 150 years of Projects and  
achievements: studies on the evolution dynamics of its  
public spaces**

**São Paulo Centro – 150 años de proyectos y logros:  
estudio sobre las dinámicas de evolución de sus  
espacios públicos**

*Andre Soares Haidar, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.  
E-mail: as.haidar@hotmail.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6751-0193>*

**Para citar este artigo:** HAIDAR, A. S. São Paulo Centro – 150 anos de projetos e realizações: estudos sobre as dinâmicas de evolução de seus espaços públicos. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p.136-150, 2022. DOI 10.5935/cadernospes.v22n1p136-150

**Submissão:** 2021-04-10

**Aceite:** 2021-09-20

## **Resumo**

Este artigo surge como fruto de uma Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, apresentando como questão central a investigação sobre os espaços públicos do centro da

cidade de São Paulo, com suas diferentes vertentes e sua evolução, através de distintas proposições e projetos, ao longo do tempo. Tomando-se como ponto de partida a construção de uma linha do tempo, foi feita a divisão do recorte temporal em períodos distintos, através da busca por características comuns nos métodos de abordagem das propostas em relação ao espaço público da cidade. As divisões temporais permitem a exploração de aspectos comuns nas abordagens das administrações públicas, em relação aos espaços centrais da cidade, ao mesmo tempo que facilitam a compreensão do conjunto de elementos que caracterizam aquele espaço (o Centro) ao longo dos anos. Utilizando-se de uma metodologia historiográfica, através da organização de dados coletados por meio de fontes primárias e secundárias, pretende-se destacar alguns projetos específicos representativos das distintas divisões adotadas no trabalho, para um estudo capaz de encontrar características universalizantes, passíveis de explicar as estruturas funcionais e econômicas mais amplas por trás das intervenções no Centro.

**Palavras-chave:** Espaço público; Evolução urbana; Políticas públicas urbanas; Intervenção Urbana.

## Abstract

This article was written as the result of a Master's Dissertation developed in the Graduate Program in Architecture and Urbanism at Universidade Presbiteriana Mackenzie, presenting as a central question the investigation of public spaces in the center of the city of São Paulo, with its different aspects and its evolution, through different propositions and projects, over time. Taking the construction of a timeline as a starting point, the time frame was divided into distinct periods, through the search for common characteristics in the methods of approaching the proposals in relation to the public space of the city. The temporal divisions allow the exploration of common aspects in the approaches of public administrations, in relation to the central spaces of the city, while facilitating the understanding of the set of elements that characterize that space (the City Center) over the years. Using a historiographic methodology, through the organization of data collected from primary and secondary sources, it is intended to highlight some specific projects representative of the different divisions adopted in the work, for a study capable of finding universalizing characteristics, capable of explaining the broader functional and economic structures behind interventions at the Center.

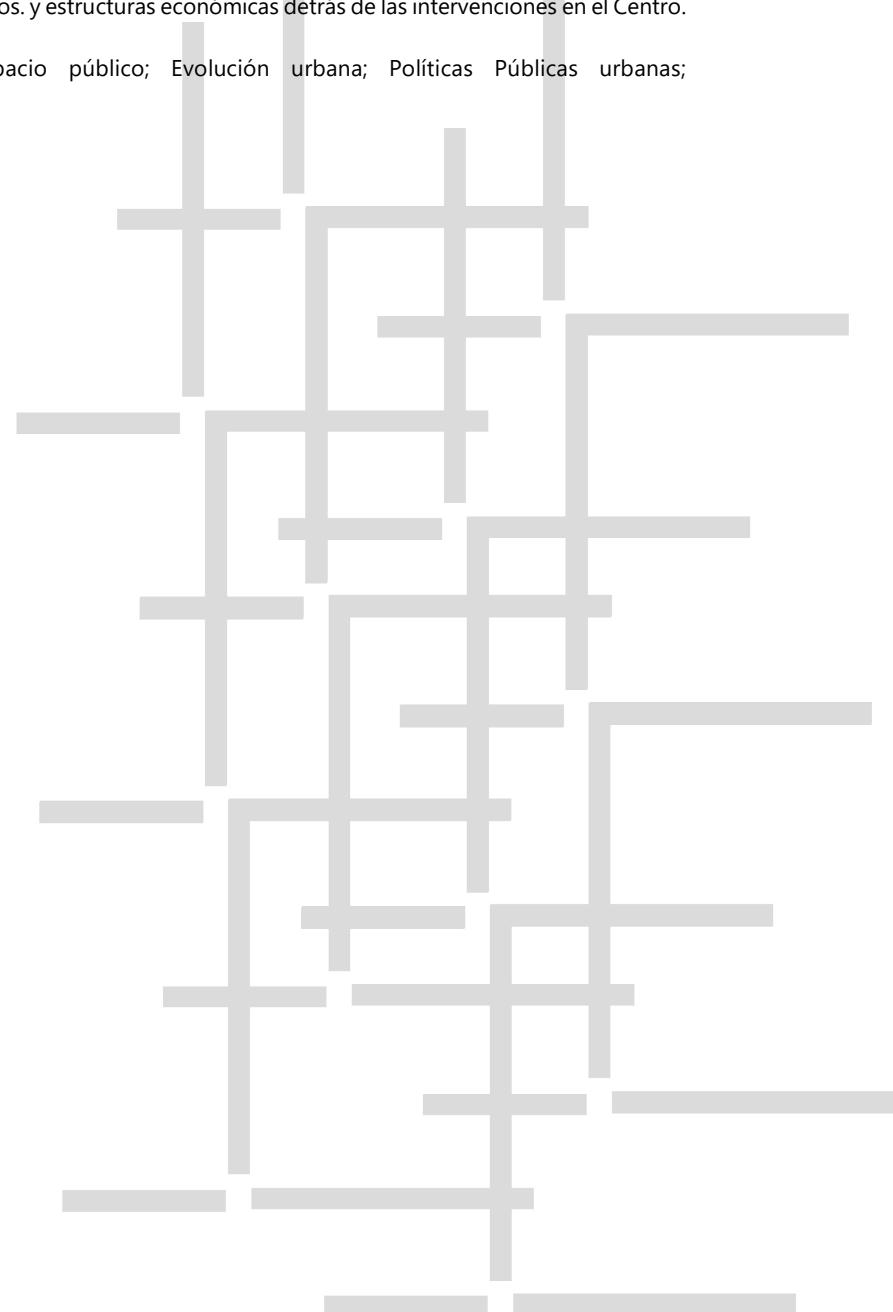
**Keywords:** Public place; Urban Evolution; Urban public policies; Urban intervention.

## Resumen

Este artículo fue escrito como resultado de una Disertación desarrollada en el Programa de Posgrado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, presentando como pregunta central la investigación de los espacios públicos en el centro de la ciudad de São Paulo, con sus diferentes aspectos y su evolución, a través de diferentes propuestas y proyectos, a lo largo del tiempo. Tomando como punto de partida la construcción de una línea de tiempo, el marco temporal se dividió en distintos períodos, a través de la búsqueda de características comunes en los métodos de abordaje de las

propuestas en relación al espacio público de la ciudad. Las divisiones temporales permiten explorar aspectos comunes en los planteamientos de las administraciones públicas, en relación con los espacios centrales de la ciudad, al tiempo que facilitan la comprensión del conjunto de elementos que caracterizan ese espacio (el Centro de la Ciudad) a través de los años. Utilizando una metodología historiográfica, a través de la organización de los datos recolectados de fuentes primarias y secundarias, se pretende resaltar algunos proyectos específicos representativos de las diferentes divisiones adoptadas en el trabajo, para un estudio capaz de encontrar características universalizantes, capaces de explicar los aspectos funcionales más amplios, y estructuras económicas detrás de las intervenciones en el Centro.

**Palabras clave:** Espacio público; Evolución urbana; Políticas Públicas urbanas; Intervención urbana.



## INTRODUÇÃO

O objetivo central que motiva o desenvolvimento desta pesquisa abrange a busca pela compreensão do percurso que a região central de São Paulo teve para obter a conformação que alcança à segunda década do século XXI. A partir desse objetivo surge a definição do objeto de estudo, que é o espaço público do Centro, com suas diferentes vertentes e suas transformações, tanto de seu traçado físico quanto de aspectos paisagísticos e funcionais; através de diferentes proposições e projetos, ao longo do tempo.

O objetivo específico deste trabalho não é elencar todas as propostas já feitas e executadas em relação ao Centro, mas selecionar propostas de diferentes gestões para estudo, discutindo e traçando um cenário das forças que atuam no desenho dos espaços no centro de São Paulo. Pontua-se também as forças que se manifestam nas tendências de projeto do poder público, pois este é reflexo direto da vontade e anseio de camadas da população, variando, é claro, entre os detenedores do capital e meios de produção, para os movimentos e organizações da sociedade civil.

O desenvolvimento dessa investigação norteia-se por uma metodologia historiográfica acerca do percurso de estudos a ser tomado. A coleta de dados por fontes secundárias – com a pesquisa de pertinentes autores e de fontes primárias, em especial consultadas em arquivos municipais e levantamento fotográfico – foi gerenciada de modo a fazer uma divisão temporal de todo o período de estudo em específicas épocas com suas características distintas, compilando projetos adequados para cada momento. Essa seleção buscou referenciais pontuais, porém com características universalizantes, capazes de explicar as estruturas funcionais e econômicas por trás das intervenções no Centro.

O estudo deste trabalho baseou-se, traçando uma linha contínua de abordagem, em dois conceitos: espaço e Estado. O primeiro é entendido a partir dos escritos de Milton Santos (1997), nos quais o autor conceitua o espaço como um conjunto de fatores, entendidos, por um lado, como “objetos geográficos distribuídos sobre um território” (SANTOS, 1997, p. 1-2), cuja organização espacial permite a formação de uma continuidade visível, de paisagem; e, por outro, todo o conjunto de processos sociais “representativos de uma sociedade em um dado momento” (id.).

O espaço seria dedutível a diferentes elementos para análise: “os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infra-estruturas” (SANTOS, 1997, p. 05). O homem é elemento do espaço por exercer alterações por meio de suas demandas de uso e necessidades. As firmas respondem às necessidades de produção de bens, ideias e serviços, já as instituições são responsáveis pela produção de legislações, normas e ordem. O meio ecológico é o conjunto “de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano” (SANTOS, 1997, p. 06). As infraestruturas são a materialização do trabalho humano sobre o território geográfico, na forma de caminhos, casas, plantações etc.

Estudar cada um desses fatores ou elementos isolados é uma abstração; porém, é analisando a relação que eles mantêm entre si que surge sua concretude e a real possibilidade de conhecer um determinado espaço. Cada um desses elementos detém

significado próprio, dependendo do lugar em que estão. Duas variáveis iguais, mas em lugares diferentes, terão interações distintas com os outros elementos do espaço, adotando características e gerando resultados diversos para cada tópico. Portanto, o estudo do Centro como um espaço real compreende e se faz necessário a fim de aglutinar todos os elementos constitutivos dessa região (humanos e físicos) que atuaram em sua construção.

Uma derivação do conceito de espaço abordado neste trabalho é o espaço público definido, segundo Sola-Morales (2001), como aquele relativo ao domínio da administração pública de componentes do espaço geral da cidade e, em teoria, pertencente a todos: ruas, praças, parques, avenidas, calçadões etc. Esses espaços, em natureza, estariam em oposição aos espaços de domínio privado, propriedades particulares e com acesso restrito.

O conceito de Estado é entendido a partir de análises de Harvey (1978), feitas a partir de textos de Karl Marx, através da compreensão que a propriedade privada e os interesses particulares não estão subordinados a um pretenso interesse superior de um Estado absoluto; mas, sim, integrados a ele.

