



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

ISABELA OLIVEIRA PEREIRA

# **PROJETO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS:**

Estudo da implementação de parcelamentos do solo em parcerias

Brasília  
2023

ISABELA OLIVEIRA PEREIRA

# **PROJETO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS:**

Estudo da implementação de parcelamentos do solo em parcerias

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Arquitetura em Urbanismo.

Área de concentração: Projeto e Planejamento

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo de Lima Bezerra

Brasília  
2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira Pereira, Isabela.

048 Projeto e gestão de espaços públicos urbanos: Estudo da implementação de parcelamentos do solo em parcerias / Isabela Oliveira Pereira. – Brasília, 2023. 168p. : il.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2023.

Orientadora: Maria do Carmo de Lima Bezerra

1. Parcelamento do solo 2. Parceria Público-Privada 3. Código de posturas. I.  
Título

## TERMO DE APROVAÇÃO

**Projeto e gestão de espaços públicos urbanos: Estudo da implementação de parcelamentos do solo em parcerias.**

Autora: Isabela Oliveira Pereira

Dissertação de Mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de concentração: Projeto e Planejamento

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

### BANCA EXAMINADORA

---

Maria do Carmo de Lima Bezerra; Dr.<sup>a</sup> (FAU - UnB).  
(ORIENTADORA)

---

Victor Carvalho Pinto; Dr. (Senado Federal).  
(EXAMINADOR EXTERNO)

---

Marcos Thadeu Queiroz Magalhães; Dr. (FAU - UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

Cristina Maria Correia de Mello Florêncio; Dr.<sup>a</sup> (SEDUH).  
(SUPLENTE)

Brasília, agosto de 2023.

## AGRADECIMENTOS

No encerramento desta etapa, vale ressaltar não apenas a satisfação final do objetivo cumprido, mas também a beleza do que se vive no processo, a partir das pequenas conquistas e aprendizados ao longo do percurso, até que se tenha anunciado a chegada, que nada mais é que o ponto de partida de novos caminhos.

Agradeço pelo aprendizado sobre a paciência e a disciplina que a escrita requer, sobre aceitar e vencer o desconforto inicial frente ao desafio da redação da primeira página de um capítulo. Sobre identificar e aceitar momentos de pausa necessários para que processos mentais, mesmo que inconscientes, colaborem com a solução de questões que se mostram a princípio como travas. Sobre o valor da disciplina combinada a escolhas variadas de atividades que se encaixam e se fazem fluir, alternando momentos de foco total na escrita, com leituras em um café, e uma conversa que faz com que sensações difusas ganhem formas mais elaboradas e encadeadas. Sobre como apreciar os momentos em minha própria companhia, que foram muitos nesse processo, e sobre a vivência prática de que o melhor caminho é aquele que resulta das combinações possíveis que se colocam em um dado momento.

Agradeço ainda àqueles que tiveram contribuição essencial para o resultado do trabalho:

À minha orientadora, Professora Doutora Maria do Carmo de Lima Bezerra, que aceitou o desafio de orientar este trabalho em prazo reduzido e em meio a diversas outras demandas de uma dinâmica vida acadêmica. Sua persistência e experiência foram fundamentais para traçarmos as rotas para a dissertação, levando a que pudéssemos colher bons frutos desta parceria.

Aos membros da banca avaliadora, Professor Doutor Marcos Thadeu Queiroz Magalhães e Doutor Victor Carvalho Pinto, pelas valiosas contribuições a partir das quais pudemos redefinir trilhas e tornar o trabalho mais consistente.

Ao Governo Federal, por me conceder a oportunidade de me dedicar plenamente a esta experiência para capacitação contando com afastamento remunerado dentro do Programa de Capacitação de Longa Duração – PCLD.

À minha família e amigos, pelo apoio e incentivo durante todo este período.

## Resumo

As cidades brasileiras têm encontrado diversas dificuldades para oferecer à população espaços públicos de qualidade, aqui entendidos como aqueles que proporcionam experiências positivas no uso da cidade, especialmente nas dimensões da mobilidade do pedestre, no convívio social e na economia urbana. Embora a atribuição constitucional de executar a política de desenvolvimento urbano seja do município, os benefícios atrelados a espaços públicos de qualidade, também chamados de dinâmicos, motivam os diversos setores sociais a participarem para promovê-los. Para isso, existem instrumentos do direito urbanístico que propiciam a realização de projeto e gestão de espaços públicos com a participação de agentes públicos e privados. Dentre esses instrumentos, se destaca o parcelamento do solo, por onde se inicia a estruturação dos espaços públicos. Frente a essa problemática, o estudo teve como objetivo identificar diretrizes de projeto e de responsabilidades de gestão para tornar os parcelamentos do solo urbano promotores da qualidade espacial urbanística. Para tanto, exploraram-se o conceito de espaço público, suas funções, tipologias e o que define o dinamismo urbano, bem como os instrumentos do direito urbanístico. São discutidos três aspectos principais: como a norma de parcelamento do solo pode promover a incorporação de diretrizes de projeto para o alcance das características urbanísticas que definem a qualidade espacial urbana; como pode promover melhorias à gestão espacial a partir de definições sobre a repartição de responsabilidades, e como o código de posturas pode se tornar o instrumento que concentra normas para projeto e gestão de espaços públicos em parceria entre os setores público e privado. Como método, abordou-se a dimensão do projeto construindo quadros com características urbanísticas e diretrizes de projeto urbano destacadas na literatura especializada como facilitadoras do dinamismo urbano. Na dimensão da gestão, também foram construídos quadros-síntese dos instrumentos do direito urbanístico associados às modalidades de 'loteamentos de acesso controlado' e de 'condomínios de lotes'. Os achados são utilizados para avaliação do projeto do bairro 'Cidade Orbitá', a ser implantado em Brasília/DF/Brasil, quanto à suficiência de diretrizes para a promoção do dinamismo dos espaços públicos e à possibilidade de que os modelos de gestão adotados, sua estruturação jurídica e regulamentação resultem na promoção do dinamismo em espaços públicos. Como contribuições, o trabalho propõe recomendações para o aprimoramento da regulamentação afeta ao parcelamento do solo com vistas à promoção da qualidade dos espaços públicos.

**Palavras-chave:** parcelamento do solo, parceria público-privada, código de posturas, rua completa, dinamismo urbano

## Abstract

Brazilian cities have encountered several difficulties in providing the population with quality public spaces, understood here as those that offer positive experiences in city use, especially in the dimensions of pedestrian mobility, social interaction, and urban economy. Although the constitutional attribution to execute urban development policies lies with the municipalities, the benefits associated with quality public spaces, also known as dynamic spaces, motivate various social sectors to participate in promoting them. For this purpose, there are instruments of urban law that facilitate the realization of project and management of public spaces with the participation of public and private agents. Among these instruments, land subdivision stands out as the starting point for structuring public spaces. Facing this problem, the study aimed to identify project guidelines and management responsibilities to make urban land subdivisions promoters of urban spatial quality. To do so, the concept of public space, its functions, typologies, and what defines urban dynamism were explored, as well as the instruments of urban law. Three main aspects were discussed: how the land subdivision norm can promote the incorporation of project guidelines to achieve the urban characteristics that define spatial urban quality; how it can promote improvements in spatial management through definitions of responsibility distribution, and how the code of postures can become the instrument that concentrates norms for project and management of public spaces in partnership between public and private sectors. The method approached the project dimension by constructing tables with urban characteristics and urban project guidelines highlighted in specialized literature as facilitators of urban dynamism. In the management dimension, synthesis tables of urban law instruments associated with the modalities of 'controlled access allotments' and 'condominium of lots' were also constructed. The findings are used to evaluate the project of the 'Cidade Urbitá' neighborhood, to be implemented in Brasília/DF/Brazil, regarding the sufficiency of guidelines for promoting the dynamism of public spaces. As contributions, the work proposes recommendations for the improvement of regulations related to land subdivision in order to promote the quality of public spaces.

**Keywords:** land subdivision, public private partnership, posture codes, complete street, urban dynamism

## Lista de Anexos

Anexo 1. Dimensionamento de calçadas e vias cicláveis.

Anexo 2. Tratamento de travessias.

Anexo 3. Raios de esquina.

Anexo 4. Exemplos de solução de desenho para moderação de tráfego.

## Lista de Figuras

Figura 1. Exemplo de utilização excessiva do espaço público para o uso e ocupação que favorece os automóveis e sua transformação em um espaço público com distribuição espacial mais equitativa.

Figura 2. Exemplo de redistribuição do espaço da rua orientada para carros para transformá-la em uma rua multimodal.

Figura 3. Zoneamento de uso do solo DIUR/2018.

Figura 4. Proposta de zoneamento de uso do solo do PDU para o bairro Cidade Urbitá.

Figura 5. Poligonais da Fazenda Paranoazinho com marcação do sistema viário estruturante e das etapas de implementação.

Figura 6. Proposta do sistema viário e poligonais das etapas de implementação.

Figura 7. Demarcação da área do projeto da Etapa 1 do Urbitá.

Figura 8. Estudos de volumetria do escritório DPZ para a tipologia de quarteirão 'bloco de perímetro' adotada no bairro 'Cidade Urbitá'.

Figura 9. Estudos de concepção arquitetônica das consultorias conforme tipologia de quarteirão 'bloco de perímetro' adotada no bairro 'Cidade Urbitá'.

Figura 10. Marcação das travessias de pedestre em trecho do Masterplan Perfis Viários elaborado pelo escritório Pypa.

Figura 11. Raios de esquina em anteprojeto de Perfis Viários elaborado pelo escritório Pypa.

Figura 12. Soluções de desenho para a moderação de tráfego previstas no anteprojeto elaborado pelo escritório Pypa.

Figura 13. Dimensionamento da seção de via que contará com linha de sistema de transporte público coletivo.

Figura 14. Anteprojeto da Rua Curitiba – Quadra 1.

Figura 15. Exemplos de conexões de ruas em 'T' – Av. Ushuaia com DF-425 e Av. Genebra com Av. Quito.



## Lista de Quadros

Quadro 1. Procedimentos metodológicos.

Quadro 2. Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Jacobs (2007).

Quadro 3. Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana - Jacobs (2007).

Quadro 4. Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Gehl (2010).

Quadro 5. Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana - Gehl (2010).

Quadro 6. Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Whyte (2009).

Quadro 7. Quadro-síntese de mecanismos de gestão segundo Whyte (2009).

Quadro 8. Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Alexander et. al (2013).

Quadro 9. Quadro-síntese de mecanismos de gestão segundo Alexander et. al (2013).

Quadro 10. Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo GDTI & NACTO (2018).

Quadro 11. Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana – GDTI & Nacto (2018).

Quadro 12. Quadro de características configuracionais para a qualidade de espaços públicos conforme autores e sua recorrência.

Quadro 13. Quadro de mecanismos de gestão para a qualidade de espaços públicos conforme autores e sua recorrência.

Quadro 14. Alterações afetas aos espaços de uso comum aprovadas desde 1979 e ainda mantidas na Lei nº 6.766/79.

Quadro 15. Diretrizes relativas à acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto.

Quadro 16. Diretrizes relativas à amenidade / segurança / conforto.

Quadro 17. Diretrizes relativas à conectividade / continuidade.

Quadro 18. Diretrizes relativas à densidade de pessoas/intensidade de uso.

Quadro 19. Diretrizes relativas à diversidade de usos.

Quadro 20. Diretrizes relativas à identidade.

Quadro 21. Instrumentos jurídicos e regulatórios passíveis de utilização em parcerias setoriais para projeto/gestão de espaços públicos.

Quadro 22. Modelo de quadro para a investigação da correspondência das diretrizes locais àquelas reunidas nos Quadros 15 a 20 da Seção 3.1.1.

Quadro 23. Disposições afetas aos espaços de uso comum na legislação distrital sobre o parcelamento do solo.

Quadro 24. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto.

Quadro 25. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas a amenidade / segurança / conforto.

Quadro 26. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas a conectividade / continuidade.

Quadro 27. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à densidade de pessoas/intensidade de uso.

Quadro 28. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à diversidade de usos.

Quadro 29. Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à identidade.

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1. Dimensionamento para calçadas conforme hierarquia/classe viária.

Tabela 2. Dimensionamento e tipologias de vias cicláveis conforme hierarquia/classe viária.

# Sumário

Resumo **vi**

Abstract **vii**

Lista de Anexos **viii**

Lista de Figuras **viii**

Lista de Quadros **ix**

Lista de Tabelas **x**

Introdução: Problema, Premissa, Objetivos e Metodologia **13**

**CAPÍTULO 1 – Espaço público: conceito e características definidoras de espaços públicos dinâmicos 20**

1.1. Conceito de espaço público **20**

1.1.1. Contexto, funções e tipologias de espaços públicos **24**

1.1.2. O protagonismo da ‘rua’ **26**

1.2. Características dos espaços públicos e sua expressão no dinamismo urbano **28**

1.2.1. Espaços públicos e a promoção da mobilidade do pedestre **28**

1.2.2. Espaços públicos e a promoção da economia urbana e da interação social **34**

1.3. Características configuracionais e mecanismos de gestão que definem/promovem o dinamismo/qualidade dos espaços públicos na literatura urbanística **36**

1.3.1. Dinamismo e qualidade urbana conforme Jane Jacobs **37**

1.3.2. Dinamismo e qualidade urbana conforme Jan Gehl **39**

1.3.3. Dinamismo e qualidade urbana conforme William Whyte **42**

1.3.4. Dinamismo e qualidade urbana conforme Christopher Alexander et. al **45**

1.3.5. Dinamismo e qualidade urbana conforme GDTI & Nacto **49**

1.4. Quadros-resumo de características configuracionais e de mecanismos de gestão que definem/promovem o dinamismo/qualidade do espaço público **52**

**CAPÍTULO 2 – Os instrumentos urbanísticos para a promoção do dinamismo em espaços públicos em parcerias 54**

2.1 Parcelamento do solo: a concepção de espaços públicos dinâmicos em parcerias **57**

2.1.1 O parcelamento nos moldes de condomínios de lotes e de loteamentos de acesso controlado **64**

- 2.2 Intervenções Urbanas: instrumentos urbanísticos passíveis de utilização em parcerias para a qualificação de espaços públicos na cidade consolidada **68**
- 2.3 Alguns estudos sobre como proceder para a elaboração de diretrizes de projeto que qualifiquem os espaços públicos urbanos **79**

### CAPÍTULO 3 – Promoção de espaços públicos dinâmicos: diretrizes de projeto e instrumentos regulatórios para parcerias setoriais **82**

#### 3.1 Os códigos de posturas e o alcance das características que tornam os espaços públicos dinâmicos **82**

##### 3.1.1 Estudo de diretrizes para a promoção de espaços públicos dinâmicos a constar no Código de Posturas municipal **86**

#### 3.2 Os instrumentos jurídicos e regulatórios que possibilitam a estruturação de parcerias para a promoção da qualidade dos espaços públicos **99**

### CAPÍTULO 4 – Os instrumentos do direito urbanístico na promoção de espaços públicos dinâmicos no parcelamento do solo: o bairro 'Cidade Orbitá' **118**

#### 4.1 Metodologia utilizada para o estudo empírico **118**

#### 4.2 O bairro 'Cidade Orbitá' **120**

#### 4.3 A regulamentação urbanística de parcelamento do solo do Distrito Federal **121**

##### 4.3.1 Avaliação das normas urbanísticas frente às características que definem espaços públicos dinâmicos **126**

#### 4.4 O projeto do bairro 'Cidade Orbitá': a Etapa 1 **135**

#### 4.5 O uso dos instrumentos jurídicos e regulatórios para a promoção da qualidade de espaços públicos no parcelamento do bairro 'Cidade Orbitá' **144**

### Considerações Finais **148**

### Referências bibliográficas **154**

### Anexos **164 -168**

## INTRODUÇÃO

Os espaços públicos configuram lugares acessíveis a todos, onde acontecem interações sociais, deslocamentos, atividades de lazer e esporte, trocas econômicas e manifestações culturais envolvendo uma ampla diversidade de pessoas.<sup>1</sup> Entre áreas verdes, praças, parques, ruas e suas calçadas, os espaços públicos assumem formas variadas e, quando bem estruturados em uma rede interconectada, possuem determinadas características que os qualificam e contribuem para ampliar a qualidade de vida e ambiental, estimular a mobilidade ativa, favorecer as atividades econômicas e convidar as pessoas a explorar a cidade, de forma a torná-la viva e propícia ao encontro. Constituem o que se denomina espaços dinâmicos (ALEXANDER et al., 2013; GEHL, 2010; JACOBS, 2007; GDTI & NACTO, 2018; WHYTE, 2009; PINHEIRO et. al, 2018).