A sociedade civil é vista como a universalização das demandas do homem e, dentro de uma sociedade capitalista, as condições materiais seriam os elementos constituintes do nível de determinação dessa sociedade. Portanto, o Estado capitalista, ao abarcar o conteúdo social em sua conformação, passa a carregar os interesses diretos das classes dominantes, detentores das condições materiais. Esta conjuntura é produto da sociedade como resultado de um determinado momento histórico.

Com este contexto de fundamentação, o presente estudo compreende que as ações do Estado na cidade de São Paulo, tanto na esfera municipal, quanto estadual, representam a materialização dos interesses de camadas sociais com recursos suficientes para fazer suas vontades reverberarem dentro dos órgãos de poder, percebendo, dessa forma, os interesses por trás das diferentes propostas de intervenção estudadas, e compreendendo melhor os resultados objetivados para elas.

## A área de estudo e sua delimitação

A demarcação do espaço do Centro, foco da análise deste trabalho, passa pelo esforço de conceituação deste espaço. Apesar de nos referirmos a um conjunto de avenidas, bairros, praças e ruas como pertencentes a esse local da cidade, o “Centro”, esta concentração, na verdade, é uma abstração.

Há, no espaço compreendido como Centro, determinados territórios que podem ser mais facilmente delimitados, como: a região do Triângulo Histórico (TOLEDO, 1983), composta pela união do traçado viário cujos vértices são marcados pelos antigos conventos de São Francisco, do Carmo e Mosteiro de São Bento; a zona do Centro Histórico (TOLEDO, 1983; CORDEIRO, 1980), primeira ocupação da mancha urbana de São Paulo, contida entre os vales do Anhangabaú e Tamanduateí; e o Centro Novo (CORDEIRO, 1980), primeira vertente de expansão da cidade após o vencimento da barreira geográfica do Vale o Anhangabaú.

Entretanto, a definição geral dos limites do Centro da cidade é nebulosa, posto que os distintos espaços, e os elementos compositivos desse lugar (o Centro), possuem suas peculiaridades. Mesmo considerando aspectos temporais, isto é, neste caso, todos os desenvolvimentos urbanos ocorridos até uma estipulada data, não seria possível determinar um fator de homogeneização entre os diferentes logradouros, que poderiam compor o espaço central de São Paulo.

Se tomarmos alguns pontos definidos por Santos (1997) para a composição estrutural de um determinado espaço – como estruturas demográficas, estruturas de renda, composição de classes, estruturas de produção –, chegaremos à conclusão de que bairros contíguos apresentam estrutura espacial dispara, configurando a existência de locais distintos.

objetivar dessa forma, objetivando definir a área central, foi utilizada a divisão espacial gerada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, na qual o território do município é dividido em distritos, pertencentes ao território administrativo de Subprefeituras. Foram escolhidos os distritos da Sé e da República para compor a área de estudo deste trabalho, pois, conformando o que, nesta comunicação, é chamado de "Centro", compreendem tanto o núcleo histórico da cidade, quanto a presença dos equipamentos cuja escala, em importância, destacam-se no conjunto da organização municipal – principalmente equipamentos institucionais (LEFÈVRE, 1985).

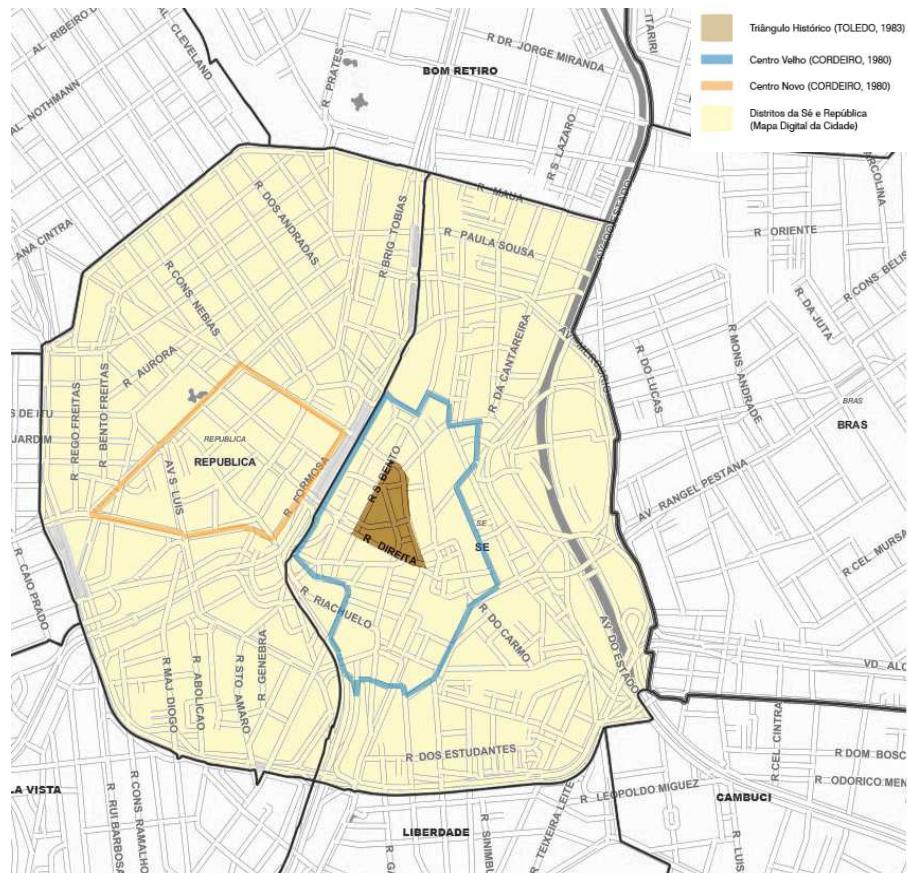


Figura 1: Delimitação da área de estudos. Fonte: Elaborada pelo autor com base do Mapa Digital da Cidade, 2020.

## O período de estudo – sua delimitação temporal

Este estudo faz uso de um recorte histórico para alcançar seu objetivo de análise historiográfica. É construída uma linha do tempo para organização dos distintos projetos tomados para estudo, tendo como ponto de partida a chegada do transporte ferroviário na cidade de São Paulo, com a inauguração da estação da Luz e o início das operações da "The São Paulo Railway Company" em 1867 (TOLEDO, 1983). A periodização adotada buscou dividir o conjunto de anos compreendido nesta pesquisa em períodos distintos, buscando características comuns nos métodos de abordagem e das propostas em relação ao espaço público da cidade.

Essa periodização permite compreender melhor os personagens e mecanismos atuantes em comum em um período estabelecido, possibilitando, por sua vez, que as conclusões alcançadas com os trabalhos selecionados sejam extrapoladas para as relações gerais da atuação das administrações públicas em relação ao Centro.

A construção de uma linha do tempo torna-se ferramenta fundamental para a orientação deste trabalho, que se norteia pelos períodos históricos e pelas divisões temporais propostas para cada capítulo; permitindo também, a interconexão entre os projetos tomados como ponto de partida para a análise e diferentes personagens que estavam à frente da máquina estatal nos períodos correspondentes.

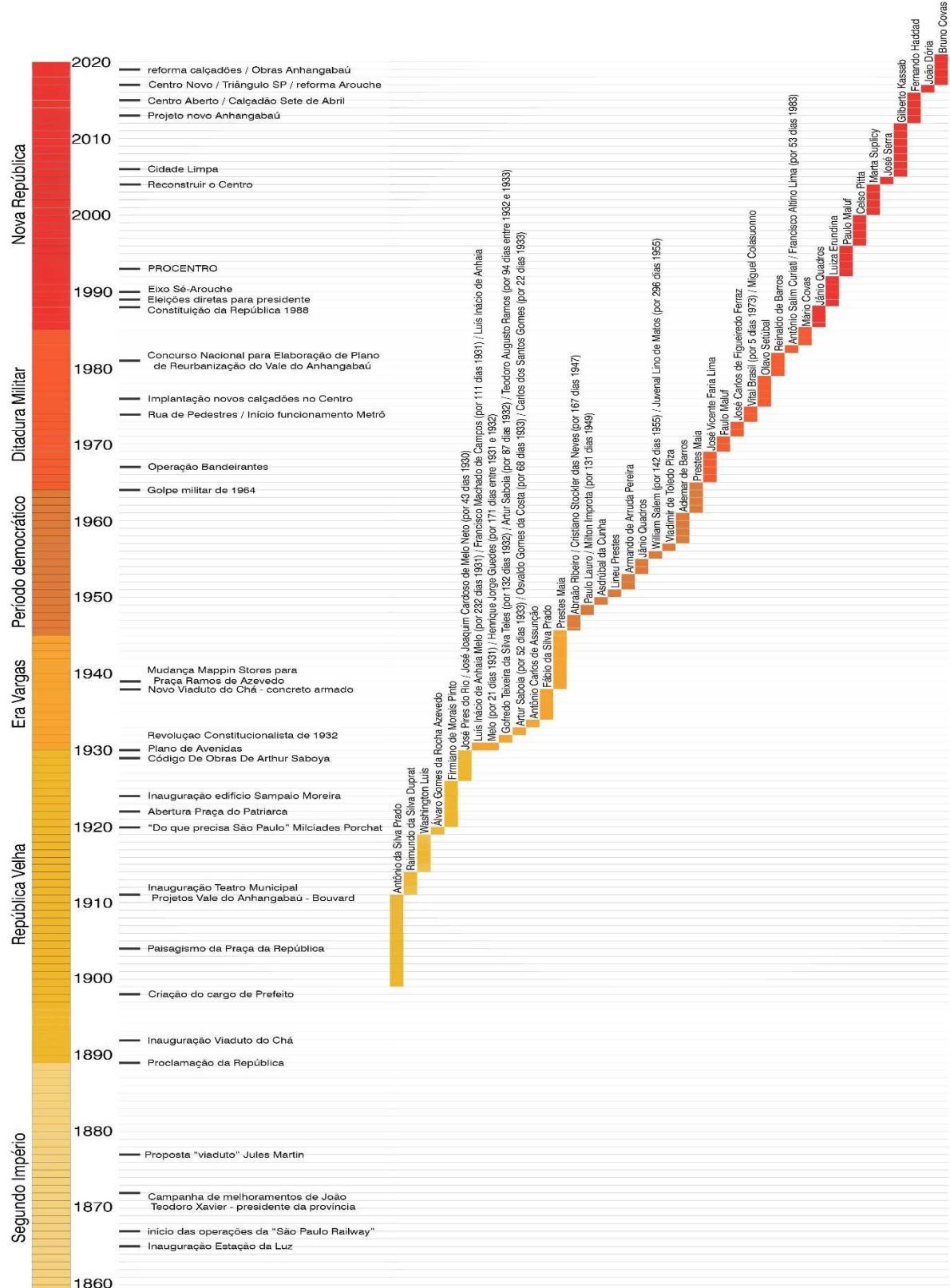
## O projeto do espaço público do centro de São Paulo

O conjunto de espaços que conforma o Centro de São Paulo –avenidas, galerias, praças e ruas – é resultado de um longo processo de transformações, apagamentos e reconstruções, representantes de uma cidade "reconstruída duas vezes sobre si mesma, no último século" (TOLEDO, 1983, p. 67). O esforço movido para incentivar tais processos de mudanças não foi aleatório ou esporádico, mas, sim, fruto de iniciativas individuais e demandas coletivas por determinados grupos sociais.