Dentre os diversos espaços públicos, Jacobs (2007), já na década de 1960, destaca o papel das ruas como responsáveis por tornar a cidade agradável, ao incentivar o convívio social, oferecer vigilância natural, ajudar a desenvolver comunidades fortes e seguras e propiciar a prática da tolerância e o convívio pacífico. As ruas são, de fato, as unidades básicas em que as cidades são vivenciadas, espaços multidimensionais que, no conjunto da cidade, possuem as maiores áreas em termos de espaços públicos. Isso, por si só, já justificaria o destaque às ruas ao se pensar em soluções para a melhoria do ambiente urbano, mas, ao somar-se o valor inerente a ruas de qualidade, não restam dúvidas sobre a importância de tratá-las com atenção especial.

Ruas e espaços livres adjacentes a elas – praças, largos, parques, jardins, etc. – quando bem planejados e geridos, atraem pessoas a permanecer e a se deslocar, promovem o uso dos meios de transporte amigáveis ao ambiente – o coletivo e o ativo – o que contribui para a redução do consumo de recursos naturais e de emissões, ao tempo que trazem efeitos positivos à saúde de quem opta por caminhar ou pedalar para se locomover. Benefícios econômicos como a ampliação do movimento no comércio e a valorização imobiliária também são atribuídos a ruas dinâmicas. Para que a sociedade possa usufruir de tais benefícios, destaca-se a importância de conhecer o que confere qualidade ao espaço público, para que assim se possam tomar medidas para alcançá-la nas duas dimensões em que a ação se faz necessária – no projeto e na gestão.

Os múltiplos benefícios associados à qualidade dos espaços públicos deveriam ser capazes de tornar as iniciativas para a promoção da qualidade desses espaços ações de interesse de todo o conjunto da sociedade, não apenas da administração pública. Embora a atribuição de ordenar o território urbano seja municipal, conforme definição constitucional (BRASIL, 1988)<sup>2</sup>, diferentes agentes da sociedade, como associações de moradores ou de comerciantes, empresas e cidadãos em geral e diversos autores (MALERONKA, 2010; COTA, 2010) dedicados ao tema do desenvolvimento urbano entendem que projetos urbanos podem ser, de maneira pragmática, objeto de ação tanto pública como privada.

---

<sup>1</sup> HABITAT (2015).

<sup>2</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 182.

As parcerias entre os diversos setores sociais<sup>3</sup> que se voltam à promoção da qualidade do espaço público se utilizam de variados instrumentos do direito urbanístico que propiciam relações de troca de benefícios e ônus entre os parceiros. O conhecimento desses mecanismos é fundamental para a estruturação do regramento que orienta a atuação dos parceiros privados. Ao mesmo tempo, para que a projeção e a gestão dos espaços públicos alcancem o dinamismo urbano, se faz necessário tanto conhecer as características que o implicam como os instrumentos normativos que possam contemplar diretrizes para a promoção da qualidade espacial urbanística, quando da estruturação de parcerias.

Dentre os instrumentos urbanísticos, poucos tratam da normatização dos espaços públicos, sendo a maior parte voltada ao regramento de lotes, cujo uso predominante se dá de forma privada. De início, pode-se destacar que o código de posturas disciplinaria os espaços públicos no âmbito da cidade como um todo, enquanto as normas de parcelamento do solo, os espaços públicos a serem criados em áreas de expansão urbana. A regulamentação do parcelamento do solo tem como objeto o procedimento em que se dá o início da produção de novas áreas urbanizadas, sendo capaz de induzir a qualidade da expansão da urbanização em sua origem, quando o empreendedor privado assume a atividade da produção de novos lotes e espaços públicos. Anteriormente chamado de 'arruamento' ou 'abertura de ruas', o parcelamento do solo é a forma de urbanização mais significativa nas cidades brasileiras (LEONELLI, 2010). Assim, foi definido como o foco da análise dessa pesquisa no que se refere aos instrumentos urbanísticos utilizados na urbanização realizada em parcerias.

Articulando os estudos referentes à promoção do dinamismo dos espaços urbanos com a avaliação da atual regulamentação brasileira de parcelamento do solo, a pesquisa visa apontar diretrizes que levem à projeção das ruas e espaços livres adjacentes com qualidade urbanística, em especial, em parcelamentos. Quanto à dimensão da gestão do espaço público, o trabalho pretende realizar um estudo dos modelos de gestão derivados do loteamento tradicional e dos modelos recém introduzidos na legislação brasileira pela Lei nº 13.465/2017 - loteamento com acesso controlado e condomínio de lotes -, de forma a elucidar como alcançar a qualidade dos espaços livres de uso público em que se partilham responsabilidades entre parceiros públicos e privados. Com isso, pretende-se avaliar um caso de parcelamento em relação à suficiência das diretrizes locais para a promoção de espaços públicos de qualidade e à possibilidade de que os modelos de gestão adotados, sua estruturação jurídica e regulamentação resultem na promoção do dinamismo em espaços públicos.

A partir da investigação dos instrumentos do direito urbanístico que permitem a qualificação urbana em parcerias, em especial, - do parcelamento do solo -, da identificação de características que definem o dinamismo espacial urbano e da definição de diretrizes para alcançá-lo, entende-se possível avançar na promoção da qualidade de espaços públicos. Ao final espera-se contribuir, de maneira propositiva, com as discussões sobre o fortalecimento da administração pública em seu papel regulador e da importância do contínuo processo de refinamento das formas de atuação para promover melhores cidades.

---

<sup>3</sup> Aqui nos referimos a parcerias entre os setores sociais como parcerias dos setores público, privado e do terceiro setor, dentro da terminologia sociológica, como será visto no Capítulo 3.

## PROBLEMA

As ruas nas cidades brasileiras recebem a atenção necessária à promoção de suas múltiplas funções? A pergunta é abrangente, mas constitui um problema comum a muitas cidades, mesmo que possa existir e, existem, exceções. Na maioria delas, verifica-se, seja pelo seu dimensionamento, desenho, distribuição do espaço ou escala, que o conjunto de elementos que compõem as ruas, incluindo o leito viário e as calçadas, não atendem às múltiplas necessidades da população e deixam de gerar uma série de benefícios sociais, ambientais e econômicos. O mesmo pode ser dito para outros espaços públicos, como parques e praças, que são distribuídos de forma desequilibrada em relação a localização e área, passeios mal dimensionados ou inexistentes e com características que dificultam sua funcionalidade, como desníveis, barreiras, pavimento inadequado, além da falta de mobiliário urbano e de manutenção.

O problema se coloca tanto no que se refere ao espaço de circulação e sua adequação aos modos de transportes motorizados, como no que concerne a necessária conectividade entre passeios, não se percebendo um sistema caminhável, com lotes e vias articulados, propiciando as diferentes atividades que nelas ocorrem. As consequências disso podem ser observadas de diferentes formas, seja pelo número crescente de acidentes, de trânsito, por queda<sup>4</sup> e, em especial, pela baixa atratividade para permanecer ou se deslocar de maneira ativa, com reflexos sobre a economia e a sociabilidade urbana.

Importa chamar a atenção para os diversos usuários que não têm sido devidamente atendidos e acolhidos no espaço da rua. Dentre passageiros do transporte coletivo, operadores de cargas, motoristas, ciclistas, pessoas praticando atividades comerciais e pedestres nas mais variadas atividades, muitos encontram dificuldades na utilização do espaço público (GDTI & NACTO, 2018). Isso porque a maior parte dos projetos não apresenta soluções adequadas para oferecer a segurança, o conforto e o acesso a todos, com a devida prioridade àqueles que constituem o grupo mais vulnerável no trânsito - os pedestres.

As dificuldades de gestão enfrentadas pelos municípios para a promoção da qualidade dos espaços públicos podem ser justificadas em parte pela carência de recursos públicos diante da enorme demanda por atuação. No entanto, o cenário aponta para a condição de insuficiência normativa da regulamentação afeta aos espaços públicos, de forma que não são capazes de induzir a qualidade desses espaços quando da implementação de intervenções urbanas e, em especial, em parcelamentos do solo, quando se dá sua concepção inicial. Há ainda desconhecimento em relação aos possíveis modelos de gestão posterior ao parcelamento, que pode ser tanto a cargo do setor público ou de parceiros privados.

Quanto às normas de parcelamento do solo no Brasil, estas surgem nos anos 1930 visando estabelecer garantias contratuais entre vendedores e compradores e avançam sobre a definição de meios de se garantir a qualidade do projeto do espaço urbano. Depois de várias leis de menor expressão, se chega no fim da década de 1970 à Lei nº 6.766/79, o atual marco normativo a nível federal que trata das regras que disciplinam o processo de expansão urbana e requisitos relativos à qualidade da urbanização a ser implementada. Essa lei também já sofreu algumas alterações, em que se destacam, como de maior monta, as de 1999, 2017 e 2022. Nela, hoje se define a infraestrutura básica do espaço urbano e, ao tratar das áreas destinadas a espaços públicos<sup>5</sup>, se resume a exigir sua proporcionalidade à densidade de ocupação

---

<sup>4</sup> Número de acidentes ocasionados por quedas no Brasil cresceu mais de 65% de 2018 a 2021. (BRASIL, 2023)

<sup>5</sup> Lei nº 6.766/79, Art. 4º, I (BRASIL, 1979).

prevista. Quando aborda os desenhos do projeto de loteamento<sup>6</sup>, se volta a definir requisitos para a sua representação, e nada versa sobre aspectos relacionados à sua concepção. Dessa forma, não há a devida ênfase a exigências que garantam espaços urbanos aprazíveis com condições propícias à mobilidade do pedestre, à economia urbana e à interação social.

Embora se perceba o progresso da normatização do parcelamento, expresso na Lei nº 6.766/79, certos aprimoramentos mostram-se necessários. Isso porque essa lei federal estabelece que cada município deve estabelecer suas diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento<sup>7</sup>, seja incluindo-as no Plano Diretor da cidade, quando houver, seja quando solicitado pelo interessado pelo loteamento. No entanto, a maior parte dos municípios não possui tais diretrizes inseridas no Plano Diretor ou em outras normas e não fornece orientações suficientes para a elaboração de bons projetos de espaços públicos. As diretrizes, quando existem, costumam se restringir à definição dos limites da densidade da ocupação e à exigência da articulação viária com o entorno e da demonstração de atendimento às regras das concessionárias de serviços urbanos.

A insuficiência normativa ocorre, principalmente, em virtude da falta de clareza sobre o que traz qualidade ao espaço público. Há muito desconhecimento em relação a quais características os qualificam, que elementos são necessários para alcançá-los e como podem ser consubstanciados a partir da positividade normativa que oriente a elaboração de projeto e a gestão dos espaços públicos, incluindo-se aí a sua manutenção. Em relação à gestão dos espaços públicos, a legislação atual, a partir das modificações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, conferiu institucionalidade a formas de gestão do parcelamento alternativas àquela dos loteamentos tradicionais, instituindo o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado, que oferecem abertura à atuação de particulares na gestão do espaço urbano. No caso do loteamento tradicional e do loteamento de acesso controlado, as áreas livres de uso público são de domínio público, já dos condomínios de lote, embora sejam privadas, podem ter o uso público estabelecido por meio de limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público<sup>8</sup>, enquanto pode-se manter, ou não, a gestão privada desses espaços. A insuficiência normativa sobre os requisitos de qualidade dos espaços livres de uso comum e sobre a necessidade de definições formais sobre a repartição de responsabilidades de gestão entre a administração pública e as associações de moradores ou outras entidades com atividade equivalente à administração imobiliária constitui-se em um relevante entrave para a promoção de espaços públicos capazes de fomentar o dinamismo da vida urbana.

Toda essa problemática possui as interfaces a nível do projeto urbanístico e suas normas bem como da gestão urbana como as acima descritas, estando inserida no âmbito do processo de planejamento urbano, que deve considerar o ordenamento territorial municipal. Sem o exercício realizado entre os diferentes agentes urbanos - governo, população e setores organizados da sociedade das diferentes organizações comunitárias e empresariais - não se podem alcançar espaços públicos urbanos com qualidades configuracionais que os tornem dinâmicos.

---

<sup>6</sup> Ibidem, art. 9º, § 1º.

<sup>7</sup> Ibidem, arts. 6º, 7º e 8º.

<sup>8</sup> Ibidem, art. 4º, § 4º.



## **PREMISSA**

A identificação de diretrizes de projeto e de responsabilidades de gestão que garantam que o parcelamento do solo urbano seja definidor de espaços públicos promotores do dinamismo é essencial para o alcance da qualidade de vida urbana.

## **OBJETIVOS**

Identificar características configuracionais que qualificam os espaços públicos e as normas que regulamentam sua projeção e gestão para discutir como as parcerias com os diversos setores sociais podem promover espaços públicos dinâmicos.

### **Objetivo Geral**

Identificar diretrizes de projeto e de responsabilidades de gestão para tornar os parcelamentos do solo urbano promotores da qualidade de ruas e espaços livres de uso público adjacentes para o desempenho de suas funções de apoio à mobilidade do pedestre, à economia urbana e à interação social.

A pesquisa visa fornecer subsídios aos municípios para a construção e a aplicação da regulamentação urbanística de forma a torná-la capaz de promover a qualidade de espaços públicos.

### **Objetivos Específicos**

- 1) Revisar base conceitual e literatura especializada para criar um quadro de características que qualificam espaços públicos para a promoção da mobilidade do pedestre e do dinamismo.
- 2) Estudar os instrumentos do direito urbanístico que possibilitam a estruturação de parcerias com ênfase no projeto e gestão de parcelamentos do solo.
- 3) Propor diretrizes para projeto e gestão de parcelamentos do solo para que se tornem capazes de promover a mobilidade do pedestre e o dinamismo.
- 4) Avaliar um caso de parcelamento do solo verificando se a regulamentação urbanística local e as diretrizes fornecidas foram suficientes para definir espaços promotores da mobilidade do pedestre e do dinamismo.

## METODOLOGIA

A pesquisa se divide em quatro partes – (1) Referencial teórico e (2) Construção e aplicação dos procedimentos para análise, (3) Análise, (4) Considerações finais.

Quanto à primeira parte, **(1) Referencial teórico**, é realizada resenha de literatura a partir da revisão bibliográfica sobre:

- Conceito de espaço público, suas funções e tipologias;
- Características e elementos que qualificam os espaços públicos no que se refere à contribuição para o dinamismo e para a mobilidade do pedestre;
- Instrumentos do direito urbanístico - parcelamentos e em intervenções urbanas - para projeto e gestão de espaços públicos;
- Instrumentos do direito urbanístico - código de posturas, instrumentos jurídicos e regulatórios - que possibilitam a estruturação de parcerias setoriais para a promoção da qualidade dos espaços públicos.

Quanto à segunda parte, **(2) Construção e aplicação dos procedimentos de análise**, são elaborados:

- Quadro de análise de características configuracionais e de mecanismos de gestão identificados a partir da revisão bibliográfica;
- Quadro com sistematização de instrumentos jurídicos e regulatórios afetos a parcerias para a qualificação de espaços públicos;
- Quadros com diretrizes promotoras de espaços públicos dinâmicos relativas às características configuracionais destacadas.

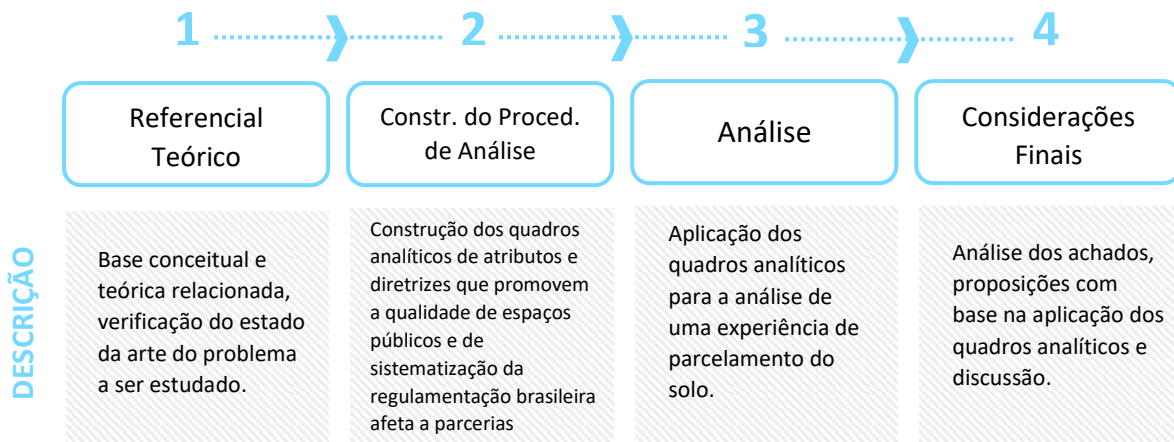
Quanto à terceira parte, **(3) Análise**, é avaliada uma experiência de parcelamento do solo à luz das questões levantadas ao longo da pesquisa quanto a:

- Suficiência da regulamentação local para a promoção de espaços públicos de qualidade;
- Possibilidade de que os modelos de gestão adotados, sua estruturação jurídica e regulamentação resultem na promoção da qualidade espacial urbanística;

Por fim, quanto à **parte (4) Considerações finais**, é realizada, a partir dos achados, uma discussão sobre a promoção da qualidade do espaço público resultante do projeto e da gestão realizados em parcerias setoriais, bem como será apresentada uma proposta de modificação à regulamentação afeta à qualidade dos espaços públicos produzidos a partir do parcelamento do solo.

Dessa forma, os procedimentos metodológicos podem ser resumidos no Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1** – Procedimentos metodológicos.



Fonte: Elaboração própria.

### Estrutura do trabalho

O trabalho é composto por quatro capítulos, além do conteúdo da Introdução, que apresenta o tema, o problema, a premissa, os objetivos, a metodologia e a estrutura do trabalho; e Considerações finais, em que se relatam os principais resultados e se apresenta uma contribuição propositiva à discussão sobre o papel do poder público em parcerias para a qualificação de espaços públicos.

No Capítulo 1 são apresentados a revisão teórica que fundamenta a pesquisa acerca do espaço público, seu conceito, funções e tipologias, sua contribuição para o dinamismo e para a mobilidade do pedestre e o estudo de características que definem espaços públicos dinâmicos e de mecanismos de gestão para a promoção de sua qualidade, com o enfoque em ruas e espaços livres de uso público adjacentes a elas.

No Capítulo 2 se estudam os instrumentos do direito urbanístico para a promoção da qualidade de espaços públicos em áreas urbanas consolidadas e em situações de expansão urbana, com ênfase nos parcelamentos do solo realizados em parcerias.

O Capítulo 3 estuda o instrumento código de posturas, que pode vir a se tornar o documento norteador da projeção e da gestão dos espaços públicos, e os instrumentos do direito urbanístico utilizados para a estruturação jurídica e da regulamentação de parcerias para a promoção da qualidade dos espaços públicos.

O Capítulo 4 se dedica ao estudo de uma experiência de parcelamento do solo avaliando, na dimensão do projeto, a suficiência da regulamentação local para garantir que os projetos de parcelamento aprovados sejam capazes de produzir espaços públicos de qualidade e, na dimensão da gestão, a possibilidade de que os modelos de gestão adotados, sua estruturação jurídica e regulamentação resultem na promoção do dinamismo em espaços públicos.

## **CAPÍTULO 1 - ESPAÇO PÚBLICO: CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DEFINIDORAS DE ESPAÇOS PÚBLICOS DINÂMICOS**

Nesse primeiro capítulo trataremos da fundamentação teórica que embasa a pesquisa acerca do espaço público bem como das características configuracionais<sup>9</sup> que contribuem para o dinamismo desses espaços. O objetivo será firmar bases para apoiar a projeção de espaços públicos e seu gerenciamento pelo poder público.

O espaço público, embora presente na vida cotidiana há milhares de anos, teve seu conceito abordado na literatura técnica apenas a partir da década de 1970. (ASCHER, 1998) Mesmo os precursores do urbanismo como Haussman ou Cerdà, não utilizam o termo para se referir aos espaços que de fato articulam o tecido urbano. A Carta de Atenas de Corbusier, que estabeleceu a síntese dos preceitos do urbanismo modernista, também não faz menção a essa categoria de espaços destacando suas funções, como de resto o faz para os demais espaços da cidade. Assim, as áreas da cidade hoje inseridas no conceito de 'espaço público' costumavam aparecer anteriormente à década de 1970 em referência a cada um dos usos que possuíam, como: ruas, praças, igrejas, jardins, feiras, mercados etc. (MATOS, 2010).

O início tardio da abordagem técnica sistematizada sobre o espaço público aponta para uma incongruência entre sua importância social e a insuficiente ênfase conferida ao tema ao longo do tempo. Decorre daí, também, as discussões mais recentes sobre o que qualifica esses espaços e o valioso efeito social proporcionado por bons espaços públicos. Nesse sentido, este capítulo inicial tem a intenção de abordar a qualidade do espaço público, partindo da delimitação do objeto de estudo, sua conceituação e posterior identificação das principais características que o qualificam, ou seja, que propiciam o dinamismo e facilitam a mobilidade do pedestre. São estudadas características configuracionais recorrentemente associadas ao dinamismo urbano pela literatura especializada, culminando na apresentação de um quadro-resumo sobre o que confere qualidade ao espaço público para propiciar o dinamismo.

### **1.1 Conceito de espaço público**

As discussões sobre o espaço público vêm ganhando destaque nacional e internacionalmente nas últimas décadas, o que pode ser percebido com o crescente número de publicações sobre o tema. Rosaneli et. al (2019) dedicam um estudo exclusivamente ao mapeamento da produção acadêmica

---

<sup>9</sup> Como características configuracionais entendem-se aquelas que *resultam* da configuração espacial dos espaços públicos.

relacionada a ele<sup>10</sup>, buscando formar um panorama teórico e analítico sobre abordagens conceituais utilizadas. Os autores organizam as produções conforme a dualidade de perspectivas que consideram o aspecto material ou imaterial do espaço público. O sentido imaterial tem relacionado o termo a conceitos abstratos como o ‘espaço da cidadania’ ou da ‘esfera pública’, incluindo abordagens em relação ao ‘espaço digital’, em que informações pessoais vem sendo questionavelmente tratadas por sistemas que envolvem *big data* e a divulgação de *fake news*. Para a pesquisa, será abordado em seu sentido mais tradicional como espaço físico e, sobre ele, se estudarão a instrumentos regulatórios e urbanísticos utilizados para sua projeção. Tratamos, pois, da definição de espaço público em seu enfoque material, com apoio no entendimento de que

*(...) é na dimensão material que o conceito de espaço público encontra maiores reverberações na prática e no ensino no âmbito da Arquitetura e Urbanismo e, conseqüentemente, no campo do Planejamento Urbano. (ROSANELI et. al, 2019)*

No que tange a identificação do espaço público, o conceito apresentado por Ascher (1998) elege como critério definidor a possibilidade de acesso irrestrito e apropriação pública. Já quanto à caracterização, Panerai (2014) o define como espaços ao acesso e circulação na cidade, enumerando as tipologias diferentes, como se vê a seguir:

*O espaço público compreende a totalidade das vias: ruas e vielas, bulevares e avenidas, largos e praças, passeios e esplanadas, cais e pontes, mas também rios e canais, margens e praias. Esse conjunto organiza-se em rede a fim de permitir a distribuição e a circulação na cidade. (PANERAI, 2014)*

Os organismos multilaterais, em sua atividade voltada à política urbana, têm dedicado atenção especial ao assunto em busca de uma definição globalmente aceitável para ‘espaço público’ de forma a facilitar a comunicação e compreensão do conceito em suas diversas frentes de ação. Nessa linha, se destaca o conceito extraído da Carta do Espaço Público, elaborada na ocasião da 2ª Bienalle Spazio Pubblico ocorrida em Roma em 2013 e apresentada em Quito, na Conferência Habitat III, promovida pela *United Nations Programme on Human Settlements* (UN-Habitat):

*Espaços públicos são todos os lugares de propriedade pública ou de uso público, acessíveis e desfrutáveis por todos de forma gratuita e sem motivação de lucro. (GARAU et. al, 2015, tradução nossa)*

---

<sup>10</sup> O estudo trata do recorte dos artigos dos ENANPUR de 2011 a 2017 que continham no título, no resumo, nas palavras-chaves ou na introdução, os termos “espaço público” e “esfera pública”, além de expressões aproximadas como “espaço livre público” e “esfera da vida pública”.

Ao explorar a definição, percebe-se que a ideia de espaço público como *bem público de uso comum*<sup>11</sup> implica na *acessibilidade* a todos e está associada à noção de serviço público, em que a única finalidade seria contribuir para o acesso, circulação e bem-estar das pessoas na cidade (HABITAT, 2015). Nessa linha, tem-se enfatizado a relevância do aspecto *acessibilidade* como principal condicionante para o enquadramento do espaço como público.

Promover a acessibilidade dos espaços públicos significa conferir acesso a eles, sem que haja barreiras motoras, sensoriais ou intelectivas. Dessa forma, mesmo áreas abertas de propriedade pública, quando não utilizáveis e não acessíveis, não poderiam ser consideradas como espaços que estão desempenhando seu caráter público como uma infraestrutura pública ou serviço público. Isso posto, os espaços não completamente acessíveis ou utilizáveis podem ser classificados como ‘espaços públicos em potencial’ e, portanto, constituem um recurso valioso para a qualificação do sistema de espaços públicos existente e para a ampliação da qualidade urbana como um todo (GARAU et. al, 2015).

Em relação ao quesito abertura/fechamento, a Carta do Espaço Público (GARAU et. al, 2015) propõe que o fato de serem ambientes abertos, de acesso público, é mais relevante do que a propriedade em si, em que pese existir maior probabilidade de acesso permanente em um espaço que seja de propriedade pública. Conforme a Carta, aqueles que são de propriedade pública oferecem garantias mais estáveis de acesso e aproveitamento ao longo do tempo por estarem menos sujeitos a alterações ditadas pelos proprietários privados, ou seja, um espaço pode ser de propriedade particular, mas de uso público.

Nessa linha, a condição de gratuidade de acesso é outra característica relevante à conceituação de espaço público, tendo em vista que a exigência de pagamento de taxas poderia impedir sua utilização por grupos desfavorecidos. Assim, o que há em comum entre as diferentes definições é o fato de os espaços públicos possuírem acesso irrestrito.

O aspecto da gratuidade leva à interpretação conflituosa de algumas políticas públicas que estabelecem taxas de uso do espaço público. Esses são casos de aplicação de pedágio urbano ou estacionamento rotativo. Nessas situações se vale de restrições de acesso a espaços públicos em apoio à política urbana de mobilidade, quando a restrição de uso do automóvel favorece o uso do espaço público pelo pedestre. Apesar de já ter havido questionamentos jurídicos, esse tem sido, ao longo do tempo, um argumento aceitável, pois se restringe para possibilitar mais acesso à maior parte da

---

<sup>11</sup> O Código Civil (Lei n. 10.406/02), define *bens públicos* como aqueles de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo exemplos de *bens públicos de uso comum* rios, mares, estradas, ruas e praças. (arts. 98 e 99)

peças. Nesse sentido, a definição de espaço público adotada pode ser expressa da seguinte forma - **espaços públicos são todos os lugares de propriedade pública ou de uso público, acessíveis e desfrutáveis por todas as pessoas<sup>12</sup>, de forma gratuita e sem a motivação de lucro.**

Ainda retomando as políticas públicas de cobrança de taxas, cabe a observação em relação à menção da ausência de 'motivação de lucro' no conceito adotado. Entende-se que o Estado gerencia o espaço público e que nele coexistem interesses públicos e privados, devendo levar em consideração o princípio da 'supremacia do interesse público sobre o privado' e a ponderação de interesses<sup>13</sup> na resolução de conflitos, de forma a impedir que o lucro seja o impulso governante ao se tratar da produção e oferta de espaços públicos.