A cidade colonial perdurou até meados do século XIX, com grande impulso de mudança gerado após a construção das linhas férreas cruzando a capital, escoando a produção de café vinda do interior até Santos, para posterior exportação. Contudo, como exposto por Taunay (2004), foi exatamente o trem que rompeu, derradeiramente, a barreira que era a Serra do Mar, integrando São Paulo aos fluxos de capital e ao pensamento desenvolvimentista burguês global.

Esse fenômeno fica claro quando Toledo (1983) analisa como as locomotivas não levavam apenas o café para o porto, mas também traziam novos materiais, novos conhecimentos e novas tendências de outras partes do globo:

O trem que desceu carregado de café pode, agora, sobe com material de construção para se fazer uma casa igual àquela vista em alguma capital europeia. É possível morar com desafogo e conforto na capital. Como na sede de fazenda, como na Europa (TOLEDO, 1983, p. 67)



Quadro 1: O período de estudo, com as divisões temporais e projetos abordados na pesquisa. Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Apesar da chegada da ferrovia, não foi somente por ela que o impulso desenvolvimentista de São Paulo se iniciou. Personagens da administração pública da época, como o Dr. João Teodoro Xavier de Matos, perceberam a iminente necessidade de mudanças na capital, a fim de que pudesse haver desenvolvimento a partir da riqueza proveniente do café (CAMPOS *apud* HAIDAR, 2020).

Xavier de Matos, presidente da Província de São Paulo de 1872 até 1875, empeendeu melhoramentos que contaram com a reforma do Jardim da Luz (defronte do novo ponto de entrada da cidade que era a estação ferroviária), com a qual se construiu uma torre-observatório; abertura das ruas Conde d'Eu (atual Rua do Glicério), João Teodoro e da Palha (atual Sete de Abril); alargamento das ruas do Pari, do Gasômetro, do Hospício (atual Rua Frederico Alvarenga) e Municipal (atual Ladeira General Carneiro); e com a regularização do Largo dos Curros (atual Praça da República) (CAMPOS *apud* HAIDAR, 2020, p. 45-47).

Essas obras desenhavam um percurso viário, fazendo a conexão entre áreas em expansão na malha urbana e as estações de trem nos bairros da Luz e do Brás, e concebiam uma cidade capaz de atrair os capitais da província (CAMPOS, 2002), além de atrair a elite cafeeira, antes espalhada pelos interiores da província, iniciando, assim, a construção de residências e, consequentemente, investimentos na cidade.

A cultura cafeeira, como afirma Caio Prado Junior (1942 *apud* BRUNO, 1954), criou uma sociedade poderosamente agrícola, na qual imperava uma elite com suas origens traçadas no campo, indivíduos estes cuja referência de cidade se situava na Europa, com maior rigor em Paris. Foi essa visão e essa sociedade que guiaram as políticas públicas da administração municipal e estadual quanto ao desenvolvimento dessa crescente capital, em especial seu centro, no tocante ao planejamento de espaços públicos, obras de melhorias urbanas e equipamentos, a rigor até finais da década de 1920.

Grandes campanhas de embelezamento foram empreendidas, todas almejando a modernização e “europeização” desse núcleo urbano (CAMPOS, 2002). Os espaços públicos foram alvo de intervenções; a Praça da República e o Largo do Arouche, por exemplo, adquiriram paisagismo. Também surgiram novas arquiteturas surgiram a fim de incrementar a cultura a moldes europeus para uma elite ávida, destacando o Teatro Municipal, inaugurado em 1911. Ainda, menciona-se a urbanização do Vale do Anhangabaú, com a demolição dos últimos resquícios de uma cidade, outrora acanhada e agrária, próximos ao Centro, com a instalação, enfim, do grande parque projetado por Joseph-Antoine Bouvard.

Durante a década de 1920, deu-se um breve período de transição no modo de se “fazer” a cidade, com a presença de novos indivíduos cada vez mais influentes nos processos de tomada de decisão, em especial com a emergência de uma classe de imigrantes enriquecida que almejava destaque social (BRUNO, 1954).

A industrialização tomava impulso na cidade e novas tipologias construtivas começavam a despontar no Centro, com o aparecimento dos primeiros edifícios altos (BORGES, 1999). Acompanhando os notórios avanços tecnológicos, surgiram as primeiras discussões acerca da necessidade da urbe se adaptar para melhor comportar esses avanços, notadamente no que diz respeito aos espaços destinados ao automóvel (CAMPOS, 2002).

A partir dos anos 1930, percebeu-se, efetivamente, uma guinada nos rumos das políticas públicas das gestões municipais. As opiniões da sociedade podem ser encontradas em publicações como as de Milcíades de Luné Porchat (1920, *apud* CAMPOS, 2002, p. 229-233), preconizando as demandas por espaço para a crescente presença do automóvel no cotidiano da cidade.

A grande revolução veio a partir do "Plano de Avenidas" de Prestes Maia e Ulhôa Cintra, ao propor um plano não só para os espaços centrais, mas também para toda a área urbana, passando pela construção de todo um sistema radial de avenidas enfatizando o caráter de centralidade para a região, além de propor a remodelação de edifícios públicos e a padronização de critérios arquitetônicos para a nova cidade almejada.

A discussão acerca da região central de São Paulo propunha que esta passaria a ser a concentração de um amplo sistema radial de vias, conectando-o diretamente aos bairros limítrofes da área de expansão urbana. O sistema, a fim de firmar o espaço como centralidade, remodelaria sua arquitetura e imporia novos edifícios institucionais em pontos focais da planejada malha viária (MAIA, 1945). Contudo, essa reformulação espacial representou o rompimento com as obras de melhoria e embelezamento de administrações anteriores, com o apagamento de importantes obras empreendidas e completa transformação do Vale do Anhangabaú de parque público para avenida. As obras da gestão de Prestes Maia (1945) representam as últimas grandes iniciativas de remodelação espacial empreendidas no Centro, com abertura de novas vias e transformação dos espaços públicos.

A inauguração do novo Viaduto do Chá em 1938, já na gestão de Prestes Maia, marcou um primeiro movimento de migração da centralidade econômica para fora da colina histórica, rumando para o Centro Novo; fato marcado pela transição da sede da loja de departamentos Mapin, da Praça do Patriarca para um novo edifício na Praça Ramos de Azevedo (SIMÕES Jr., 2004). Esse movimento impulsionou o surgimento de novos espaços urbanos, de cunho privado, mas voltados para o uso público: as galerias comerciais (ALEIXO, 2005; FONTENELE, 2010).

As administrações municipais seguintes, até o fim dos anos de 1960, representaram, na sua maioria, uma migração do interesse público que acompanhou a paulatina saída das funções de centralidade econômica do Centro para outras regiões da cidade. As demandas do mercado imobiliário, por exemplo, motivaram investimentos públicos em infraestrutura em áreas mais afastadas, seguindo o vetor de desenvolvimento da cidade na direção sudoeste (SOMEKH, 2004 *apud* EMURB, 2004). Iniciou-se no Centro, então, um processo de substituição de usos e popularização da área, reflexo da saída de grandes empresas, o que ocasionou uma progressiva queda no número de moradores (FRÚGOLI, 2000). Porém, percebe-se que não se pode afirmar que houve um completo esvaziamento da região, pois ainda era importante polo de comércio varejista, local de trabalho e de passagem diária de grande população (EMURB, 2004), fatores estes que geraram problemáticas com a superlotação de veículos nas vias consideradas muito estreitas.

Projetos surgidos no fim dos anos de 1960, com maior fôlego na década de 1970, buscaram remediar as disputas por espaço entre os pedestres e o grande número de veículos que circulavam pelo Centro; estes responsáveis por tamanho grau de poluição ambiental e sonora que reverberava na cobertura midiática da questão. Surgiram experiências de restrição da circulação de automóveis em ruas dos centros Velho e

Novo (LEFÈVRE, 1985), culminando no projeto de ampliação dos calçadões centrais durante a gestão de Olavo Setúbal. A similaridade destes projetos, além da temática, foi a maneira como propuseram suas intervenções, considerando o Centro como espaço urbano consolidado; atuando sobre a região a fim de buscar soluções de função (mudança do uso das vias privilegiando pedestres, por exemplo) e não soluções formais (abertura de novo viário, novas praças, etc.).

A partir de finais dos anos de 1980 e 1990 percebe-se que as administrações municipais desenvolvem planos de atuação mais abrangentes, abordando várias problemáticas, como encortiçamento, habitação social, patrimônio, etc.; ao mesmo tempo ocorrem parcerias com a sociedade atuando sobre questões pertinentes ao Centro, do mesmo modo que integrantes da sociedade civil se organizam em associações para que demandas ganhem maior representatividade ao serem abordadas junto ao poder público.

Caso notável é o da Associação Viva o Centro, união de proprietários do comércio e serviços, atuantes na região central e, à época de sua fundação, em 1991, encabeçados pelo BankBoston. Essa entidade marcou rumos das políticas públicas por mais de uma administração, com ênfase para a gestão Paulo Maluf com o surgimento do PROCENTRO (1993), programa para recuperação do Centro com grande destaque para a requalificação dos espaços públicos e restauro do patrimônio edificado, a fim de encorajar a atração de maior público para a área.

Constata-se, a partir das primeiras abordagens dos anos de 1990, com maior impulso a partir dos anos de 2000, a integração de projetos sociais no Centro com iniciativas para atração de visitantes, norteadas por uma percepção acerca do potencial turístico da região, entre as diferentes administrações. Os meios para se alcançar esse fim variaram, passando por investimentos em zeladoria, novos equipamentos culturais, legislações regulamentando publicidades, reforma de espaços públicos como calçadões e praças, implantação de novo mobiliário urbano, fomento de atividades e festivais artísticos etc.

A partir da década de 2000, identifica-se uma nova linha condutora comum nos projetos das diferentes administrações municipais quanto ao Centro. Apesar de o Procentro, lançado durante o governo de Paulo Maluf, ter gerado a atração de shows e outras atividades culturais para a região central (SIMÕES JUNIOR. 1994), foi a partir da gestão de Marta Suplicy (2001-2004); que aliaram projetos sociais, de transportes e de habitação com a crescente busca pela atração da cultura para o Centro.

Ainda sobre essas ações, menciona-se, o projeto Centro Aberto, lançado pela gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), cujo objetivo era ““transformar” locais da cidade antes pouco atrativos, para a permanência da população, através de intervenções rápidas e instalação de mobiliário, muitas vezes móvel e temporário, para fomentar o uso da região alvo” (HAIDAR, 2020, p. 185). Juntamente com as intervenções em ogradouros públicos houve a construção de novos espaços culturais, a criação de festivais e programações diversas, além do desenho de intervenções no espaço público a fim de gestar palcos para realizações artísticas (Figura 2), entre outras iniciativas. É possível conceber que a gestão de Fernando Haddad almejava dar aos espaços públicos, selecionados para intervenção, mais do que apenas as características de um espaço de domínio da administração pública, mas transformá-los em locais de uso e apropriação coletiva da população (SOLA-MORALES, 2001).



Figura 2: Praça Ouvidor Pacheco e Silva com manutenção no uso e permanência do mobiliário temporário e equipamentos de lazer. Fonte: Acervo do autor, 2019.

Fator comum e norteador, possível de se extrair dessas distintas intervenções, é a prática, por parte de diferentes administrações municipais, de delegar à cultura o poder de atração para novos visitantes, principalmente para além dos horários comerciais, a fim de amparar novos usos, sendo ela, ponto de partida para transformações mais amplas e introdução de novas atividades econômicas, como o turismo (HAIDAR, 2020).