Tendo a pesquisa o objetivo de discutir as características configuracionais que conferem qualidade aos espaços públicos promovendo dinamismo à cidade para o desempenho de suas funções, vale discutir um pouco as ideias que se relacionam ao tema da qualidade e do dinamismo urbano.

A partir do delineamento de uma visão de espaço público, vale destacar o que seria a qualidade do espaço público. Quanto ao significado do termo '**qualidade**', aqui é usado com o significado corrente na área do planejamento, ou seja, como o objetivo de criar facilidades para as atividades das pessoas no ambiente urbano. E como a qualidade do espaço público interfere na qualidade de vida da população?

A expressão 'qualidade de vida' tem sido utilizada como objetivo do planejamento urbano desde sua criação e abrange uma série de dimensões, o que é discutido por vários autores (GOMES & SOARES, 2004; MORATO, 2004; BEZERRA & SANTOS, 2021) podendo ser associada a: 1) nível de vida, qualidade do trabalho, proteção a direitos e à velhice etc., ou seja, condição de desenvolvimento humano; 2) acesso a equipamentos e infraestruturas nas cidades; e 3) percepção das pessoas em termos de satisfação em relação ao conjunto de fatores resultantes da interação entre a sociedade e o ambiente natural que trazem sensações de paz, liberdade, encontro interpessoal etc. Assim, são muitas as relações entre os espaços públicos e essas visões de qualidade de vida urbana.

A qualidade de vida nas cidades se associa de maneira estreita, portanto, à qualidade dos espaços públicos, à medida que esses englobam as infraestruturas e os equipamentos urbanos que afetam diretamente o modo como as pessoas se sentem ou não satisfeitas em sua experiência interativa com a sociedade e com o ambiente em que estão inseridas. E quando se pensa em um

---

<sup>12</sup> 'Por todas as pessoas' se remete ao conceito de 'cidade para pessoas' de Gehl (2010).

<sup>13</sup> ARAGÃO, 2017, p. 207

espaço público de qualidade, logo se vem em mente um local com várias e diversas pessoas e atividades onde existe motivação para permanecer, ou seja, um espaço dinâmico.

O dinamismo urbano, percebido a partir da presença de pessoas nos espaços públicos durante diversos horários do dia, reproduz a dinâmica da sociedade, expressa por sua diversidade social e econômica. Vale ressaltar que a intensidade de utilização dos espaços públicos possui relação com sua estrutura espacial, ou seja, a seus aspectos configuracionais.

Pinheiro et. al (2018) estudam o dinamismo em contraposição à deterioração do espaço urbano, identificando características que auxiliam a realização de projetos urbanos de retrofit ou reciclagem urbana. As autoras associam o dinamismo a determinadas características indicadoras de um espaço público bem-sucedido. Procedem sua pesquisa investigando aspectos configuracionais de espaços dinâmicos mencionados por diversos autores. Em linha semelhante, Ferreira (2021), realiza estudo a partir revisão bibliográfica de publicações em busca de sistematizar diretrizes que levem ao alcance de configurações espaciais propícias ao dinamismo nos espaços públicos.

Tomando esses estudos como exemplos, observa-se a subjetividade perceptiva em relação aos principais fatores que levam as pessoas a frequentarem os espaços públicos sendo que, mesmo dentre os urbanistas, há entendimentos variados sobre o que é essencial para a promoção do dinamismo nos espaços públicos. Percebe-se, pois, a relevância da pesquisa e sistematização das características configuracionais que os qualificam, o que será realizado mais adiante.

Outra conceituação relevante ao trabalho se refere ao que se entende pelas dimensões de 'projeto' e 'gestão' ao abordar a temática dos espaços públicos. Aqui se utiliza o termo 'projeto' ao tratar da formulação e concepção de soluções urbanísticas configuracionais enquanto o termo 'gestão' abrange tanto as estratégias para a implementação do projeto como a realização de serviços que garantam a funcionalidade do espaço construído.

### **1.1.1 Contexto, funções e tipologias de espaços públicos**

Para melhor compreensão de como podem ser alcançadas as características que conferem dinamismo à cidade, é básico conhecer as partes que a compõem e suas funções para o pensamento do projeto urbano no caso do parcelamento em áreas de expansão urbana, ou no caso de *retrofit*, em que a intervenção urbana é aplicável para a qualificação de determinada área. O tema encontra diferentes visões entre os autores, as quais se busca sintetizar a seguir.

Segundo Lamas (2004), as cidades são compostas por uma diversidade de elementos interconectados que exercem funções urbanísticas distintas, sendo identificados onze elementos configuracionais que compõe as cidades de modo geral: (1) o solo ou pavimento; (2) o edifício; (3) o



lote; (4) o quarteirão; (5) a fachada; (6) o logradouro ou espaço privado do lote não ocupado por construção; (7) a rua ou traçado; (8) a praça; (9) o monumento isolado; (10) a vegetação; e (11) o mobiliário urbano.

Conforme Panerai (2014), o tecido urbano é composto por esses três conjuntos de elementos configuracionais: (i) os espaços públicos e a rede de vias, (ii) os parcelamentos fundiários e (iii) as edificações. Os espaços públicos e a rede de vias constituem a estrutura básica definidora do espaço urbano, que permite o acesso e a circulação na cidade. Os parcelamentos fundiários são interdependentes da rua, sendo organizados a partir dela, tendo-a sempre como referência. Delimitam frações do solo, podendo constituir-se por grandes ou pequenos lotes, variando de acordo com a forma dos espaços públicos e as definições do traçado urbano. Se relacionam ao uso do solo, que é estabelecido para cada lote e interfere na condição de acesso aos demais espaços urbanos. Já as edificações correspondem majoritariamente ao espaço privado e vertical. A maneira como se dá a ocupação do lote pela edificação varia de acordo com a intensidade de ocupação e com a intensidade de aproveitamento vertical, sendo os logradouros o espaço negativo resultante dessa ocupação.

Já se adotarmos a Carta do Espaço Público (GARAU et. al, 2015), os espaços públicos se caracterizam pelas funções que exercem, como: (a) constituir suporte físico e rede para a movimentação e o estacionamento de pessoas e meios de transporte; (b) acomodar mercados e atividades comerciais acessíveis e outros serviços; (c) oferecer oportunidades para recreação, exercício físico e regeneração para todos (parques, jardins e facilidades públicas ao esporte); (d) auxiliar a promover educação e cultura; (e) constituir lugares de memória individual e coletiva em que há identidade das pessoas e da comunidade; (f) promover convívio e (g) integrar arquitetura e paisagem urbana, com papel determinante na imagem geral da cidade.

Quanto às tipologias de espaços públicos, Macedo (1995) e Magnoli (2006a), propõem a subdivisão dos espaços urbanos em duas categorias – espaços edificados e espaços livres. Enquanto os edificados seriam aqueles situados entre paredes e tetos de uma edificação, os espaços livres são todos aqueles não ocupados por um volume edificado, abrangendo as ruas, praças, largos, pátios, quintais, parques, jardins, terrenos baldios, corredores externos, vilas, vielas e outros.

Dentre os espaços livres, conforme Macedo (1995), há três tipologias quanto à facilidade de acesso das pessoas: (i) espaços livres privados, que são aqueles de acesso restrito, como quintais, fazendas, clubes, pátios e outras áreas não edificadas as quais somente os donos e seus convidados têm acesso; (ii) espaços livres semiprivados, que correspondem a áreas de titularidade particular, porém que permite o acesso de todos sem impedimentos diretos, tais como praças dos shoppings, e os pilotis dos prédios de Brasília; e (iii) espaços livres públicos, que seriam áreas de propriedade pública

utilizadas por todos com acesso irrestrito durante o horário de funcionamento ou de forma permanente, como o caso das ruas. São exemplos desses espaços as ruas, parques, praças orlas, lagos e rios.

Para a delimitação do objeto de estudo, este trabalho se concentrará na investigação da tipologia dos espaços livres da conceituação de Macedo (1995), onde se destacam as – **ruas e espaços livres de uso público adjacentes**, definidos da seguinte forma:

**Ruas** – compreendem espaços públicos que recebem diversas denominações, como avenidas, bulevares, calçadões, vielas etc. São compostas, geralmente, pelo leito viário onde transitam veículos, e por calçadas laterais destinadas ao trânsito de pedestres. Podem ser destinadas a pedestres apenas e, quando exclusivas de veículos no ambiente urbano, são denominadas ‘vias’ e ‘rodovias’, quando nos espaços interurbanos. Estão estreitamente relacionadas a uma função urbana essencial – a mobilidade. São espaços multidimensionais e multifuncionais que se estendem da face de uma propriedade até a outra permitindo acesso seguro para todas as pessoas, espaços onde ocorrem as mais diferentes atividades, como: deslocamento, lazer, comércio, encontros, comícios e shows. Por fim, é o espaço em que se dá a interface entre áreas públicas e privadas.

**Espaços livres de uso público adjacentes** – compreendem parques, jardins, *playgrounds*, praias públicas, margens de rios e orlas contíguos às ruas. Oferecem áreas de estar e recreação à população e contribuem para a qualidade ambiental, interação social da população e economia urbana. Nesses espaços podem ocorrer atividades culturais e de comércio de forma esporádica sendo de acesso livre a todos sem cobrança e, usualmente, de propriedade e manutenção públicas.

### 1.1.2 O protagonismo da ‘rua’

Neste ponto vale ressaltar o protagonismo da rua dentro da categoria de espaços públicos, já destacado por Jacobs (2007) na década de 1960. A autora observa que “se as ruas de uma cidade parecerem interessantes, a cidade parecerá interessante; se elas parecerem monótonas, a cidade parecerá monótona” (JACOBS, 2007, p. 30). Quanto à sua área, é notável que as ruas constituem a tipologia de espaço público com maior representatividade no território de uma cidade.

Ao iniciar a abordagem do conceito da rua, chama a atenção o entendimento encontrado na publicação da Global Designing Cities Initiative (GDTI) e da National Association of City Transportation Officials (NACTO) (2018), que se contrapõe à visão frequente da rua como uma superfície bidimensional voltada à circulação de veículos, desconsiderando, por exemplo, as superfícies das edificações, em que a rua encontra a propriedade privada:

*[Rua] É a unidade básica do espaço urbano através da qual as pessoas vivenciam a cidade. É frequentemente mal interpretada como a superfície bidimensional por onde passam os automóveis ao se deslocar de um local a outro. As ruas são, de fato, espaços **multidimensionais** compostos por muitas superfícies e estruturas. Elas se estendem da face de uma propriedade até a outra, incluindo as beiradas das construções, usos do solo e recuos que marcam cada lado. (GDTI & NACTO, 2018, grifo nosso)*

Ao longo da história das cidades, a rua sempre se mostrou relevante como espaço de encontros e uso múltiplo, entretanto, a partir do período entre o final do século XIX e início do século XX, quando o urbanismo modernista passa a ser a ideia dominante de cidade, a compreensão sobre a rua sofreu alterações. Com a decomposição das funções urbanas e a tentativa de compartimentá-las para lhes conferir maior eficiência, a rua foi desconstituída, passando a ser entendida como uma superfície de circulação. Como se vê em Brasília, a rua deixa de ser a unidade básica do traçado urbano, enquanto outra escala de planejamento entra em cena, com o enfoque na quadra como a fração elementar<sup>14</sup>.

Assim, será no início da década de 1960, a partir da crítica realizada por Jacobs (2007) ao modelo de planejamento urbano então vigente, que o debate sobre o resgate da concepção da rua como espaço multidimensional de vivência das cidades se expande, levando ao surgimento de novas abordagens conceituais. Hoje, é possível encontrar vários autores dentro da corrente do Novo Urbanismo (KRIER, 2009; LERUP, 2001; CALTHORPE, 1993; GEHL, 2010; SPECK, 2016), que discutem o papel central da rua na constituição da cidade.

Uma abordagem que despontou a partir da compreensão sobre o caráter incompleto do que se vinha observando comumente nas ruas é a noção de ‘rua completa’. De acordo com a National Complete Streets Coalition:

*Ruas Completas são ruas para todos. Ruas Completas é uma abordagem para planejar, projetar, construir, operar e manter ruas que permite acesso seguro para todas as pessoas que precisam usá-las, incluindo pedestres, ciclistas, motoristas e usuários de transporte público de todas as idades e habilidades. (National Complete Streets Coalition, 2022, tradução nossa)*

A origem do termo ‘rua completa’ remonta a 2003, quando a coalizão de defesa nacional americana *America Bikes*, propôs uma forma de incluir em um dispositivo de lei federal a exigência de que a infraestrutura para bicicletas fizesse parte da rotina do planejamento de todas as ruas. Dessa proposta, surge a ideia do nome, como uma maneira de ressignificar a discussão sobre mobilidade urbana e contemplar os elementos relevantes a todos os grupos de pessoas que utilizam o espaço das ruas (MCCANN, 2013). Embora a criação do termo tenha surgido a partir de uma instituição dedicada aos direitos dos ciclistas, o termo cunhado abrange a ideia de multifuncionalidade e dos múltiplos

---

<sup>14</sup> Jacobs, 2007.

usuários a serem atendidos de maneira equitativa no espaço da rua, conferindo a ela o caráter de ‘rua completa’.

Como tem sido destacado em relação à formulação de políticas públicas por estudiosos tais como o linguista George Lakoff (1980, *apud* MCCANN, 2013), o processo de modelar e interpretar um problema social é capaz de destacar uma determinada visão em relação a outras e direcionar o entendimento das pessoas. Uma condição torna-se uma questão social porque as pessoas apreendem informações sobre ela de uma forma que as conduz a perceber o problema, sua relevância e necessidade de atenção. Nesse sentido, o termo ‘Ruas Completas’ se mostraria forte ao chamar a atenção implicitamente à condição ‘incompleta’ que caracteriza grande parte das ruas no cenário mundial (MCCANN, 2013).

Neste trabalho, como visto, referimo-nos à rua em um conceito que une elementos apresentados por GDTI & Nacto (2018) e *National Complete Street Coalition* (2022) - **espaços multidimensionais e multifuncionais que se estendem da face de uma propriedade até a outra permitindo acesso seguro para todas as pessoas contribuindo para o dinamismo urbano.**

## **1.2 Características dos espaços públicos e a promoção do dinamismo urbano**

A presença de pessoas, embora não seja o único, tem sido entendido como um indicativo da qualidade de um espaço (JACOBS, 2007; WHYTE, 2009; GEHL, 2010; GDTI & NACTO, 2018). Sangaleti (2018), ao analisar o dinamismo de um espaço público, chama a atenção para a importância de se avaliar não apenas a quantidade de pessoas presentes, mas também levar em consideração a temporalidade e a motivação de sua presença. Isso porque se essas pessoas estão no local apenas de passagem em horários de pico para acesso a um polo gerador de empregos, a quantidade de pessoas não indica a qualidade do espaço público, afinal, mesmo espaços degradados podem ser muito utilizados caso não haja outras opções de acesso a determinada edificação.