Apesar da observância de tendência ao retorno do investimento particular no Centro, com incremento de novos lançamentos imobiliários e crescimento na permanência da população na área para além dos horários comerciais, em direção oposta, também se verificou a falta de continuidade de ações entre as diferentes administrações, em diversas iniciativas mais recentes. Esse fator gera duas consequências:

1) interrupção de projetos, que poderiam ampliar seu impacto ao longo de um período maior, ou o abandono de iniciativas que ainda se encontravam na esfera conceitual. Alguns exemplos que podem ser citados são as iniciativas da gestão municipal de Marta Suplicy, como os programas Investir no Centro, Caminhar no Centro, entre outros; ou os planos das gestões Serra/Kassab, em especial a Nova Luz, que, após longo percurso de planejamento, foi descontinuado na mudança de administração.

2) diretamente conectada à primeira, a busca por uma grande rapidez em alguns projetos e suas implantações ainda dentro de uma mesma gestão, criando consequências como a sua não completa finalização ou a baixa qualidade do resultado alcançado. Um exemplo recente é a reforma do Largo do Arouche entregue em 2020, porém sem aspectos cruciais da proposta inicial.

## CONCLUSÃO

No início desta pesquisa objetivou-se construir uma linha do tempo capaz de organizar mais de 150 anos abordados em momentos distintos, trazendo diversos enfoques da sociedade e do Estado em relação ao desenvolvimento do espaço público, organizando, assim, a construção da temporalidade que norteia estudo. Contudo, neste momento de conclusão, vale reestruturar a linha do tempo para construir um quadro sintético para se compreender as diferentes abordagens em relação ao Centro.

Foi feita a divisão temporal períodos mais amplos, unindo datas estudadas em diferentes capítulos para, desta forma, expor os pontos em comum entre os projetos analisados pertencentes às diferentes administrações municipais atuantes naqueles anos (Quadro 2).

1870-1900	Implantação de infraestruturas básicas – pavimentação; bonde; iluminação a gás; Viaduto do Chá; etc.
1900-1930	Embelezamento / europeização – obras infraestruturais (Anhangabaú, Várzea do Carmo) e estéticas; paisagismo de praças; etc.
1930-1960	Abertura de avenidas; hegemonia do automóvel; embelezamento (mas agora modelado em relação aos Estados Unidos da América).
1960-2000	Mudança da centralidade; questões geradas pelo automóvel (poluição, trânsito, disputa por espaços, etc.); reabilitação do Centro.
2000-2020	Incentivar retorno do uso habitacional; poluição visual; reconhecimento do uso popularizado; incremento atividades culturais.

Quadro 2: Quadro sintético das características em comum nas intervenções no Centro.  
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Portanto, de forma concisa, este trabalho constrói o percurso de criação dos espaços públicos centrais, tentando descrever como eles são oriundos de conformações de fatores e influências mutáveis através dos tempos, com diferentes prioridades e projetos de cidade.

Atualmente, a experiência que temos, ao percorrer o Centro, é resultado tanto das propostas que foram concretizadas, como das discussões, que nunca saíram do campo projetual, influenciando, contudo, as administrações públicas e a sociedade civil; e como os interesses de grupos ou de indivíduos foram os responsáveis pela tomada de decisões e como as dinâmicas de formação desse Centro estão integradas a processos mais amplos de desenvolvimento local e regional.

A análise do período proposto permite perceber as mudanças de foco do poder público e da sociedade em relação a esse espaço da cidade, o Centro. O século XX presenciou a mudança do público, que faz uso e frequenta essa região, havendo a migração da presença das elites paulistanas para uma maior popularização de funções. Algumas propostas mais recentes, a partir de finais do século XX e início do século XXI, reconhecem essas mudanças e desenvolvem propostas de acordo.

Contudo, este trabalho se encerra com alguns questionamentos: que Centro queremos? Para quem e para qual público queremos? Serão mantidas as leituras que pautam projetos que reconhecem os usos populares do Centro, ou haverá um retorno de tentativas de recuperação de um público que não usa mais a área? Tais questões se apresentam, principalmente, como motivadores para a continuação do estudo neste tema e neste local de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- ALEIXO, C. A. P. *Edifícios e galerias comerciais: arquitetura e comércio na cidade de São Paulo, anos 50 e 60*. 2005. Dissertação (Mestrado em Tecnologia do Ambiente Construído) – Universidade de São Paulo, campus São Carlos, São Carlos, 2005.
- BORGES, E. F. *São Paulo e a origem dos arranha-céus*. São Paulo: RG Editores Ltda., 1999.
- BRUNO, E. S. *História e tradições da cidade de São Paulo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio. 1954. v. III.
- CAMPOS, C. M. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2002.
- CORDEIRO, H. K. *O centro da metrópole paulistana: expansão recente*. São Paulo: Edusp, 1980.
- FONTENELE, S. *Relações entre o traçado urbano e os edifícios modernos no centro de São Paulo. Arquitetura e Cidade (1938/1960)*. 2010. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- FRÚGOLI Jr., H. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez, 2000.
- HAIDAR, A. S. *São Paulo Centro: 150 anos de projetos e realizações*. 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.

HARVEY, D. The Marxian theory of the state. *Antipode*, Baltimore, v. 8, n. 2, p. 80-89, maio 1978. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.1976.tb00641.x>. Acesso em: 2 ago. 2020.

LEFÈVRE, J. E. de A. *O papel do transporte coletivo como agente transformador da estruturação do centro da cidade de São Paulo*. 1985. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

MAIA, P. *Os melhoramentos de São Paulo*. Palestra pelo engenheiro Francisco Prestes Maia prefeito municipal. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1945.

SANTOS, M. *Espaço e método*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SÃO PAULO (Município). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. *Empresa Municipal de Urbanização – EMURB*. São Paulo: PMSP, 2004.

SIMÕES Jr., J. G. *Revitalização de centros urbanos*. Publicações Pólis. São Paulo: PÓLIS, 1994.

SOLA-MORALES, M. de. Espaços públicos, espaços coletivos. In: MEYER, R. M. P. (org.). *Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2001.

TAUNAY, A. de E. *História da cidade de São Paulo*. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2004.

TOLEDO, B. L. de. *São Paulo: três cidades em um século*. 2. ed. São Paulo: Livraria Três Cidades, 1983.

# **O terminal de passageiros em aeroportos urbanos como “terceiro espaço”: o caráter local e público a partir de uma leitura ilustrada dos processos de transformação dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont**

**The passenger terminal in urban airports as “third space”: the public local character from an illustrated reading of the transformation processes in Congonhas and Santos Dumont Airports**

**La terminal de pasajeros en aeropuertos urbanos como “tercer espacio”: el carácter local y público a partir de una lectura ilustrada de los procesos de transformación de los aeropuertos de Congonhas y Santos Dumont**

*Kassio Massaiti Maeda, Mestrando em Arquitetura e Urbanismo, bolsista CAPES/PROEX, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.  
E-mail: kassiomassa@outlook.com*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7999-7189>*

*Valter Luis Caldana Junior, Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.  
E-mail: valter.caldana@mackenzie.br*  *ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5351-4537>*

**Para citar este artigo:** CALDANDA JUNIOR, V. L.; MAEDA, K. M. O terminal de passageiros em aeroportos urbanos como terceiro espaço: o caráter local e o público a partir de uma leitura ilustrada dos processos de transformação dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 22, n.1, p. 151-170, 2022. DOI 10.5935/cadernospov22n1p151-170

**Submissão:** 2021-04-01

**Aceite:** 2021-09-10

## Resumo

A partir de uma leitura histórico-urbana do sistema formado pelos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont, estudou-se a interface entre o *lado-ar* e o *lado-terra* em terminais aeroportuários urbanos (ou centrais). Em uma das estapas desta investigação, analisou-se as potenciais convergências de uso dessa interface – público/privado, veloz/lento – como *terceiros espaços* indutores de urbanidade local, em posição crítica à noção de aerotrópole predominantemente atrelada aos novos grandes aeroportos periféricos. Entende-se que, embora contemporâneos entre si e com vocações complementares, esses espaços tomou rumos próprios na rede de conexões aéreas, o que originou distintas, ou até contrastantes, relações de urbanidade. A metodologia teórico-empírica, que abrangeu revisão bibliográfica, análise de projeto e pesquisa iconográfica dos espaços virtual, teve como objetivo um comparativo entre ambos os casos, entendendo, por fim, se ou como a cidade os apropriou ou reivindica relações amistosas destes equipamentos.

**Palavras-chave:** Aeroporto central; Terminal de passageiros; Terceiro-espacô.

## Abstract

From a historical-urban reading of the system formed by Congonhas and Santos Dumont airports, this paper aimed to study the interface between 'airsid' and 'landsid' in urban (or central) airports passenger terminals and their potential for convergencies between public and private, or fast and slow uses, as local scale urbanity inducing 'third-spaces', in a critical position to the notion of aerotropolis frequently tied to the new peripheral large airports. It started from the problem that, although contemporaneous with each other and sharing complementary vocations, their role in the air connections network took distinct directions, which originated different – or even contrasting – urban relations. The theoretical-empirical methodology, which covers bibliographic review, project analysis and iconographic research (and reading) of the spaces, digitally, sought to compare both cases, so understanding whether or how the city appropriated themselves or seeks to claim a friendly relationship from these equipments.

**Keywords:** Central airport; Passenger terminals, Third-space.

## Resumen

A partir de una lectura histórico-urbana del sistema formado por los aeropuertos de Congonhas y Santos Dumont, se estudió la interfaz entre el 'lado-aire' y el 'lado-tierra' en las terminales aeroportuarias urbanas (o centrales) y sus potenciales convergencias entre lo público y lo privado, o lo veloz y lo despacio, como 'terceros-espacios' indutores de urbanidad local, en posición crítica a la noción de aerotrópolis comumente asociada a los nuevos grandes aeropuertos periféricos. Se partió del problema de que, aunque

contemporáneos entre sí y con vocaciones complementarias, su papel en la red de conexiones aéreas tomó sus propios rumbos, lo que originó relaciones urbanas distintas – o incluso contrapuestas. La metodología teórico-empírica, que incluye revisión bibliográfica, análisis de proyectos e investigación iconográfica (y lectura) de los espacios, de forma digital, se hizo una comparación entre ambos casos, entendiendo si y cómo la ciudad se apropió de ellos o reclama relaciones amistosas de estos equipos.

**Palabras Clave:** Aeropuerto central; Terminal de pasajeros; Tercero-espacio.

## INTRODUÇÃO

### Fundamentação teórica

**E**ste artigo evoca uma leitura e entendimento do terminal aeroportuário central de passageiros a partir da categorização do conceito de *terceiro-espac*o, cunhado por Ray Oldenburg (2001) e ampliado por Michel Lussault (2017) na forma do *hiperlugar*, entendido, por sua vez, a partir da exacerbação do lugar comum e braço da *hipermodernidade* trabalhada por Gilles Lipovetsky (2004).

No aeroporto contemporâneo em transformação, as noções de escala, tempo, conectividade e experiências de uso do espaço põe-se entre o *não-lugar* de Marc Augé (2012), – entendido como um *superspaço*, gerado pelo sistema capitalista, genericamente internacionalizante, despersonalizado, e voltado à velocidade dos fluxos e relações comerciais –, e à *aerotrópole* de John Kasarda e Greg Lindsay (2012). Embora este verse sobre o desenvolvimento urbano integrado, diversificado e multidisciplinar, catalisado pelos aeroportos, o termo é, na prática, usualmente associado a novos grandes aeroportos *hub* construídos na forma de *cluster* alheio à cidade existente.

Orientando-se pelo rico trabalho historiográfico de Claudia Musa Fay (2017; 2018), tal contraponto se fez a partir do recorte dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont, dois terminais centrais já consolidados no tecido urbano que os abraça. Lançou-se mão, também, de fontes complementares, tais como artigos e referências de autores que os respaldam e discutem, além de ampla pesquisa cartográfica e iconográfica de época e atual.

### Justificativa

O artigo configura-se como subtópico e estudo de caso dentro da linha de pesquisa empreitada pelos autores acerca das Orlas Aeroportuárias Urbanas e a relações contemporâneas entre aeroportos e cidades. Esta investigação explora o papel do aeroporto central atualmente, retoma o seu processo de dispersão e expansão dos aeroportos junto à mancha urbana, especialmente nas grandes cidades. Os aeroportos de Congonhas e Santos Dumont justificam-se pela condição central nas duas maiores cidades brasileiras, e pelas peculiaridades que apresentaram no tempo e nos desafios à sua permanência em meio ao espaço urbano.

Por fim, o destaque ao desenho autoral na construção narrativa deste trabalho visa não apenas a contribuição visual no respectivo campo de conhecimento e na ampliação da biblioteca iconográfica dos aeroportos aqui estudados, mas um despertar lúdico no leitor para com tais objetos de discussão.

## Objetivos

Visa-se melhor compreender o papel do aeroporto central na cidade contemporânea numa visão crítica ao conceito de aerotrópole que tem pautado majoritariamente os novos aeroportos internacionais. Realiza-se, assim, um estudo de caso conjunto e comparativo entre os aeroportos de Congonhas e Santos Dumont, aqui entendidos como um sistema aéreo, verificando-se suas peculiaridades e respectivas relações com as cidades que os abrigam, tanto pela dimensão histórico-evolutiva, quanto pelos processos contemporâneos inerentes e relativos ao modal aéreo.

## Problema

Procura-se entender quais elementos, sejam materiais e imateriais, projetuais e temporais, qualificam os terminais de passageiros dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont como exemplos práticos do conceito de 'terceiro-espelho' – e, por conjuntura, de 'iperlugar' –, e que tipo de urbanidade tais equipamentos têm propiciado em seu perímetro de influência direta.

## Procedimentos metodológicos: uma narrativa pelo desenho

Recorrendo à metodologia de desenho interpretativo já ensaiada (MAEDA; FIGUEIREDO; MARCONDES, 2021), a ilustração à mão livre servirá como ferramenta de leitura e compreensão do espaço arquitetônico, bem como de consolidação narrativa, respaldando-se no entendimento de dois autores acerca da importância das representações gráficas na arquitetura e no urbanismo. Rossi (2014) entende que o desenho possibilita uma leitura não linear que ultrapassa a linguagem individual de cada um, sendo, portanto, uma percepção mais próxima da coisa ou da ideia representada, em contraste com a língua falada e escrita. A acessibilidade e a ampla utilização do desenho em praticamente todas as disciplinas culturais e artísticas deve-se, segundo Perrone (1993), à sua natureza gestual, ágil, flexível, logo, objetiva e acessível.

Posto isso, este trabalho estruturou-se segundo os seguintes procedimentos:

a) revisão bibliográfica e fundamentação teórica; b) busca de referências complementares; c) pesquisa iconográfica e cartográfica histórica e atual; d) leitura e interpretação dos projetos originais e da evolução dos terminais; e) reconhecimento dos espaços interno e externo dos terminais, a partir de visitas anteriores e pesquisa de imagens, com registros fotográficos e ilustrações de aspectos notáveis, recorrendo às plataformas Google Maps e Google Street View para passeios virtuais, uma vez que o contexto pandêmico dificultou visitas a campo; f) curadoria e edição das informações coletadas e peças gráficas produzidas; g) análise comparativa dos estudos de caso e considerações.

## Os aeroportos e os tempos da metropolização

Uma das possíveis definições de 'urbanidade', segundo Lussault (2017), retoma a ideia de que a cidade seria um meio próprio a certas formas de sociabilidade, ou seja, o

'viver junto', o coabitar, em um cenário tipicamente liberal de suavização das relações. Nesse paradigma, evita-se, sobretudo, a polemização dos conflitos inerentes à diversificação do território urbano, levando a um caminho de inovação e trocas promissoras ao desenvolvimento mútuo, num 'processo civilizador', como observado por Norbert Elias (1996), empreitado pelo capitalismo.

Em palestra ministrada em 2017, Elias (1996) ponderou sobre os fatores impeditivos para que essa urbanidade fosse construída em sua plenitude. Para além das tensões, da desigualdade social e das conjunturas políticas – que fazem das cidades não apenas um espaço de encontros, mas essencialmente de conflitos – o estudioso exemplifica essa consideração com o fenômeno da suburbanização, ocorrido com maior expressividade nas grandes metrópoles norte-americanas e europeias no pós-guerra, com a expansão rodoviária que gerou vastas regiões-dormitório e bolsões unifamiliares da ampla classe-média.

Lussault (2017) cita Victor Gruen como crítico desses subúrbios, tidos como lugares de anomia social, e um preconizador dos *malls* originais nos Estados Unidos; empreendimentos concebidos como espaços de sociabilidade orientados pelas dinâmicas do comércio em torno de uma praça central, uma antítese ao quadro observado. Jane Jacobs (2011), ao criticar a monocultura, ou a monotonia de usos e funções, pontua que, do urbanismo funcionalista em voga, derivaram grandes projetos, equipamentos e complexos calcados na priorização das dinâmicas do consumo, da fluidez e da velocidade, em detrimento da diversificação das atividades e defendidas pela autora como elemento central da 'vida' das cidades.

### **Aeroportos na fuga da cidade**

A partir dos anos 1950, assistiu-se a ascensão de uma segunda geração de aeroportos, com a chamada 'era do jato', em que aviões cada vez maiores e movidos por motores a reação foram desenhados e construídos. Em avanço aos, então, propelidos por hélices, essas aeronaves passaram a cobrir distâncias maiores em intervalos de tempo incrivelmente menores, exigindo, por sua vez, infraestruturas mais robustas, pistas de decolagem mais extensas, instalações de apoio e manutenção, e novas tipologias de terminais e acesso.

Se, para esse fim, os novos aeroportos foram erigidos cada vez mais distantes dos centros tradicionais, os aeroportos construídos no período do entre-guerras, a serem modernizados, viram-se engolfados pela mancha urbana que os cercava, evidenciando entraves à sua expansão e originando conflitos, sobretudo, quanto à incomodidade, ao ruído e à segurança operacional.

Kasarda e Lindsay (2012) observam que, tal como os grandes nós metroferroviários modernos em contraste às monumentais gares ferroviárias centrais de outrora, a primazia cada vez maior do trato ao aeroporto como '*hub*' não mais previa e ainda não prevê as suas cidades-sede como origem-destino, mas como local de trânsito – em detrimento da noção transversal e permeável de chegadas e partidas, com terminais robustos e de fluxos internos e longitudinais (portão a portão), voltados a conexões entre rotas aéreas em aeroportos estratégicos.

Assim, o autor sinaliza a estreita relação entre a aviação e a nova e atual fase da globalização marcada, cada vez mais, pela instantaneidade cotidiana, acompanhada pela difusão dos meios de comunicação digitais, o aprimoramento das tecnologias da informação e, especialmente, a massificação da internet. Neste atual momento, aliás, as pessoas alienam-se das noções de distância geográficas e temporais em função de um novo tipo de mensuração, isto é, conforme Lindsey (2014), o acesso aos fluxos de informações.

Tais sobreposições, muitas vezes ambíguas, ampliaram-se proporcionalmente à sofisticação tecnológica e logística do próprio modal aéreo, e às consequentes questões relativas à segurança do espaço aéreo e às reativas de controle fronteiriço e alfandegário adotadas pelos países, situação agravada com os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001.

A conflituosidade do terminal aéreo, que impacta diretamente no tempo do passageiro em seu trajeto entre a rua e a aeronave, e na aprazibilidade do visitante cada vez menor, tende a ser gerenciada mediante intervenções de natureza privatizante, monofuncional e monocultural (JACOBS, 2011) em seus espaços intermediários. Por sua vez, esses espaços também se sofisticaram, de centros comerciais de nicho e *duty free shops*<sup>1</sup> a grandes centros de entretenimento, hotéis, parques temáticos, pólos institucionais e industriais, espaços de convenções e complexos empresariais entre outros.

Nesse sentido, os irmãos Güller (2003, p. 11) consideram que os aeroportos "tornaram-se a infraestrutura de transportes mais crítica para a transformação da área metropolitana", adotando um modelo de desenvolvimento referido por Kasarda e Lindsay (2012) como 'aerotrópoles', com alto grau de autonomia técnica a partir de dinâmicas próprias. Essa concepção alinha-se à definição de 'cidade vanguarda' (GARREAU, 1992), fortemente orientada aos transportes, configurando-se, assim, como um polo potencial na plataforma multi e intermodal entre as dimensões urbano-metropolitano-regional e global.

### **Aeroportos: do não-lugar à exacerbão do espaço**

Rem Koolhaas (2010) indica como os aeroportos tornaram-se alguns dos exemplos máximos de 'não-lugar', conceito cunhado originalmente por Marc Augé (1992), entendido como espaços transitórios e residuais, vazios periféricos desprovidos de um senso de pertencimento e identificação, isolando-se, tal como já faziam os *shopping centers* e outros espaços confinados, em uma espécie de simulacro da própria metrópole genérica (KOOLHAAS, 2010) do século XXI; em contraste com o modo como os terminais glamurosos eram concebidos nos períodos anteriores e iniciais da era do jato. Koolhaas (2010) respalda uma tendência recente ao resgate de programas aeroportuários que atendem não só às novas demandas tecnológicas e logísticas, mas também o aspecto humano e a cidade, tão importantes quanto.

Em um contraponto, Lussault (2017) considera que os aeroportos, o que inclui as novas aerotrópoles (Figura 1), são potenciais exemplos do que Oldenburg (2001) chamou de 'terceiro-espacó', isto é, o lugar do 'comum', das atividades e dinâmicas que

<sup>1</sup> Lojas e áreas comerciais francas situadas no 'lado ar' dos terminais internacionais.

extrapolam uma visão infraestrutural, utilitarista e corporativa do equipamento. Esse espaço também pode ser definido como um gerador de 'significados', já que, conforme Mehta (2014), são influenciados por experiências individuais e coletivas que ajudam a construir um senso de pertencimento a identificação afetiva, na medida que este dota de uma gama de atividades, ícones e símbolos materiais e imateriais (como acontecimentos históricos) e usos diversificados que o tornam de algum modo 'útil' na maior parte das ocasiões.

O terceiro-espaco é intrínseco aos já antigos aeroportos centrais e revela relações de proximidade, ainda que por vezes conflituosas ou reprimidas, são potencialmente promissoras. Essas relações se beneficiam da escala, ou demanda, consideravelmente menor, da transversalidade e permeabilidade do edifício, do tempo do percurso – menos apressados e obstruído, do passageiro em solo –, além do contato simbólico e lúdico entre a rua e o mundo da aviação, e do congelamento temporal de seu limite físico.