Jacobs (2007), como já referido, foi uma das pioneiras a defender que a vitalidade das cidades, expressa no movimento de pessoas e da economia, como uma das principais características que as tornam lugares promotores de qualidade de vida. Para ela, a cidade viva tem seus espaços públicos utilizados com certa intensidade em seus diversos usos possíveis e por pessoas de características diversas. Nesse sentido, o adensamento e a diversidade de usos contribuem para a ampliação do número de frequentadores dos espaços, sendo, conforme a autora, características definidoras de espaços públicos dinâmicos e, como se verá a seguir, também são recorrentemente defendidos por outros autores.

O sociólogo e jornalista americano William Whyte (2009) é outro expoente que se destaca em seus estudos sobre espaços públicos que recebem muitas pessoas, estabelecendo diferenças em relação àqueles que são muito e pouco frequentados. Além de características físicas do espaço, o autor observa que o que mais atrai pessoas a um lugar são justamente outras pessoas. A questão demográfica (densidades) relacionada ao uso dos espaços urbanos é estudada por ele com atenção, buscando desvendar os segredos de praças dinâmicas.

Sendo a presença de pessoas um bom indicativo para se referir a um espaço público como dinâmico, importa investigar o que as fazem frequentá-los. O estudo do dinamismo a partir da pesquisa em base bibliográfica de características que qualificam a estrutura espacial urbana é o caminho adotado por Pinheiro et. al (2018), e também o que se pretende realizar neste trabalho. Para iniciar essa investigação, traz-se uma contextualização do tema do dinamismo em sua interface com a mobilidade do pedestre, com a interação social e com a economia de rua, realizando uma leitura prévia das características que definem espaços públicos dinâmicos relacionadas a tais dimensões.

### **1.2.1 Espaços públicos e a promoção da mobilidade do pedestre**

Conforme Pinto e Ribeiro (2016), durante décadas, espaços de circulação e espaços públicos foram vistos, no campo dos estudos urbanos, como espaços de características distintas. Enquanto os espaços públicos se caracterizariam pela riqueza, complexidade material e pela promoção do encontro e da sociabilidade, a circulação urbana produziria espaços homogêneos destinados fundamentalmente ao deslocamento, onde deveria imperar a racionalidade dos menores percursos a serem desenvolvidos. A dicotomia remete à oposição entre lugares e redes, entre fixos e fluxos, entre permanência e deslocamento, entre praças e vias e, ainda, entre espaços de apropriação e identidade comunitária, e espaços de circulação rápida e anonimato. Essa visão vem sendo modificada à medida que emergem abordagens teóricas em torno do conceito de ‘mobilidade’.

A mobilidade urbana surge como conceito que incorpora o problema da acessibilidade às necessidades e percepção dos diversos usuários e às dimensões social, cultural e econômica. Existe uma evolução para uma visão multidimensional em oposição àquela exclusivamente técnica e funcional, foco das pesquisas sobre transporte e circulação até os anos setenta (PINTO e RIBEIRO, 2017). É mais um conceito que ganha força à medida que se discute o enfoque urbanístico que levou ao esvaziamento do centro urbano e à redução da vida pública (JACOBS, 2007), ocasionados por políticas de suburbanização e especialização funcional do modernismo urbanístico.

O crescimento das cidades, principalmente a partir da segunda metade do século XX, se deu de forma acelerada e desestruturada, sem contar com uma política urbana voltada à valorização dos

espaços públicos. Ao mesmo tempo, a ausência de transportes públicos incentivava, quem tivesse condições, a usar o automóvel de forma indiscriminada tornando a cidade um lugar de oposições entre pedestre e carros. Avançar para a promoção da mobilidade urbana, significa uma alteração de modelos de políticas urbanas, da cultura estruturada em torno do uso do automóvel e do uso e ocupação do solo em desfavor da formação de espaços públicos dinâmicos, levando a prejuízos também à qualidade de vida de maneira geral (BRASIL, 2007).

Vale destacar que houve no Brasil influência do modelo de crescimento dos EUA, idealizado por planejadores<sup>15</sup> que, com a intenção de trazer modernidade, promoveram a ampliação das redes viárias, construindo rodovias, vias arborizadas e pontes, transformando a característica das cidades e, como consequência, levaram ao excesso de automóveis e a inúmeros inconvenientes, como poluição, congestionamentos e segregação social (BERMAN, 1986).

O ideário do conforto e da modernidade que permeou a política rodoviarista, logo foi confrontado com a impossibilidade de as cidades oferecerem infraestrutura e espaço urbano para que toda a população possa se locomover com fluidez utilizando o automóvel. Não há espaço para atender a demanda crescente por vias e estacionamentos sem que a vida e a funcionalidade da cidade sejam prejudicadas. Um exemplo de que essa estratégia não tem como se sustentar, dado que a demanda será sempre maior que a oferta, é o caso de Brasília. Mesmo tendo sido planejada para o automóvel, a cidade enfrenta congestionamentos.

Assim, o que se imaginou ser a solução para viabilizar a circulação fluida da população no conforto dos seus automóveis – oferecer amplos estacionamentos, implantar vias largas conectando polos de atividades dispostos na malha urbana de maneira dispersa, em meio a extensas áreas verdes pouco utilizadas – mostrou-se uma estratégia pouco eficiente. À medida que promove o consumo excessivo de recursos naturais, combustíveis, infraestrutura viária e de demais instalações, esse conjunto de medidas gera, ainda assim, congestão de tráfego. Como bem expõe Kneib (2012):

*Trata-se de uma questão matemática: é impossível resolver a equação da demanda e oferta para os automóveis. É apenas uma questão de tempo, paralela ao crescimento da cidade. Quanto mais vias são abertas para que os automóveis circulem, mais pessoas adquirem autos, se deslocam com eles, e mais espaços são demandados. (KNEIB, 2012)*

A priorização das vias de deslocamento rápido se deu paralelamente a alterações no urbanismo das cidades, que passaram a ter usos do solo com atividades monofuncionais dentro da visão modernista de separação de funções para o melhor funcionamento da ‘máquina cidade’. A

---

<sup>15</sup> Nesse contexto destaca-se Robert Moses, icônico urbanista americano conhecido especialmente por seus projetos de infraestrutura de grande escala em Nova York.

setorização que agrupava usos semelhantes em áreas separadas tinha como resultado a concentração do uso dos setores em determinados períodos do dia. Os setores reservados aos serviços, por exemplo, eram utilizados somente durante o dia, enquanto no período da noite ficavam ociosos, sem vitalidade, transmitindo a sensação de insegurança.

Quanto aos espaços públicos, os resultados desse modelo de urbanismo podem ser observados na maneira como eles têm sido concebidos na cidade. Por um lado, se oferece área excessiva para o trânsito dos automóveis em detrimento da circulação de modos de transporte ativo e, por outro, se dispõem muitas áreas verdes a título de áreas de lazer, mas desconectadas das áreas de circulação dos pedestres. Assim, o enorme espaço destinado a estacionamentos tem tomado lugar de praças, parques e áreas de convívio social por serem esses mais próximos das edificações. As superdimensionadas faixas dedicadas aos veículos individuais motorizados têm estimulado a condução em altas velocidades e inibido a utilização segura e a apropriação do espaço público pelo pedestre. Os cruzamentos e pontos de travessia com raio de esquina e dimensionamento pensados para favorecer a mudança de direção de veículos sem grande redução de velocidade, acabam tornando desnecessariamente longos os caminhos a serem transpostos pelo pedestre, expondo-o a maiores riscos, além de intimidá-los, causando desconforto.

Juntando o problema da impossibilidade de resolver a equação da oferta e demanda por automóveis à questão da deficiente oferta de espaços públicos de qualidade e à necessidade de oferecer acesso amplo a esses espaços, uma série de críticas ao modelo urbano modernista, que se espalhou pelas cidades no século XX, resultam em novas diretrizes e propostas de ações para enfrentar a perda de mobilidade por parte de pedestres e até veículos automotores e promover o dinamismo urbano, econômico e social.

Como resposta às dificuldades decorrentes da distribuição, do tipo e número de atividades no espaço, advindas do uso e ocupação do solo monofuncional e da baixa densidade, surge no final da década de 1980, várias proposições para enfrentar o problema no âmbito das propostas do Novo Urbanismo. Na interface entre o desenho urbano e a mobilidade, podemos destacar o conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT). A concepção abrange uma série de aspectos urbanísticos sistematizados pelo arquiteto e urbanista Peter Calthorpe, que introduziu o conceito no livro *The Next American Metropolis. Ecology, Community, and the American Dream* (CALTHORPE, 1993). Tais elementos remetem a uma estratégia para estimular o adensamento urbano em áreas próximas aos corredores e estações de transporte público de massa, visando promover desenvolvimento urbano, crescimento econômico, redução do impacto ambiental e diminuição da necessidade de viagens motorizadas.

A proposta pressupõe o incentivo à mobilidade ativa – a pé, por bicicleta e demais modos que utilizam a propulsão humana. Traz embutida uma visão de mobilidade que reduz a necessidade do uso de transportes motorizados e, conseqüentemente, o consumo de combustíveis, a emissão de poluentes, o tempo e gastos em congestionamentos, acidentes de trânsito e saúde. Do ponto de vista urbanístico, estimula a atividade econômica nas ruas e prioriza o dinamismo urbano e a interação social (ABREU & TURINI, 2020).

No Brasil, a discussão sobre a mobilidade surge há cerca de 15 anos, ocupando o espaço antes dedicado exclusivamente ao planejamento de transportes. O marco dessa alteração de visão se encontra na instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecida pela Lei nº 12.587/2012. Nela é inserida a diretriz de prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, conforme trecho transcrito:

*Art. 6º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:*

*(...)*

*II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;*

*(...)*

(BRASIL,2012)

A maneira de se proporcionar a prioridade aos modos de transporte ativo e públicos sobre o transporte individual motorizado passa pela valorização das ruas e de espaços livres adjacentes e de configurações urbanas diferentes das anteriormente preconizadas. No entanto, a ênfase das intervenções que se fazem a título de promoção da mobilidade tem sido associada à maior eficiência dos sistemas de transportes públicos, não se conferindo o devido enfoque à relação entre uso do solo e a mobilidade urbana. De qualquer forma, no Brasil os sistemas de transporte público também necessitam de melhorias, apesar de intervenções nessa linha não levarem ao dinamismo urbano como aqui se discute.

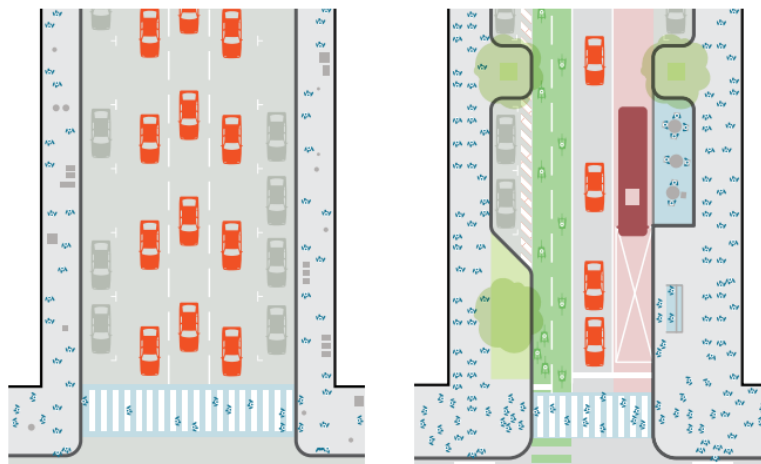
Retomando a discussão sobre mobilidade e dinamismo urbano nas últimas décadas, variados autores, em especial o urbanista Jan Gehl (2010), apoiado em trabalhos anteriores de Jane Jacobs (2007) e de William Whyte (2009), realiza uma reflexão a respeito do enfoque às pessoas no desenho das cidades. Para tanto, na definição do desenho urbano, do uso e da ocupação do solo e da distribuição do espaço público, o autor defende a priorização das pessoas e de sua escala, o ritmo da caminhada, e não o ritmo e escala dos carros, ônibus ou trens. Conforme Gehl (2010, p. 17, grifo nosso), atrair as pessoas para caminhar e permanecer no espaço da cidade é uma questão de “trabalhar cuidadosamente com a *dimensão humana* e lançar um convite tentador”.



Em 2018, a publicação ‘Guia Global de Desenho de Ruas’ (GDTI & NACTO, 2018) se propõe a ser um marco internacional em direção à mudança da antiga hierarquia viária, apresentando inúmeras soluções práticas que priorizam as pessoas e o transporte coletivo, trazendo mais segurança e melhor desempenho funcional às ruas. O guia aborda uma série de tipologias e elementos de desenho de ruas com a intenção de “inspirar líderes, orientar profissionais e capacitar comunidades para perceber o potencial de suas redes de espaços públicos” (GDTI & NACTO, 2018, p. XVII). Na publicação são destacados os diversos exemplos que demonstram a transformação possível de ruas existentes em ótimos espaços urbanos.



**Figura 1** – Exemplo de utilização excessiva do espaço público para o uso e ocupação que favorece os automóveis e sua transformação em um espaço público com distribuição espacial mais equitativa. Fonte: GDTI & NACTO, 2018.



**Figura 2** – Exemplo de redistribuição do espaço da rua orientada para carros para transformá-la em uma rua multimodal. Fonte: GDTI & NACTO, 2018.

Cabe maior análise para a caracterização do que proporciona um diferencial nos espaços públicos para oferecer uma melhor mobilidade, favorecendo o dinamismo urbano, o que será feito no item 1.3, mas, pelas críticas aqui apontadas ao excesso de motorização das cidades e a ênfase à necessidade de reestabelecer ruas para as pessoas, fica claro que estão entre os pontos a serem considerados aspectos referentes a: (i) diversidade de uso do solo, (ii) adensamento e (iii) desenho

urbano que proporcione uma configuração que valorize o pedestre, com maior integração entre os as áreas de circulação e das demais atividades urbanas.

### 1.2.2 Espaços públicos e a promoção da economia urbana e da interação social

O uso das ruas e dos espaços públicos com certa intensidade é algo desejável para a sociedade, pois além de conferir dinamismo à cidade, apresenta benefícios sociais em outras dimensões, em especial, na facilitação do convívio social e da economia de rua.