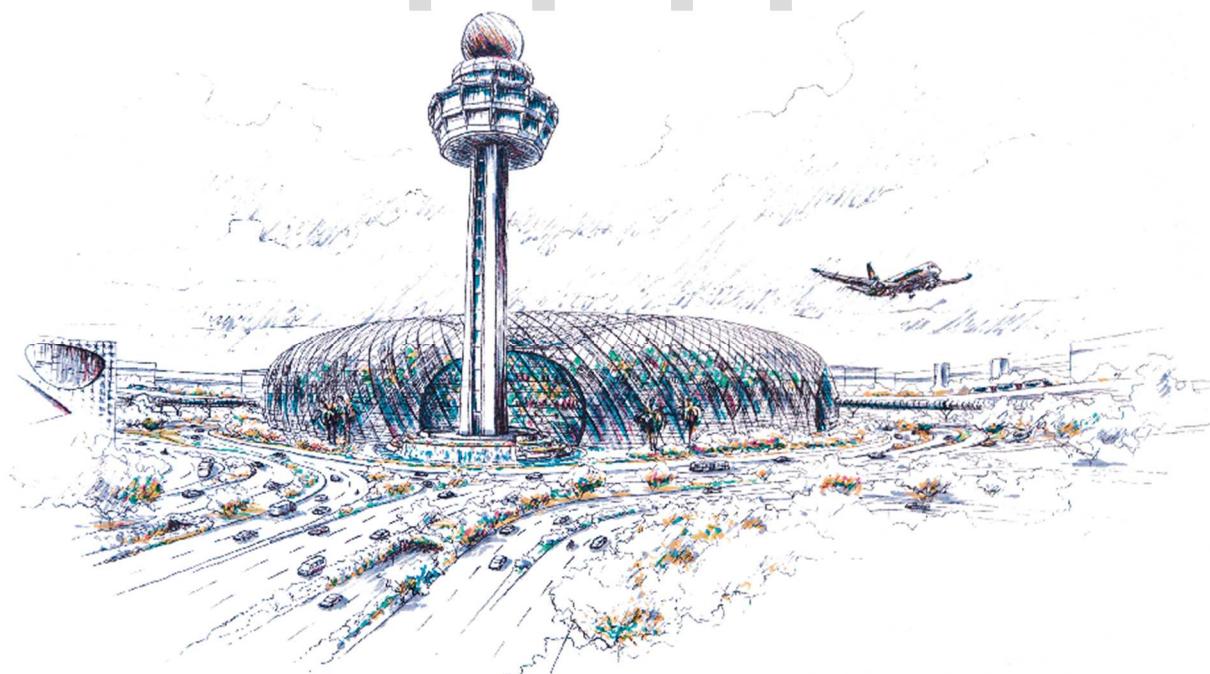


Figura 1: Complexo aeroportuário Changi, em Singapura. Nota-se como a força expressada pela arquitetura e pela atmosfera tecnológica agrupa valor ao conjunto, como o espaço comercial e lúdico em forma de domo, batizado de 'Jewel', inserido em meio e conectado aos terminais. Fonte: Desenho autoral, 2020.

## Congonhas e Santos Dumont: o caso de dois aeroportos centrais

Fay (2017) relembra, a partir de Roseau (2012; 2017), como os primeiros grandes aeroportos estiveram relacionados a espetáculos e eventos de impacto social e histórico, tais como a Expo de Paris, sediada no aeroporto Le Bourget, em 1937; os 700 anos de Berlin, celebrada no, então, recém-construído aeroporto Tempelhof; e a

World Fair, ocorrida em 1939, próximo do terreno do então futuro aeroporto La Guardia. Havia um tom de novidade e inovação tecnológica associado, de modo geral, aos grandes aeroportos, que atraía a atenção da população, fazendo desses locais opção de lazer.

Os contemporâneos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont – surgidos entre os anos 1930 e 1940, em substituição aos já precários campos de aviação – precederam os aviões a jato e, portanto, marcaram um período inicial da consolidação da aviação como meio de transporte comercial.

Com o crescimento e evolução do modal, os aeroportos tornaram-se as principais vias de entrada por ar do país, estimulando a criação, em 1959, da Ponte Aérea, serviço que firmou a conexão (ultra-)rápida entre as duas metrópoles, em um sistema aéreo duradouro na história e com constante demanda, transformado e ressignificado no curso das décadas. Ainda que tenham se conformado como terminais exclusivamente domésticos,<sup>2</sup> dados expostos pelo jornal *The Economist*<sup>3</sup> informam que, apenas na rota Rio-São Paulo, trecho com menos de 1h de duração, foram transportados quase 8 milhões de passageiros em 2011.

### **Santos Dumont e uma urbanidade que resiste**

Alfred Agache, urbanista francês encarregado de elaborar o plano de remodelação e embelezamento da área central do Rio de Janeiro, previa adequar a geografia e pré-existências às necessidades do momento (Figura 2a). Intervenções predatórias no relevo e em construções antigas foram empreitadas de modo a se liberar eixos e grandes avenidas, à semelhança de planos como o de Haussmann, em Paris.

Segundo Fay (2017), o Plano Agache para o Rio, apresentado entre 1927 e 1930, lançava mão das possibilidades de 'ver' a cidade a partir do ar, recurso trazido pela aviação e a aerofotografia. Agache propunha um jardim para a região de aterro (Figura 2b), denominada Ponta do Calabouço, gerando conflito de interesse com o Departamento de Aviação Civil, que já almejava construir o aeroporto Santos Dumont no local (Figura 2c), o que acabou por ser definido e executado mediante concurso. Venceu o projeto<sup>4</sup> elaborado por Marcelo e Milton Roberto, em 1937, cuja versão, finalmente construída, em 1944, preservou a essência da primeira proposta, estabelecendo o terminal como um portal (PEREIRA, 2003), constituído pelo volume sobre pilotis de livre trânsito, formando, assim, uma grande galeria longitudinal ao longo da qual se dispunham os saguões de passageiros, alas de partidas e chegadas e facilidades variadas. Os pisos superiores destinavam-se tanto a alas operacionais e administrativas, quanto para usos mais exclusivos, como restaurante e terraço voltados para o pátio de aeronaves.

<sup>2</sup> Acompanhando o fim das operações de hidroaviões, os voos internacionais foram transferidos do Santos Dumont, ainda na década de 1940, para a Base Aérea do Galeão, que viria a se transformar no aeroporto internacional de fato da cidade (Galeão/Tom Jobim) nos anos 1970; em São Paulo, a inauguração, em 1983, do Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos, absorveu os voos internacionais de Congonhas, e grande parte dos que já operavam em Viracopos (Campinas).

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.economist.com/graphic--detail/2014/08/15/top-flights>. Acesso em: 28 set. 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/01-144652/classicos-da-arquitetura-aeroporto-santos-dumont-slash-marcelo-e-milton-roberto>. Acesso em: 19 nov. 2020.



Figura 2a: Ponta do Calabouço, relevo original (Morros do Castelo e do Santo Antônio) a ser alterado; Figura 2b: intervenção prevista pelo Plano Agache; Figura 2c: conjunto executado – Aterro do Flamengo e Aeroporto Santos Dumont. Fonte: Desenhos autorais com base em Agache (1930), Fay (2017) e foto de satélite do Google Maps (2021).

### O terminal como portal e o aeroporto-parque em pleno centro urbano

No contexto de um artigo que pauta intenções recentes para com o Parque do Flamengo, Oliveira (2006) possibilita entender o Aeroporto Santos Dumont como parte de um complexo urbanístico maior, calcado na centralidade do parque urbano e no uso público como matriz de urbanidade e articulação do território da cidade, então, em expansão.

Ao resgatar a historicidade do lugar, o autor infere que, desde o Plano Agache, de 1930, o arquiteto Affonso Eduardo Reidy, esboçava, no Departamento de Urbanismo, ideias para o urbanização da área que viria a ser o Aterro do Flamengo; base para o parque homônimo, concebido, enfim, em 1961. O projeto foi concretizado devido aos esforços entre o já mencionado departamento com o Departamento de Parques da Secretaria Geral de Viação e Obras e com a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), sob gestão, à época, de Maria Carlota de Macedo Soares (Lota), indicada pelo, então, governador<sup>5</sup> Carlos Lacerda.

A equipe partiu da premissa de se ter, no parque urbano, um vetor estruturante da consolidação da cidade rumo à orla da Zona Sul, que já vinha se adensando. O plano envolvia, portanto, a estruturação de avenidas de fluxo rápido e corredores, como a Avenida Perimetral, e intervenções de grande impacto como o Túnel Rebouças e a derrubada do Morro Santo Antônio.

O desenho resultante foi o de uma orla artificialmente construída, na qual o parque público passou a integrar pontos de interesse e equipamentos culturais e institucionais expressivos que foram implantados, como o Museu de Arte Moderna, projetado, também por Affonso Eduardo Reidy, para ser um porticado que cria vãos abertos, prevendo a liberação do térreo, a Marina da Glória e o próprio Aeroporto.

Como o crescimento do tráfego aéreo, protagonizado pela consolidação da rota aérea entre as capitais carioca e paulista, e pela importância, especialmente, turística

<sup>5</sup> Em 1960, com a fundação de Brasília, o Rio foi renomeado para Estado da Guanabara, funcionando como unidade federativa com governador próprio. Contudo, em 1975, voltou a integrar o Estado do Rio de Janeiro na condição de capital.

e cultural da cidade, viu-se a necessidade de ampliação da estrutura física do aeroporto, tendo como evento decisivo um incêndio ocorrido em 1998 no edifício terminal e sua decorrente recuperação – sem retomar o seu *status original* –, visando um fluxo anual médio atual de 9,9 milhões de passageiros.

Em 2004, o aeroporto passou a contar com uma nova edificação, destinada a operações de partida, com saguão para *check-in* e pisos comerciais superiores, ficando o edifício histórico com os fluxos de chegada. A área de embarque e desembarque ganhou um píer (*concourse*) próprio, cuja arquitetura transparente proporciona vista de todo o aeródromo e da Baía de Guanabara.

### **Relações de proximidade e a mobilidade central da cidade**

No tocante aos projetos de revitalização da área central da cidade e da região portuária – que visavam, em especial, os megaeventos de 2014 (Copa do Mundo FIFA) e 2016 (Jogos Olímpicos) –, a Operação Urbana Porto Maravilha atuou como um relevante instrumento de criação de novos pólos turísticos e de desenvolvimento urbano, baseado na transformação e redesenho dos espaços públicos articulado pela mobilidade urbana, associados à criação de equipamentos âncora de cunho cultural.

O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), modal proposto nesse escopo e construído em três etapas (com sua fase final inaugurada em 2019, totalizando 28 km de trilhos), passou a conectar diretamente o aeroporto a distintos pontos do centro, à rede de metrô e trens metropolitanos, às barcas para Paquetá e para a cidade de Niterói, e ao terminal rodoviário Novo Rio.

Concomitantemente, o edifício anexo ao terminal do Santos Dumont, antigo prédio administrativo utilizado por companhias aéreas, passou por uma remodelação, convertendo-se no Complexo Santos Dumont, um conjunto misto entre hotel (*Prodigy*), escritórios (*SDU Corporate*) e *shopping center* (*Bossa Nova Mall*), com ampla fachada ativa em seu térreo, bem como integração interna com o aeroporto, via calçada. Sua cobertura, que compartilha a área de lazer do hotel e restaurantes do centro comercial, oferece, ao público, um novo terraço (Figura 3) com vista para a orla do Flamengo e, no horizonte, os contornos do Corcovado e do Pão de Açúcar, complementando os mirantes mantidos no complexo aeroportuário.



*Figura 3: Composição fotográfica panorâmica da vista para a Baía de Guanabara a partir do terraço de acesso público do Complexo Santos Dumont. Fonte: Acervo fotográfico dos autores, 2017.*

Na mesma linha, em 2020, uma recente reconfiguração interna do MAM possibilitou que este fosse aberto à paisagem externa novamente, com a remoção de anteparos que deixavam as suas fachadas opacas, instalados outrora sob a premissa de se

preservar o acervo ali exposto. Para Costa (2012; 2013), tal intenção acarretou uma dicotomia errática, que coloca o diálogo entre os espaços internos do museu e a vista do parque como antagônicas e inconciliáveis, crítica testada com a atual intervenção.

No âmbito do próprio terminal, nota-se que mesmo as obras de expansão do conjunto mantiveram a permeabilidade transversal almejada no projeto original. Criando vistas panorâmicas, para maior abertura em seu terceiro piso, a nova ala de partidas conta com trecho de fachada em vidro que abriga uma área ampla e coberta. O *concourse* de embarque e desembarque assume um caráter escultórico, avançando no pátio, mas sem obstruir o grande plano de vidro do *hall* principal original, criado pelos irmãos Roberto na ala antiga, que aproveita o pé-direito duplo, deixado pelos pilotis.

Este amplo e monumental saguão (Figura 4) – ornamentado não só pela vista direta das aeronaves, um espetáculo paisagístico-tecnológico (PEREIRA, 2003), mas também por painéis temáticos que remontam a conquista dos ares e o busto de Santos Dumont – é acessível ao público, tendo uma de suas frentes voltada diretamente para a rua de acesso, característica, hoje, rara até mesmo em outros aeroportos de menor dimensão ou centrais.



Figura 4: Vista, no contexto atual, do saguão monumental original preservado, de acesso público e com vista para o aeródromo. Vê-se também o extremo do novo pier de embarque e desembarque. Fonte: Desenho autoral com auxílio de passeio virtual, 2021.

### Aeroporto como evento: bem-vindos a São Paulo – Congonhas

Com projeto pragmático, embora dotasse de uma monumentalidade típica, o terminal de Congonhas era, originalmente, formado por um edifício central com amplo saguão de chegada interceptado por uma marquise-terraço que delimita o limite do pátio e da rua de acesso, por sua vez, assentada no desenho topográfico daquela área.

Os mirantes e a instalação de restaurantes requintados, bares e cafés, associados à vista espetaculosa das movimentações aéreas, fizeram deste complexo um ponto de encontro e lazer, lembrado por Fay (2018) como 'a praia do paulistano', criando uma cultura de fruição do aeroporto, ainda que restrita às classes médias e mais abastadas, fortalecida com a expansão dos serviços internacionais e da Ponte Aérea, responsáveis pela vinda de aeronaves mais robustas e variadas.

## A descaracterização do aeroporto e a metrópole dos conflitos

O crescimento do aeroporto, como um processo inerente, também apontado por Kasarda e Lindsay (2012), fez de Congonhas um dos principais centros de conexão nacionais, *status* ameaçado pela concorrência com o Aeroporto de Guarulhos, inaugurado em 1983, e pela crise do setor de aviação nos anos que se seguiram – retomado a partir da década de 1990 com novas reformas, normativas e a recuperação econômica impulsionada pelo Plano Real (FAY, 2018).

Nos anos 2000, o aeroporto atingiu seu esgotamento operacional, com o salto, em sua demanda anual, de 12 milhões de passageiros, em 2003, para 18.4 milhões, em 2006, superando Guarulhos, em relação a voos domésticos, naquele período. Segundo dados da Infraero, o volume de passageiros, em 2018, foi de 21.7 milhões, dado que atestou a necessidade de uma segunda grande expansão de seu terminal, cujo resultado arquitetônico, apresentado em 2006 e descrito pela autora, tolheu grande parte de sua aprazibilidade.

O *concourse* construído obstruiu completamente a relação visual entre as áreas públicas, transitórias e o pátio, inutilizando e esvaziando os antigos terraços. A marquise original, cada vez menos relevante, definitivamente, assumiu-se como um mero elemento de fachada para a rua de acesso do aeroporto; concomitante e diferentemente, a referência do térreo se diluiu de forma parcial, com a criação de um nível dotado de rua própria junto ao saguão de chegadas (Figuras 5a a 5d).

Em suma, o que se viu foi uma suplantação de uma permeabilidade transversal entre os lados 'terra' e 'ar', cidade e aeroporto, à semelhança do que se vê até hoje em Santos Dumont, visando um fluxo restritivo e longitudinal ('portão a portão') voltado às conexões entre voos. Com essa modificação, Congonhas, envolto por bairros verticalizados e/ou residenciais como Moema e Jabaquara, transformou-se em um centro doméstico de alta densidade, porém com limitada capacidade de expansão, num esforço a fim de assumir uma escala típica dos novos *hubs* aeroportuários para qual não foi planejado.



Figuras 5a a 5d (da esquerda para a direita): Vistas do terminal de passageiros após as ampliações: nota-se os contrastes de tempos e perda da referência térrnea e da permeabilidade transversal e visual. Fonte: Acervo fotográfico dos autores, 2017.

### Da tragédia à busca por uma nova urbanidade

A caracterização de Congonhas como um local de passagem, impessoal e massificado, atingiu seu ápice na metade da década de 2000, com os sucessivos eventos que se alastraram pelos aeroportos brasileiros, conhecidos como 'o caos aéreo' – período marcado por falhas sistêmicas associadas ao controle do espaço aéreo e à operacionalidade dos próprios aeroportos entre outros problemas associados.

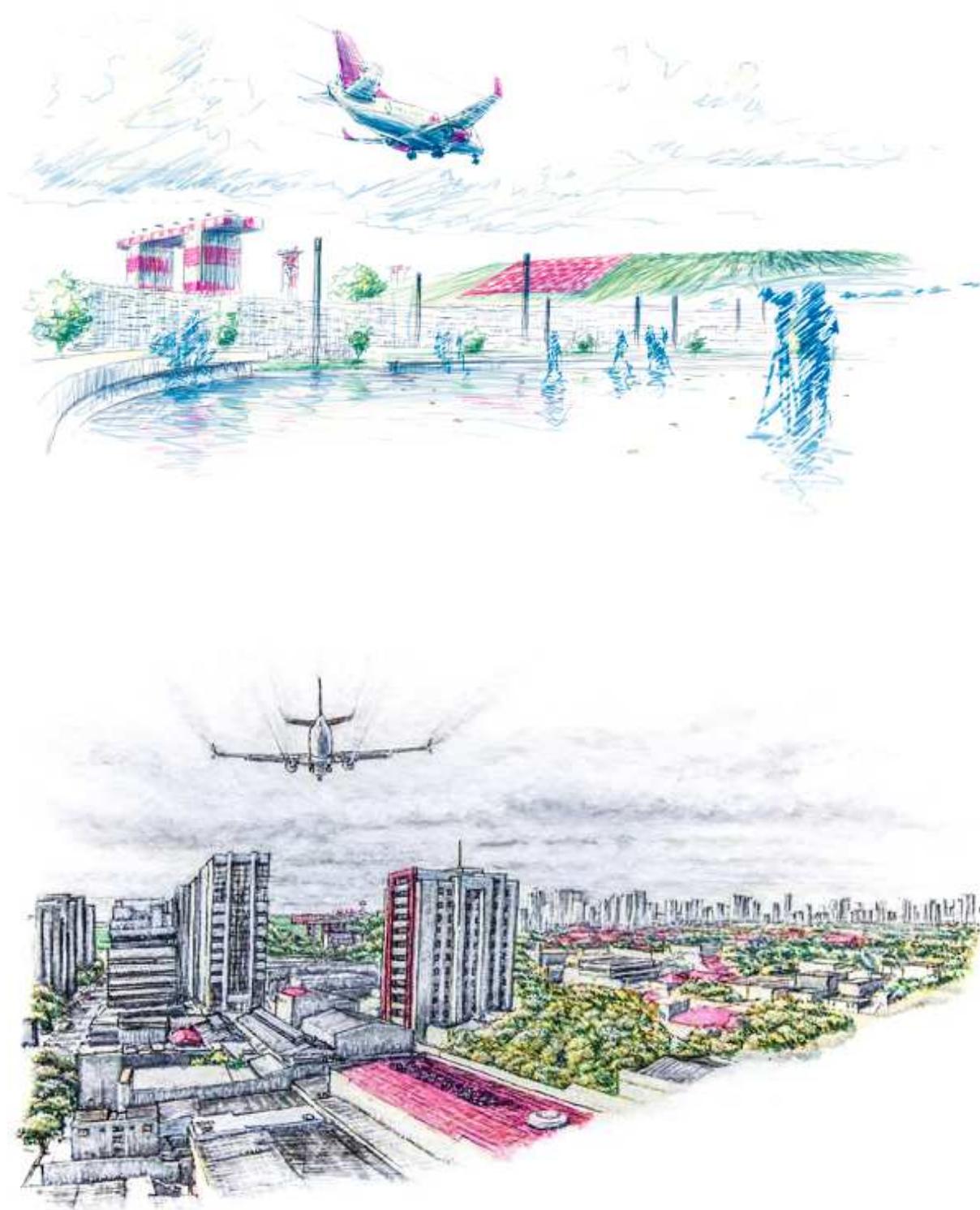
Fay (2018) remonta que tais falhas ocorreram, não bastando, no intervalo entre dois trágicos acidentes aéreos em território nacional, sendo um deles ocorrido no aeroporto paulistano, em 12 de Julho de 2007, o qual, por conta de pouso mal-sucedido de uma aeronave operada pela TAM, extrapolou o limite da cabeceira 17L (pista principal), em direção à avenida Washington Luís, colidindo com um edifício administrativo da própria companhia.

Nesse período, voltou à tona uma discussão sobre o futuro do aeroporto e da viabilidade de obras de melhorias no asfalto das pistas de pouso e decolagens ou mesmo de sua expansão. Com esse fim, obras foram feitas pontualmente nos anos seguintes, destacando-se o recapeamento feito em 2020 e as novas áreas de escape com a tecnologia EMAS, executadas em 2021. Como consequência desse levante, o terreno do edifício da TAM, uma vez liberado após a remoção dos escombros, foi alvo de um projeto para a construção, no lugar, de uma praça batizada em homenagem ao ocorrido: Memorial 17 de julho (Figura 6a). Seu projeto destaca-se pela óbvia proximidade com as cabeceiras, com um desenho de piso dotado de pontos de luz, cuja quantidade faz referência ao número de vítimas fatais do acidente.

Apesar das circunstâncias em que foi criado, o Memorial inaugurou um ciclo de retomada do aeroporto pela cidade, transformando-se em um *spotter point* e em um novo espaço público para a vizinhança local. Desde então, especialmente a partir de 2018, surgiu uma quantidade considerável de estabelecimentos e intervenções ao longo da Avenida Washington Luís, em seu trecho aeroportuário. Estabelecimentos estes majoritariamente impulsionados por um valor agregado potencial vindo da apropriação comercial<sup>6</sup> do aeroporto e (do fascínio) da aviação como elementos simbólicos e contemplativos.

A exemplo disso, por muitos anos, apenas o *Shopping Ibirapuera* (Figura 6b) possibilitava, ainda que informalmente, esta possibilidade, como o Blacklist Bar, que aproveita o terraço de cobertura de um dos edifícios fronteiriços ao terminal aéreo, e o anúncio da intenção de se transformar a antiga torre de controle em um museu do tráfego aéreo.

6 Nesses empreendimentos, dada sua natureza, a permanência das pessoas está atrelada estritamente ao consumo.



Figuras 6a (acima) e 6b (abaixo): Vista da Praça Memorial 17 de julho junto às cabeceiras e do terraço-estacionamento do Shopping Ibirapuera. Fonte: Desenhos autorais, 2020.

Em um espaço remanescente dos antigos terraços do aeroporto, a única breve vista possível foi redescoberta e recebeu uma unidade do Bonsenso Café, franquia iniciada como uma lanchonete voltada a atender funcionários no aeroporto de Guarulhos. Ainda em 2018, uma nova passarela de conexão sobre a avenida larga foi feita, enfatizando a relevância que tem ganhado os equipamentos no lado oposto do aeroporto.