O convívio social é altamente favorecido com o uso frequente do espaço público, pois gera segurança no uso do espaço. Jacobs (2007) ressalta a importância da confiança formada com os inúmeros pequenos contatos públicos nas calçadas. Ruas movimentadas são capazes de manter a segurança, enquanto ruas vazias levam à sensação de insegurança. A sensação de segurança é propiciada principalmente pela presença de outras pessoas e pela existência de boas condições para a visibilidade. Vale observar que as pessoas se sentem motivadas a caminhar ou permanecer em espaços públicos quando se sentem seguras e, nisso, os 'olhos das ruas' tem papel fundamental (JACOBS, 2007).

A autora explica que grande parte dos contatos é trivial, mas o conjunto deles torna-se relevante para a formação de uma rede de respeito e confiança mútuos que não implique em comprometimento pessoal. Argumenta que os espaços públicos oferecem a possibilidade de reunir pessoas que não se conhecem socialmente de maneira íntima e não teriam interesse em se relacionar dessa maneira. Conforme a jornalista, os contatos despreziosos nas ruas são necessários para o florescimento da vida pública, pois fazem com que a diferença apareça e estimulam a tolerância e a convivência pacífica entre estranhos.

Ruas e espaços públicos bem dimensionados e com tratamento especial podem favorecer a mobilidade ativa e o conforto do pedestre, aliviar o esgotamento físico e mental e a necessidade de serviços sociais. Ao favorecerem o transporte ativo, ocasionam a melhoria da saúde e bem-estar da população e a redução de despesas com saúde. Também podem oferecer facilidades que tornam o acesso ao transporte público mais confortável e, dessa forma, incentivar o seu uso. Como consequência, também têm influência na redução de congestionamentos, na redução de emissões e na melhoria da qualidade ambiental (SHAPIRO et. al, 2002)<sup>16</sup>. Em última instância, todos esses efeitos colaboram para a sensação de bem-estar, saúde física, mental e das relações sociais. **Verifica-**

---

<sup>16</sup> Estudos realizados por Shapiro et al. (2002) chegaram ao resultado de que o transporte público coletivo produz 95% menos monóxido de carbono do que os automóveis, o que indica que ruas e espaços públicos que favoreçam o seu uso contribuiriam para a redução de emissões e de seus efeitos climáticos.

**se, assim, a íntima relação entre o dinamismo dos espaços públicos, a condição de mobilidade urbana e o convívio social.**

Projetos que incorporam árvores, jardins ou infraestrutura verde também melhoram o conforto e favorecer os deslocamentos ativos e a permanência das pessoas nos espaços públicos. A presença de árvores e vegetação nesses espaços têm demonstrado reduzir ruídos (NOWALK & DWYER, 2007). Além disso, a própria atividade de observar a natureza tem sido relacionada ao bem-estar psíquico em vários estudos (WOLF, 1998). A presença de vegetação nos espaços públicos pode ajudar a diminuir o estresse e comportamentos agressivos nas cidades (HANSMANN et. al, 2007), bem como tem sido associada à redução de crimes (KUO & SULLIVAN, 2001).

Jacobs (2007) ressalta que a presença de estabelecimentos e equipamentos públicos dispostos ao longo das calçadas também contribui essencialmente para a vigilância. Aponta que lojas, bares e restaurantes são os principais exemplos de locais que atuam para aumentar a segurança nas calçadas, devendo haver, entre eles, aqueles que sejam utilizados durante a noite. Além disso, nesses estabelecimentos normalmente se encontram figuras públicas fundamentais, que são pessoas que cuidam desses locais e acabam também atuando para espalhar notícias e informações.

Esses equipamentos e o comércio voltado ao varejo<sup>17</sup> têm a atividade influenciada pelo dinamismo do espaço público. O desenho, a distribuição do espaço e o planejamento das ruas exercem um papel fundamental por estabelecerem a configuração e a forma de acesso ao comércio local, aos empregos, aos serviços de transporte de mercadorias e ao transporte público. Além disso, por serem capazes de atrair pessoas para passagem e permanência, ampliam a visibilidade do comércio de rua, aumentando assim, as vendas. É evidente, portanto, que a definição do uso do solo, permitindo a diversidade de usos, contribui para esse dinamismo.

A facilidade de mobilidade com incentivo ao uso das ruas por pedestres, ciclistas e usuários do transporte coletivo tem mostrado beneficiar o varejo de rua ampliando suas receitas, pois esse grupo consome mais do que aqueles que se deslocam em seus carros (NYC DOT, 2012; YIU, 2011). Além do aumento da receita dos comércios e serviços dispostos em ruas com grande movimento de pessoas, esse movimento, como já referido, qualifica o espaço, trazendo, como efeito, a valorização local das propriedades ocupadas pelo comércio de rua (GOMEZ et. al, 2015).

A mensuração da valorização gerada com a qualificação de espaços públicos é relevante tanto para a administração pública como para administradores do comércio que queiram atuar como

---

<sup>17</sup> Conforme Kotler (2000) varejo é o termo utilizado no ramo da administração para se referir a todas as atividades de venda de bens ou serviços diretamente para o consumidor final. Parte do setor terciário da economia, o varejo ou o comércio de rua são o conjunto de lojas ou equipamentos de comércio e serviços com interface direta com a rua.

parceiros investidores, que podem visualizar a relação de custos e benefícios envolvidos em projetos de qualificação de espaços públicos. Um exemplo prático da aplicabilidade dessa mensuração seria a avaliação da viabilidade do investimento em qualificação urbana para identificar seu potencial retorno. No caso do investidor ser a administração pública, pode-se estipular o incremento no valor dos impostos arrecadados, em decorrência da valorização do terreno, e o tempo necessário para que o investimento se pague. No caso do investidor privado ligado ao varejo que invista na área pública situada nas proximidades do estabelecimento, mensurar o reflexo do aumento do uso do espaço nas vendas e relacioná-lo ao aumento dos impostos pagos e ao valor investido levaria ao cálculo do tempo necessário para se obter o retorno.

Essas constatações oriundas de diversas pesquisas remetem à necessidade de se identificar de maneira pragmática características de espaços públicos e mecanismos de gestão que têm efeito sobre o convívio social e a economia de rua, tornando-os dinâmicos. De antemão, podem-se elencar três aspectos espaciais fundamentais que propiciam a sociabilidade e o dinamismo econômico (i) visibilidade, (ii) fachadas ativas, (iii) presença de elementos que favorecem o conforto do pedestre e a mobilidade ativa integrada ao sistema de transporte coletivo. O estudo das características que se deseja alcançar em espaços públicos e dos elementos e mecanismos que levam ao seu alcance favorece a elaboração de diretrizes para a promoção de espaços públicos dinâmicos, tanto aplicáveis à dimensão do projeto como da gestão. O próximo capítulo se propõe, pois, a realizar tal estudo.

### **1.3 Características configuracionais e mecanismos de gestão que definem/promovem o dinamismo/qualidade dos espaços públicos na literatura urbanística**

A seguir são apresentadas características configuracionais que definem o dinamismo ou a qualidade das ruas e dos espaços públicos abertos adjacentes extraídos de publicações selecionadas.

Na identificação dessas características, buscaram-se palavras ou expressões usadas na bibliografia especializada, mas, por outras vezes, foi necessário se chegar à denominação de um conjunto de características a que os autores se referiam nos textos, ou seja, a um termo que resumisse a ideia apresentada pelo autor sobre uma particularidade ou estratégia de gestão que propicie o dinamismo urbano. Essas palavras e expressões foram destacadas em negrito e, posteriormente, reunidas em quadros-síntese. Os elementos relevantes atrelados às características principais também foram marcados e inseridos nos quadros-síntese de forma a auxiliar no processo subsequente de identificação de diretrizes voltadas à promoção da qualidade de espaços públicos e do dinamismo urbano em diferentes modelos de produção e gestão da cidade.

Dentre os autores nacionais e internacionais que se aprofundaram na temática da promoção da qualidade de espaços públicos, buscamos aqueles que se relacionam estreitamente com as dimensões do dinamismo expressas na mobilidade do pedestre, na economia de rua e na sociabilidade. Dessa forma, os livros selecionados foram Jane Jacobs (*Morte e Vida das Grandes Cidades*), Jan Gehl (*Cidade para Pessoas*), William Whyte (*The Social Life of Small Urban Spaces*), Christopher Alexander et. al (*Uma linguagem de padrões*) e GDTI & Nacto (*Guia Global de Desenho de Ruas*).

### 1.3.1 Dinamismo e qualidade urbana conforme Jane Jacobs

Como já referido, em *Morte e Vida das Grandes Cidades*, Jane Jacobs (2007) se consagra como referência conceitual em relação à crítica ao modelo de urbanismo modernista. Aqui se retomam vários pontos já abordados com o fim de se proceder a análise de recorrência das características que tornam os espaços públicos dinâmicos, apresentado, ao fim, a síntese das características e mecanismos de gestão destacados pela autora (Quadros 2 e 3).

Para a autora, há quatro condições indispensáveis para o dinamismo nas ruas e distritos (p. 108): (1) atender a mais de uma função principal (**diversidade de usos**) para garantir a presença de pessoas que saiam de casa em horários diferentes e estejam nos lugares por motivos diferentes; (2) devem ser configuradas em **quadras curtas**, com oportunidades frequentes para virar a esquina; (3) deve haver **combinação de edifícios antigos e edifícios novos** de modo a reunir pessoas com rendimento econômico variado; e (4) deve existir **densidade de pessoas** suficientemente alta.

Para a promoção do dinamismo, de acordo com Jacobs (2007), o ideal é que se estimule e se catalise o maior espectro e a maior quantidade possível de diversidade de usos, sendo esse o “alicerce fundamental da força econômica, da vitalidade social e do magnetismo urbanos.” (p. 108, 271)

Ademais, Jacobs (2007) reconhece as ruas e suas calçadas como os principais espaços públicos de uma cidade. Relaciona as calçadas à **acessibilidade** aos edifícios (p.67) e à segurança. Os passeios constituem, segundo ela, espaços por onde devem transitar pessoas ininterruptamente, sendo fundamentais à sensação de segurança os olhos atentos dos próprios pedestres e daqueles que observam o movimento de dentro dos edifícios de uma rua.

Para a segurança e o conforto, a autora defende o valor da **iluminação** intensa e **da visibilidade** (p. 38, p. 78) às pessoas que precisam andar nas calçadas de áreas desvitalizadas, ou que gostariam de andar, e não o fazem por serem escuras e desertas.

Jacobs (2007) confere à calçada o papel de gerar confiança na rua por meio dos inúmeros contatos públicos que nela ocorrem. Para a autora, sua importância também deve se refletir no

**dimensionamento adequado**, com espaço suficiente para acomodar atividades de rua, como a **recreação informal**, funcionando como facilitador da socialização entre as crianças (p. 34). Nesse sentido, o bem-estar na cidade é também favorecido pelo **alargamento das calçadas** (p. 243).

A autora enxerga como positiva a **autogestão** no caso da vizinhança de rua e de distritos extensos, desde que não sejam encarados como autossuficientes e introvertidos. A autogestão desses espaços urbanos se encarregaria da **formação de redes de segurança pública, confiança e controle social** (p. 88) propiciando a integração social e uma vida urbana razoavelmente responsável e tolerante. A jornalista entende como um dos maiores trunfos de uma cidade a formação de comunidades com interesses comuns e a possibilidade de aproximar a esfera pública da sociedade civil organizada (**articulação entre esfera pública e privada**).

De acordo com a urbanista, o planejamento de bairros deve almejar as seguintes metas: (1) fomentar ruas vivas e atraentes; (2) fazer com que o tecido dessas ruas apresente **continuidade** ao longo do distrito/área que possua o tamanho e o poder necessário para constituir uma subcidade em potencial; (3) fazer com que **parques, praças e edifícios públicos apresentem integração** ao tecido das ruas e (4) enfatizar a **identidade** funcional de áreas suficientemente extensas para funcionar como distritos (p. 94). Essas metas, pensadas para orientar o delineamento de bairros, se concentram em diretrizes aplicáveis à concepção de ruas, o que condiz com a importância conferida pela autora a esses espaços públicos.

O plantio de árvores (p. 260) ao longo da rua é mencionado como uma técnica simples que confere a ela o aspecto de continuidade, assim como utilizar a **diferenciação dos materiais das calçadas** (p. 260) com um padrão nítido e simples poderia servir como elemento de unificação. **Toldos de cores vivas** também são mencionados como elementos que contribuiriam para conferir a sensação de identidade de uma rua.

Jacobs (2007) também argumenta a favor de uma maior interação entre as calçadas e o piso das edificações, de forma a tornar o **térreo ativo** (p. 157). O interessante, segundo ela, seria que esse piso ofereça visibilidade a quem caminha pela rua e possibilite acesso e interação. A autora menciona como características positivas para a vitalidade do térreo a presença de alturas variadas com soluções diversas para o acesso pela calçada.

A autora menciona como prejudicial para uma configuração de ruas com rica diversidade o uso do espaço para estacionamentos na frente das lojas, por criarem uma barreira entre a calçada e o acesso ao estabelecimento comercial. Do ponto de vista do dimensionamento e escala, essa forma de uso faz com que tudo fique mais espalhado, levando à dispersão e à intensificação do uso do

automóvel (p. 159 e p. 161). Disso depreende-se a importância conferida pela autora à **redução de estacionamentos**.

**Quadro 2** – Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Jacobs (2007)

<b>Características configuracionais para a promoção da qualidade urbana - Jacobs (2007)</b>
Acessibilidade/Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto (alargamento de calçadas, diferenciação de materiais das calçadas)
Continuidade / Conectividade (quadras curtas)
Densidade de pessoas / Intensidade de uso / Dimensionamento adequado para atividades de rua (recreação informal)
Diversidade de Usos (Combinação de edifícios antigos e edifícios novos)
Identidade (diferenciação de materiais da calçada, todos de cores vivas)
Amenidade/Segurança/Conforto (Plantio de árvores, térreo ativo, iluminação e visibilidade, integração espaço edificado-espaço livre/entre espaços livres – parques, praças e edifícios ao tecido das ruas)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 3** – Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana - Jacobs (2007)

<b>Mecanismos de gestão para qualidade urbana - Jacobs (2007)</b>
Articulação entre esfera pública e privada
Autogestão
Formação de redes de segurança pública/control social
Redução de estacionamentos

Fonte: Elaboração própria

### 1.3.2 Dinamismo e qualidade urbana conforme Jan Gehl

O urbanista dinamarquês Jan Gehl (2010), em sua obra *Cidade para Pessoas*, convida a todos a realizar uma reflexão em relação à quem o planejamento das cidades tem sido direcionado e a quem se deve direcioná-lo. Sua conclusão sobre qual deve ser o foco do planejamento faz todo sentido: às pessoas, priorizando assim a sua escala, o ritmo da caminhada, e não o ritmo e escala dos carros, ônibus ou trens. Em convergência com o defendido por Jacobs (2007), Gehl (2010) aponta a vida urbana como objetivo do urbanismo e, para isso, investiga e expõe uma série de variáveis pertinentes a serem consideradas no projeto urbano, para que se torne viva, segura, sustentável e saudável. A síntese dessas variáveis destacadas pelo autor é apresentada ao final da análise nos Quadros 4 e 5.