Quanto à mobilidade urbana, está em implantação a futura Estação Aeroporto-Congonhas da Linha 17-ouro (monotrilho), que, quando for inaugurada, entre 2022 e 2024, nas projeções atuais<sup>7</sup>, marcará a histórica ligação direta entre o aeroporto e a malha metroferroviária de São Paulo, reafirmando, assim, seu caráter central e aproximando-o ainda mais tanto das centralidades tradicionais quanto dos polos e eixos empresariais do quadrante Sudoeste da cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos desafios atuais quanto à urbanidade que a cidade lhes impõe, este estudo de caso visou entender o impacto do processo de desenvolvimento dos aeroportos centrais abordados. Enquanto Congonhas se desenvolveu como o 2º maior *hub* do sistema aéreo doméstico – somente atrás de Cumbica-Guarulhos, fragilizando ainda mais sua relação de escala e inserção na cidade que o engolfou –, Santos Dumont, projetado para avançar sobre as águas da Baía de Guanabara, permaneceu visto muito mais como um destino prático de chegada ao Rio de Janeiro, integrando-se ao sistema nacional, principalmente como o "aeroporto da Ponte-Aérea".

O valor do encontro e do evento nesses aeroportos foi, mais ou menos, desfigurado com as suas sucessivas ampliações em função da evolução e sofisticação do modal aéreo. O Santos Dumont foi marcado desde o início pela simbolismo do projeto arquitetônico específico, atrelado ao emblemático e à força do desenho urbano e paisagístico da orla do Flamengo e da área central da então capital brasileira. Em Congonhas, a permeabilidade transversal, outrora proporcionada pelos terraços e pelo contato visual entre rua e pátio, deu lugar à velocidade como fim, ao fluxo longitudinal interno (portão a portão), e à perda parcial da referência da calçada terrea de chegada, aspectos incompatíveis com sua escala originalmente pensada.

Ambos os terminais aéreos, manifestam seus potenciais terceiros-espacos, que preservam ou ativam vontades e dinâmicas diversas em sua área de influência imediata. A urbanidade do uso diversificado no aeroporto carioca (Figura 7a) não apenas se manteve em elementos oriundos do projeto original, como foi ampliada pelas intervenções posteriores, gestadas pelo ou integradas ao plano aeroportuário – com um ideal de continuidade e de satisfatório convívio entre empreendimentos privados anexos, espaços, subjetiva (MEHTA, 2014) e objetivamente, públicos do aeroporto, e sua acessibilidade urbana.

No cenário paulista (Figura 7b), o movimento de recuperação da costura aeroporto/cidade dá-se a partir de fatores majoritariamente externos e/ou ocasionais, não respaldados ou previstos pela gestão do aeroporto, mas na apropriação privada

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.metrocptm.com.br/metro-pode-renomear-estacao-que-atendera-o-aeroporto-de-congonhas/>. Acesso em: 9 set. 2021.

dessa urbanidade. Tais empreendimentos, cuja permanência do visitante condiciona-se ao consumo, beneficiam-se do valor agregado que a relação amistosa com o aeroporto lhes pode propiciar, não garantindo, assim, uma vitalidade duradoura ou progressiva de tais costuras.



Figuras 7a (à esquerda) e 7b (à direita): Diagramas interpretativos e críticos da situação urbana observadas nos aeroportos Santos Dumont e de Congonhas, respectivamente. Fonte: Desenhos autorais, 2021.

## REFERÊNCIAS

- AEROPORTO SANTOS DUMONT. *Monolitho ensaios aquiteturais*. Votuporanga, São Paulo, 11 out. 2009. Disponível em: <https://monolitho.wordpress.com/2009/10/01/aeroporto-santos-dumont/>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- AUGÉ, M. *Não-Lugares* - introdução a uma antropologia da sobremodernidade. [1992]. Lisboa, Editora Letra Livre, 2012.
- BETING, G. Ponte Aérea: quarenta anos de história da maior invenção da aviação comercial brasileira. *Flap Internacional*. São Paulo: Editora Flap, 2007. Disponível em: [www.aviacaocomercial.net/flap/ponteaerea.pdf](http://www.aviacaocomercial.net/flap/ponteaerea.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.
- BORGHETTI, G.; ZMITROWICZ, W. *Avenidas 1950-2000: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2009.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. Veículo Leve sobre Trilhos. *Porto Maravilha*. Rio de Janeiro. [s. d.]. Disponível em: <https://www.portomaravilha.com.br/veiculolevesobretrilhos/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

COSTA, A. A. de C. *A luz natural na linguagem arquitetônica: O Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro e o diálogo interrompido*. Rio de Janeiro: PROARQ/UFRJ. 2012.

COSTA, A. A. de C. *A real preservação do MAM Rio*. Curitiba: X Seminário Docomomo Brasil. 2013.

ELIAS, N. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1996.

FARIAS, F. Minfra assina ordem para obras de segurança na pista de Congonhas. *Aeroin*. [s. l.], 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.aeroin.net/minfra-assina-ordem-para-obras-de-seguranca-na-pista-de-congonhas/>. Acesso em 9. set. 2021.

FAY, C. M. A cidade do Rio de Janeiro e a construção do Aeroporto Santos Dumont (1933-1938). *Cadernos De História*, Belo Horizonte – Minas Gerais, v. 18, n. 28, p. 203-227, 13 maio 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2017v18n28p203>. Acesso em: 25 out. 2021.

FAY, C. M. *Congonhas: entre a terra e os céus de São Paulo* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14671/2/Congonhas\\_entre\\_a\\_terra\\_e\\_os\\_ceus\\_de\\_Sao\\_Paulo.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14671/2/Congonhas_entre_a_terra_e_os_ceus_de_Sao_Paulo.pdf). Acesso em: 25 out. 2021.

FRACALOSSI, I. Clássicos da Arquitetura: aeroporto Santos Dumont / Marcelo e Milton Roberto. *ArchDaily*. [s. l.]. [s. d.]. Disponível: <https://www.archdaily.com.br/01-144652/classicos-da-arquitetura-aeroporto-santos-dumont-slash-marcelo-e-milton-roberto>. Acesso em: 19 nov. 2020;

GARREAU, J. *Edge City: Life on the New Frontier*. Nova Iorque: Anchor Books, 1992.

GÜLLER, M.; GÜLLER, M. *From airport to airport city*. Barcelona: Editora Gustavo Gili, 2003.

INFRAERO. Anuário 2018. Distrito Federal – Brasília, [s. d.]. Disponível em: [http://www4.infraero.gov.br/media/677124/anuario\\_2018.pdf](http://www4.infraero.gov.br/media/677124/anuario_2018.pdf). Acesso em: 25 nov. 2020.

INFRAERO. Características do Aeroporto do Rio de Janeiro – Santos Dumont. Distrito Federal – Brasília, [s. d.]. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/aeroportos/aeroporto-do-rio-de-janeiro-santos-dumont/sobre-o-aeroporto/caracteristicas/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2011.

KASARDA, J. D.; LINDSAY, G. *Aerotropolis: The way we'll live next*. Nova Iorque: Farrar Straus Giroux, 2012.

KOOLHAAS, R. *Três textos sobre a cidade: grandeza, ou o problema do grande; a cidade genérica; espaço lixo*. Barcelona: Editora Gustavo Gili, 2010.

- LOYOLA, V. Conhecendo o aeroporto de Congonhas em São Paulo. *História para viajar*. [s. l.], 16 ago. 2017. Disponível em: <https://www.historiasparaviajar.com/2017/08/conhecendo-o-aeroporto-de-congonhas-em.html>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- LUSSAULT, M. *Hyper-lieux. Les nouvelles géographies de la mondialisation*. Paris: Le Seuil, coll. La Couleur des idées, 2017.
- MAEDA, K.; M.; FIGUEIREDO, B. A. de; MARCONDES, F. O Metrô de São Paulo e o Desenho Interpretativo: estações, tipologias e a cidade em cinco décadas. In: ENANPARQ, 6, 2020, Brasília. *Anais eletrônicos* [...]. Brasília: UnB, 2020. Disponível em: <https://enanparq2020.s3.amazonaws.com/MT/22573.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.
- MEHTA, V. Evaluating Public Space. *Journal of Urban design*, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 53-88, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13574809.2013.854698>. Acesso em: 25 out. 2021.
- MEIER, R. STM simula como será experiência do passageiro na Linha 17-Ouro. *CPTM*. São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.metrocptm.com.br/stm-simula-como-sera-experiencia-do-passageiro-na-linha-17-ouro/>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- MEIER, R. Metrô pode renomear estação que atenderá o Aeroporto de Congonhas. *CPTM*. São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.metrocptm.com.br/metro-pode-renomear-estacao-que-atendera-o-aeroporto-de-congonhas/>. Acesso em: 9 set. 2020.
- MENAI, T. O milagre na gestão... No MAM do Rio, um guardião da cultura tenta seu segundo ato. *Brazil Journal*. Weekend. Rio de Janeiro, 11 out. 2020. Disponível em: <https://braziljournal.com/o-milagre-da-gestao-no-mam-do-rio-um-guardiao-da-cultura-tenta-seu-segundo-ato>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- NEVES, L. Conheça o Blacklist, bar que oferece uma incrível vista do aeroporto de Congonhas. *Contato Radar*. [s. l.], 26 out. 2020. Disponível em: <https://contatoradar.com.br/2020/10/conheca-o-blacklist-bar-que-oferece-uma-incrivel-vista-do-aeroporto-de-congonhas/>. Acesso: 20 set. 2021.
- OLDENBURG, R. *Celebrating the Third Place: inspiring stories about the great good places at the heart of our communities*. Nova York: Marlowe & Company, 2001.
- OLIVEIRA, A. R. de. Parque do Flamengo: instrument de planificação e resistência (1). *Arquitectos*, São Paulo, ano 7, n. 079.05, dez. 2006. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/07.079/288>. Acesso em: 25 out. 2021.
- PAULO BARUKI Arquitetura. *Complexo Santos Dumont*. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <http://paulobaruki.com/pt/complexo-sdu>. Acesso em 19 nov. 2020.
- PEREIRA, C. C. P. O Pórtico Clássico como Terminal Aéreo: os projetos dos irmãos Roberto para o Aeroporto Santos Dumont. *Arqtextos*, Porto Alegre, n. 3-4, p. 122-135, 2003, p.122-135. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22156>. Acesso em: 25 out. 2021.

PERRONE, R. A. C. *O Desenho como Signo da Arquitetura*. 1993. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo - SP, 1993.

REFORMA DA PISTA central do Aeroporto de Congonhas é concluída em São Paulo.

G1. São Paulo, 3 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/03/reforma-da-pista-central-do-aeroporto-de-congonhas-e-concluida-em-sao-paulo.ghtml>. Acesso em 9 set. 2020.

ROSEAU, N. *Aerocity: Quand l'avion fait la ville*. Marseille: Éditions Parenthèses, 2012.

ROSEAU, N. Dal megaevento alla megastruttura, L'aeroporto emblem della città globale. *Le Culture Della Técnica*, Torino, v. 25, p. 183-200, 2014. Disponível em: <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01291308>. Acesso em: 25 out. 2021.

ROSSI, M. C. de B. *Bi para Tri: as conexões perspectivas*. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2014.

SANTOS, R. R. dos. *Aeroportos: do campo de aviação à área terminal*. São Paulo: Editora Contar, 1985.

cadernos pós  
cadernos de pós-graduação  
em arquitetura e urbanismo  
universidade presbiteriana mackenzie