Para Gehl (2010), atrair as pessoas para caminhar e permanecer nos espaços públicos é uma questão de trabalhar cuidadosamente a dimensão humana (GEHL, 2010, p. 17). E trabalhar a **escala humana** significa, conforme o urbanista, “criar bons espaços urbanos para pedestres, levando em consideração as possibilidades e limitações ditadas pelo corpo humano.” (GEHL, 2010, p. 33)

O corpo humano, em diferentes formas e habilidades é o que deve ditar a forma de se desenhar os elementos urbanos. O autor se refere à **acessibilidade** (p. 4, 123, 239) como forma de

propiciar o conforto a todos com prioridade ao pedestre, recomendando a **eliminação de obstáculos** e o cuidado para a oferta de **superfícies adequadas no pavimento de calçadas** (p. 133, p. 239), o que seria resultado da condição e qualidade dos materiais utilizados. Enfatiza a importância da abundância de assentos e da disposição de **mobiliário e equipamentos urbanos** de apoio (p. 139, p. 239) favorecendo a vista de paisagens e de boas condições de **iluminação** (p.133, p.239). O **plantio de árvores e plantas** é também destacado pelo autor como forma de propiciar experiências sensoriais positivas (p. 239).

Segundo Gehl (2010), caminhar seria uma forma especial de comunhão entre as pessoas que compartilham um espaço público, uma experiência de **estímulo aos sentidos** (p. 27). O autor explica que as experiências sociais nas cidades incluem uma extensa gama de atividades, sendo ver e ouvir outras pessoas - observar o que está acontecendo -, a forma de contato mais difundida, modesta, despreziosa e mais influenciada pelo planejamento urbano. Gehl (2010) observa que “as pessoas reúnem-se onde as coisas acontecem e espontaneamente buscam outras pessoas” (GEHL, 2010, p. 25) Nesse sentido, importa planejar os espaços urbanos para favorecer esse contato e reunião. Destaca ainda a importância de se oferecerem oportunidades para brincar, se exercitar, permanecer e comer ao prover **espaço para atividades de rua** que funcionem como um convite (p. 239, p. 112). A **presença de arte** nos espaços públicos é mencionada como elemento que contribui para a vivacidade desses espaços, por torná-los mais interessantes (p. 137, p. 179).

Na adequação de um espaço à modesta escala humana, Gehl (2010) sugere o uso de soluções como colocar espaços pequenos dentro de maiores de maneira a combiná-los. No desenho urbano, ressalta a importância de se evitar o desenho de grandes espaços para o uso de poucas pessoas, ou seja, deve-se favorecer uma certa **densidade pessoas** (p.68) e a **escala humana** (p. 17), sendo quase sempre preferível reduzir o espaço entre os edifícios que reservar uma sobra apenas ‘por garantia’.

O autor destaca ainda a importância de se identificar a base biológica das atividades, do comportamento e da comunicação no espaço urbano, propiciando o **conforto** e o **bem-estar**, considerando o funcionamento dos sentidos humanos. Nessa linha, aponta a importância de se projetar favorecendo a **diversidade de usos, testadas de lotes estreitas, fachadas e térreos ricos em variações e detalhes** (p. 139, p. 77, p. 240) para tornar as experiências mais interessantes, considerando o campo visual horizontal do ser humano e a **visibilidade** (p. 25, p. 139, p. 148). Para o autor, a cidade deve ser planejada ao nível dos olhos.

De acordo com Gehl (2010), os espaços das fachadas dos andares inferiores de um edifício, onde a cidade encontra as edificações, são decisivamente influentes na vida no espaço urbano (**fachada ativa**, p. 240). São os espaços em que se entra e sai dos edifícios, onde ocorre interação entre



a vida dentro das edificações e a vida ao ar livre. Elementos como nichos e reentrâncias para apoio e **proteção climática** (p. 139, p. 168) contra o vento e a chuva costumam ser os mais atraentes para se permanecer e tornam menos abrupta a passagem do construído para o não construído, do edifício para a cidade, configurando **espaços de transição suave** (p. 35).

Ao enfatizar a importância da segurança em uma cidade, o autor menciona medidas para melhorar o tráfego, com ênfase nos pedestres e ciclistas, levando sempre em consideração a dimensão humana. Destaca a relevância de se oferecerem a eles trajetos curtos e atrativos, de preferência em linha retas, o que, em outras palavras, pode ser entendido como **quadras curtas/conectividade** (p.134). Coloca em relevo o papel da **infraestrutura ciclística** (p. 182), por ser capaz de fazer um convite às pessoas a pedalar, como alternativa de mobilidade. Para tanto, a rede cicloviária deve ser funcional, ter **continuidade**, (p. 182, p. 123) e **integração** aos demais usos na rua, o que também é uma qualidade essencial no planejamento das calçadas. Algumas medidas práticas para reordenar as prioridades são mencionadas, tais como o **alargamento de calçadas** (p. 243) e a **remodelação de cruzamentos** (p. 244) conferindo segurança e posicionando o pedestre em primeiro lugar no tratamento desses espaços. O pensamento do autor reconhece, portanto, a importância de uma **infraestrutura multimodal** (p. 182, p. 243), que atenda ao ciclista, ao pedestre e aos outros usuários da rua de forma integrada.

Gehl (2010) também cita, de passagem, alguns elementos que podem ser entendidos como mecanismos de gestão relacionados à promoção da qualidade dos espaços públicos que contribuiriam para a redução do tráfego motorizado e para a ampliação do espaço para as pessoas. Faz referência ao **pedágio urbano**, à **remoção de estacionamentos** e **de faixas dedicadas ao automóvel** (p. 11) e à **alteração para rua compartilhada** (p. 234) que, conforme o autor, tem bons resultados quando interpretada como rua em que os pedestres têm absoluta prioridade.

**Quadro 4** – Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Gehl (2010).

<b>Características configuracionais para a promoção da qualidade urbana – Gehl (2010)</b>
Acessibilidade/ Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto (alargamento de calçadas, condição e qualidade dos materiais da superfície do pavimento de calçadas, eliminação de obstáculos nas calçadas, remodelação de cruzamentos, infraestrutura multimodal)
Conectividade (quadras curtas) / Continuidade
Densidade de pessoas / Dimensionamento adequado para atividades de rua (brincadeiras, exercício físico, permanência, alimentação, eventos)
Diversidade de Usos
Amenidade/Segurança/Conforto (estímulos aos sentidos/presença de arte, fachadas e térreos ricos em variações e detalhes, visibilidade, iluminação, mobiliário urbano/equipamentos de apoio, plantio de árvores e plantas, proteção climática, testadas de lotes estreitas, integração espaço edificado – espaço livre / entre espaços livres - espaços de transição suave)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 5** – Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana - Gehl (2010).

<b>Mecanismos de gestão para qualidade urbana - Gehl (2010)</b>
Pedágio urbano
Alteração para rua compartilhada
Remoção de faixas voltadas ao automóvel
Remoção de estacionamentos

Fonte: Elaboração própria

### 1.3.3 Dinamismo e qualidade urbana conforme William Whyte

Em *The social life of small urban spaces* (2009), o sociólogo e jornalista americano William Whyte se dedica a estudar porque algumas praças atraem pessoas e outras não. Trabalhou no livro com a ideia de que, achando o motivo pelo qual boas praças funcionavam e as ruins eram pouco usadas, poderia chegar a diretrizes seguras e utilizá-las como base para novos projetos urbanos. Em determinado ponto do livro, o autor apresenta algo que considera revelador: o espaço chave para a praça não está na praça em si, mas na rua. O autor explica que a **integração da praça com a rua (continuidade)** (p. 54) é o fator crítico para sua qualidade, o que ressoa com a nossa abordagem.

A **visibilidade** a partir das praças do movimento nas esquinas resultante da **diversidade de usos, fachadas e térreo ativos** (p.57) seria um elemento decisivo no sucesso do espaço público. O autor menciona o **uso do piso térreo** voltado ao **varejo** e a estabelecimentos do ramo da **alimentação**, com janelas e sinais que atraem a atenção como geradores de interesse a quem permanece nos espaços públicos. Como forma de integração entre a rua e a praça, o autor sugere que sejam implantados **espaços de transição suave** de forma que seja difícil distinguir onde uma termina e a outra se inicia (p. 57).

Outra importante constatação do autor diz respeito à relação da atratividade das pessoas e à existência de **densidade de pessoas** e **intensidade de uso**. (p. 69, p. 73) Para ele, o que mais atrai pessoas a um lugar são justamente outras pessoas. Isso quer dizer que quanto mais intensamente um espaço for utilizado, mais motivação outros terão para frequentá-lo, tornando-o vivo e dinâmico. Em suas palavras, “o que quer que possam significar, os movimentos das pessoas são o melhor espetáculo de uma praça” (WHYTE, 2009, p. 22, tradução própria), e, para que possam se mover e desempenhar sua performance, deve haver espaço suficiente disponível.

Investigando a questão da **densidade** (p. 69, p. 73), relacionada ao uso dos espaços urbanos, chega à conclusão de que a oferta cria a demanda. Isso seria o mesmo que dizer que oferecendo ruas,

praças e parques dinâmicos, se atraem pessoas para utilizá-los. Aqueles que tomam conhecimento desses espaços passam a desejar frequentá-los, seja desviando seu trajeto original para passar por eles, seja reservando tempo de seu dia para desfrutar e permanecer.

As observações cuidadosas de Whyte são capazes de embasar uma série de decisões relativas ao projeto de um espaço. A **abundância de assentos** (p. 24) é identificada como uma característica importante de praças dinâmicas. O autor percebe que nas praças mais populares, a dimensão linear de espaços para se sentar é quase a mesma do que a do perímetro da poligonal do espaço. No entanto, destaca que cadeiras fixas não são a opção mais adequada para as praças, sendo as **cadeiras móveis** (p. 100) preferidas por oferecerem liberdade para que os frequentadores a posicionem conforme se sintam mais confortáveis. Equipamentos, tais como lixeiras ou hidrantes, que funcionem como apoios, assentos e mesas, também tornam o espaço mais dinâmicos. Whyte (2009) chama a atenção ao fato de que ao pararem para conversar, as pessoas mostram a inclinação para se posicionarem próximas a objetos ou a elementos bem definidos, como degraus ou a borda de um chafariz ou espelho d'água. Inferimos desse ponto a importância da presença de **mobiliário urbano e equipamentos públicos** (p.100) para o bem-estar e para a qualidade dos espaços públicos.

O autor enfatiza aspectos voltados ao conforto ambiental, a **presença de elementos da natureza** (p. 40) e seu valor para a qualidade do lugar. O **plantio de árvores** (p. 46) ao longo de calçadas e de espaços abertos e próximo aos locais para se sentar é defendido pelo autor para promover condições climáticas agradáveis. A **presença de água** (p. 47) seja em quedas d'água, espelhos d'água, corredeiras ou fontes de todos os tipos é associada à qualidade dos espaços públicos. Isso porque gera a oportunidade de interagir com ela e realizar **atividades lúdicas**. (p. 48) Além disso, menciona que escutar o som da água em movimento seria outro fator que traz bem-estar para quem está próximo. Menciona a importância de se oferecer acesso ao sol, havendo também a possibilidade de se optar pela sombra, o que aumentaria a qualidade da experiência.

Sobre a **proteção climática** (p. 44), o autor relaciona a configuração de espaços públicos a estratégias para minimizar efeitos climáticos. Pequenos parques fechados em três lados funcionariam melhor contra fortes ventanias. **Espaços de transição suave** (p. 45) entre o interior e o exterior são também recomendados para minimizar os efeitos do vento. Ainda sobre a temática do conforto, para a **iluminação** (p. 43) de espaços públicos que se encontram escuros durante o dia, Whyte aponta a presença de edifícios com superfícies refletoras como solução para ampliar sua qualidade.

Para Whyte (2009), outro fator de peso na atração de pessoas a um espaço público é a oferta de **utilidades e serviços** (p. 117) como a oferta de bebedouros e facilidades para a venda e consumo de comida. A **presença de comida** (p. 50), segundo o autor, seria um dos segredos para trazer

dinamismo às ruas, praças e parques por ser um grande atrativo às pessoas. Esse ponto também estaria relacionado ao **estímulo aos sentidos** (p. 96) a partir de elementos do espaço público, que também podem ser oferecidos com a presença de **elementos artísticos** (p. 96), por exemplo. O autor descreve o fenômeno chamado por ele de triangulação, que propiciaria a socialização envolvendo esses elementos. O fato ocorreria quando há presença de esculturas ou músicos em espaços públicos funcionando como vetores de criação de conexão entre estranhos que, ao apreciar tais atrações, muitas vezes realizam comentários e se sentem motivadas a interagir entre si.

Em relação à **acessibilidade** (p.100), o autor trata sobre a desproporção do espaço dedicado aos veículos em comparação ao espaço que resta aos pedestres. Para ele, ao invés da ampliação do espaço voltado para o tráfego, induzindo, assim, o seu aumento, o **alargamento de calçadas** (p.100) deveria ser priorizado. Menciona que, expandindo os passeios, criam-se **espaços para amenidades de rua** (p. 100) tais como pequenos cafés, parques e locais para assento. No mesmo sentido, medidas de **gestão de estacionamentos** (p. 100) como sua eliminação na área central da cidade, contribuiriam para melhorar a condição de acesso aos pedestres. Sobre as condições para a acessibilidade, Whyte (2009) argumenta que quanto mais fácil e fluido for o fluxo entre ruas e praças, maior a probabilidade de que as pessoas com ou sem deficiências se movam de uma para a outra. Ao tratar da priorização na distribuição do espaço para ampliar a infraestrutura voltada ao deslocamento de pedestres, reduzindo a ênfase ao transporte rodoviário individual, o autor defende, em outras palavras, uma **infraestrutura multimodal** (p.100).

Por fim, vale destacar o mecanismo de gestão mencionado por Whyte (2009), para incentivo à promoção da qualidade dos espaços públicos por agentes do setor privado. De acordo com o autor, a política de incentivo adotada pela cidade de Nova York a partir de 1961 passou a oferecer bônus de ampliação da área máxima de construção permitida àqueles construtores que provessessem praças de uso público. Essa prática resultou na construção de algumas praças dinâmicas, no entanto, a maior parte delas não era intensamente utilizada. Em conjunto com a comissão de planejamento da cidade, chegaram ao entendimento de que diretrizes mais acertadas seriam necessárias. As observações inseridas em seu livro se destinaram a embasar a criação do novo código que conduzisse a política da cidade em relação ao **incentivo aos construtores que provisionem praças de qualidade ou outros benefícios aos espaços públicos** (p.15). Nos quadros 6 e 7 encontram-se reunidos os pontos destacados ao longo da análise desta obra do autor.

**Quadro 6** – Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Whyte (2009)

<b>Características configuracionais para a promoção da qualidade urbana – Whyte (2009)</b>
Acessibilidade/Prioridade ao pedestre e a seu conforto (alargamento de calçadas, infraestrutura multimodal)
Continuidade (integração da praça com a rua)
Densidade de pessoas/ Intensidade de uso / Dimensionamento adequado para amenidades/atividades de rua (pequenos parques, alimentação, assento, atividades lúdicas)
Diversidade de usos (uso do piso térreo para varejo e alimentação)
Amenidade / Segurança / Conforto (Elementos artísticos, fachada e térreo ativos, iluminação, mobiliário urbano/equipamentos públicos - abundância de assentos, cadeiras móveis, plantio de árvores, elementos da natureza, presença de água - chafariz, espelho d'água, proteção climática, utilidades/serviços - presença de comida e bebedouro, visibilidade, integração espaço edificado – espaço livre / entre espaços livres - integração da praça com a rua, espaços de transição suave)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 7** – Quadro-síntese de mecanismos de gestão segundo Whyte (2009)

<b>Mecanismos de gestão para qualidade urbana - Whyte (2009)</b>
Redução da área ou eliminação de estacionamentos
Incentivo aos construtores que provisionem praças de qualidade ou outros benefícios aos espaços públicos

Fonte: Elaboração própria

### 1.3.4 Dinamismo e qualidade urbana conforme Christopher Alexander et. al

Alexander et. al em *Uma linguagem de padrões* (2013), pretende listar uma série de padrões, derivados da observação de características espaciais que qualificam (em sua linguagem, humanizam) o espaço urbano e contribuem para o dinamismo, conforme estudado na pesquisa.

Os padrões apresentados no livro se dividem em questões para decisões urbanas, arquitetônicas ou construtivas. No que concerne às questões urbanas, os autores se posicionam desfavoravelmente à urbanização dispersa, argumentando a favor de uma maior **densidade** (p. 22) que propiciaria as interações entre moradores e trabalhadores. Essa densidade e intensidade de uso do espaço urbano se relaciona ao que já foi estudado como **diversidade de usos do solo** (p. 22), que favorece o acesso e a interação social. Os autores defendem que os adensamentos ocorram em um padrão com repetidas sobreposições de **unidades com núcleos excêntricos** (p. 151) em forma de 'ferraduras parciais' a partir das quais são definidos **anéis de densidade construtiva** (p. 157). Sobre a diversidade de atividades, os autores chamam a atenção para a importância de se oferecerem **ambientes que deem suporte às atividades de cada etapa da vida** (p. 146) de forma a propiciar o desenvolvimento equilibrado dos ciclos da vida desde a fase de criança pequena até a velhice. Para promover essas interações e núcleos de atividades, os autores propõem que, nos pontos de convergência de vias públicas de pedestres, sejam dispostos **equipamentos** de uso comunitário (p.165), **quiosques de alimentação** (p. 454) formando **nós de atividades** (p. 183). Também se faz

referência à importância da inserção de **mobiliário urbano confortável e elementos de apoio** (p. 458) em que se possa sentar ou se deitar.

Os autores entendem ser importante a **formação de comunidades** (p. 71) encarregadas de sua **autogestão** (p. 71), já que ao longo do tempo tem-se percebido que a prática do exercício do poder em relação a problemas locais traz uma satisfação intrínseca aos integrantes de uma comunidade. Para que isso ocorra, identificam como fundamental a existência de uma **edificação própria da subprefeitura** (p. 238), que constituirá um centro da atividade política local. Atenção especial é dada pelos autores aos espaços em que os pontos de ônibus são inseridos. Segundo eles, os **pontos de ônibus devem constituir minicentros da vida pública** (p. 453) próximos a outros equipamentos urbanos e compor parte da demarcação de entrada dos bairros ou dos grupos de trabalho. O autor se refere à **infraestrutura multimodal** (p. 186) ao tratar da importância da proximidade entre os diferentes modos de transporte nos terminais intermodais.

Enfatiza a necessidade de promover a **conectividade** (p. 91, p. 174) entre as comunidades, encorajando a conexão entre redes de transporte público e redes sociais de comércio, serviços e aprendizado. Propõem a configuração de ruas que ampliem a **conectividade** dos pedestres, enquanto limitam a continuidade de acesso ao automóvel (**vias de pedestre ultrapassando ruas sem saída**; p. 263). A **conectividade entre os nós de atividades** formando um **promenade** (p. 170) no núcleo de cada comunidade é também aconselhada. Nele os principais pontos de atração seriam situados nas extremidades, para manter o movimento constante nos dois sentidos do eixo.

A fim de ampliar a **segurança dos pedestres** (p. 272), os autores propõem soluções como **passeios largos e elevados** (p. 276) e a combinação de vias de pedestres e de automóveis de maneira que os dois fiquem **separados e se cruzem em ângulo retos** (p. 276) em determinados pontos focais. É também mencionada a importância de **cruzamentos em platôs** (p. 276), do **estreitamento de via em travessias** (p. 285), da implantação de **canteiros centrais** (p. 285) para ampliar a segurança dos pedestres e da **marcação da faixa de segurança** (p. 285) com uma marquise, pérgola, ou pequena praça no passeio, ampliando a **visibilidade** (p. 285) em relação a eles.

O tema da **acessibilidade** (p. 305) é ainda abordado pelos autores quando se referem à importância da inserção de praças em quantidade adequada para que estejam suficientemente próximas de pessoas nas diversas localidades, facilitando o seu acesso. O **dimensionamento adequado das praças** (p. 305) é mencionado como algo fundamental para que não sejam projetadas em proporções exageradas, permitindo densidades adequadas.

Para evitar o tráfego em alta velocidade nas vias em frente às casas, os autores propõem que sejam lançadas todas as **vias locais formando loops** (p. 262), o que pode ser visto como uma medida

de **gestão de rede** (p. 262). Pensando-se em evitar acidentes, sugerem que, sempre que duas vias se encontrem em nível, formem **entroncamentos em “T”** o mais ortogonais possível (p. 266).

Quanto à tipologia de ruas e sua relação com as características demandadas pela população, os autores propõem que o agrupamento de habitações de cada bairro ocorra em **tipologias de vias locais que diferem conforme características encorajadoras ou não do movimento** (p. 195): (1) Vias amplas e abertas ao longo dos locais de serviço, para receber bastante movimento e pessoas; (2) Vias estreitas e tortuosas com muitos ângulos retos e becos, afastadas dos locais de serviço, para desencorajar o trânsito de passagem; e (3) Tipos intermediários de vias que conectem as mais tranquilas às mais movimentadas. Dessa forma, a população inserida em diferentes espectros entre introversão e extroversão podem escolher sua habitação conforme se situem em locais mais adequados às suas preferências quanto à proximidade com o movimento da comunidade.

É aconselhada a configuração do espaço com limite máximo de área de estacionamento e a camuflagem dessas áreas, como parte de uma estratégia para a **gestão de estacionamentos**. (p. 68, p. 124). Isso porque, segundo os autores, a concentração de vagas de estacionamento causa degradação urbana. São abordadas orientações e medidas para a **gestão da demanda** (p. 67), de forma a tornar o uso de automóveis realmente caro e inconveniente em deslocamentos curtos.

O contato com plantas e animais, e o acesso à água e a **presença elementos da natureza** (p. 137, p. 371) de modo geral são sugeridos, sendo inclusive aconselhado que a maior parte de uma rua local seja coberta com vegetação. Além disso, é apresentada como característica desejável a **interconexão entre solo rural e urbano** (p. 22), de forma que qualquer pessoa tenha o direito de acessar ambientes naturais.

Os autores destacam a importância da **identidade** (p. 81) do espaço urbano ao argumentar que as pessoas têm necessidade de identificar a parte da cidade em que vivem e distingui-las das demais. Nesse sentido é sugerida a realização de **demarcações de entrada** (p. 279) com elementos destacados indicando limites que tenham algum significado humano importante.

Propõem que seja estabelecido um **limite de altura de edifícios** (p. 115), argumentando que edificações altas prejudicam a paisagem urbana, a vida social nos espaços públicos, a iluminação, a ventilação e visibilidade da cidade (p. 115). É proposto ainda que seja reservado **solo público de propriedade comum a todos entre as residências** (p. 199) para que as pessoas se sintam confortáveis e tenham o controle direto sobre a manutenção da área, o que impulsiona a formação de comunidade.

Para atender a determinada faixa de densidade populacional, os autores defendem a utilização de ruas formadas a partir da ocupação de casas em fita (geminadas) com **testadas longas, com recortes**

e **formas variadas** (p. 207). Os recortes e formas variadas seriam importantes para tornar o percurso de quem passa pela rua menos monótono, contando com **fachadas interessantes** (p. 207). Entende-se que os recortes nas testadas também seriam importantes para criar **espaços de transição suave** (p. 207) entre a edificação e a rua.

Sobre a **infraestrutura cicloviária** (p. 291), os autores reforçam a importância de tornar o ambiente urbano seguro para as bicicletas, com a construção de um sistema de ciclovias ou ciclofaixas marcadas com uma **superfície diferenciada** (p. 291) e com rebaixamento de nível quando estiver correndo ao longo de uma via de pedestres. Para garantir o bom funcionamento do sistema, destacam a necessidade da **rede cicloviária e de bicicletários situados próximos de qualquer edificação** (p. 291) e de uma **rede de ciclovias com segurança reforçada voltada para crianças** (p. 297). A seguir se apresentam nos quadros 8 e 9 a síntese do que se extraiu da obra em questão.

**Quadro 8** – Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo Alexander et. al (2013)

<b>Características configuracionais para a promoção da qualidade urbana – Alexander et. al (2013)</b>
Acessibilidade/Prioridade ao pedestre e a seu conforto (passeios largos e elevados, cruzamentos em platôs, estreitamento de via em travessias, canteiros centrais, marcação da faixa de segurança, vias locais formando <i>loops</i> , entroncamentos em “T”, separação de calçadas e cruzamento em ângulo reto, infraestrutura multimodal - Pontos de ônibus estruturados em minicentralidades, tipologias de vias locais que diferem conforme características encorajadoras ou não do movimento, superfície diferenciada da ciclovia, rede cicloviária e de bicicletários situados próximos de qualquer edificação, rede de ciclovias com segurança reforçada voltada para crianças)
Conectividade (vias de pedestres ultrapassam ruas sem saída, conectividade entre nós de atividades)
Densidade de interações/ Intensidade de uso (unidades com núcleos excêntricos, anéis de densidade construtiva, dimensionamento adequado de praças, parques e nós de atividades - pequenas praças, solo público de propriedade comum a todos entre as residências)
Diversidade de usos (ambientes que deem suporte às atividades de cada etapa da vida)
Amenidade / Segurança / Conforto (espaço para apresentações artísticas, fachada interessante / com recortes e formas variadas, mobiliário urbano confortável, equipamentos de apoio – quiosques de alimentação, bancos, elementos onde se possa sentar/deitar, elementos da natureza – vegetação, animais, presença de água, testadas longas, utilidades/serviços – quiosques de alimentação, visibilidade (limite de altura, integração espaço edificado-espaço livre – espaços de transição suave)
Interconexão entre solo rural e solo urbano
Identidade (demarcações de entrada)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 9** – Quadro-síntese de mecanismos de gestão segundo Alexander et. al (2013)

<b>Mecanismos de gestão para qualidade urbana – Alexander et. al (2013)</b>
Autogestão (edificação própria da prefeitura)
Formação de comunidade
Gestão da demanda
Gestão de estacionamentos
Gestão de rede (vias locais formando loops)

Fonte: Elaboração própria



### 1.3.5 Dinamismo e qualidade urbana conforme GDTI & Nacto

O Guia global de desenho de ruas, elaborado pela *Global Designing Cities Initiative* (GDTI) e pela *National Association of City Transportation Officials* (Nacto), se propõe a estabelecer uma nova referência mundial para o desenho de vias urbanas. O guia tem se destacado por abarcar múltiplas dimensões do planejamento, do desenho e da gestão de ruas e por se debruçar no estudo das particularidades de desafios práticos, propondo alternativas para solucioná-las e promover a transformação dos espaços. A publicação, reconhecendo a importância da rua como catalizadora da transformação urbana, se dedica a reunir técnicas e estratégias exploradas por expoentes do planejamento urbano e da engenharia em nível mundial para favorecer a criação de espaços públicos de qualidade.

O guia apresenta diversas soluções para que a circulação ocorra com **conforto** (p. 13), considerando a **escala humana** (p. 62) e a **acessibilidade** (p. 62, p. 90) para todos, independentemente de suas habilidades e características físicas, de forma que consigam ter acesso digno a todos os espaços públicos. Essas soluções são oferecidas dentro de um contexto de hierarquia no espaço da rua com a **priorização do pedestre** (s. XVI) nas diversas soluções de **desenho**, que incluem: **alargamento de calçadas, remodelação de cruzamentos, adequação dos raios de esquina, canteiros centrais, ilhas de refúgio, chicanas e faixas alternadas, tratamento de portal, travessias em nível, estreitamento de via, mini rotatórias, plataformas atenuadoras de velocidade, diferenciação de cores/materiais e superfície do pavimento** (p. 188).

Além disso, a publicação enfatiza a necessidade de se manter uma **faixa livre** (p. 74) para a caminhada do pedestre nas calçadas, bem como apresenta soluções que reforçam a **continuidade e a conectividade** de calçadas e ciclovias (p. 72, p. 92). Elenca os diversos usuários da rua em busca de propor estratégias de desenho que atendam à necessidade de cada um. Ressalta a importância de pensar o espaço da rua de forma a acomodar com segurança todos os modos de transporte, reforçando as vantagens da **multimodalidade**, prezando pela funcionalidade dos deslocamentos e pela qualidade urbana do espaço.

O desenho da rua, como preconiza a publicação, deve oferecer espaços para atividades de rua (p. 109) com **dimensionamento adequado** para que aconteçam com conforto e propiciem uma **densidade** adequada de pessoas. Tais atividades incluem feiras, eventos especiais e outras ocupações de permanência. Para acrescentar interesse e vitalidade ao ambiente urbano, é mencionada a importância da **fachada ativa** (p. 161, p. 393), de forma a permitir o envolvimento visual ou físico entre os usuários das ruas e o piso térreo dos edifícios.

Conforme a publicação, os **serviços e infraestruturas** (p. 151) proporcionam o atendimento às necessidades básicas das pessoas e dos estabelecimentos, contribuindo para a qualidade da rua. Com isso, os espaços públicos devem ser desenhados de maneira coordenada com a infraestrutura para o abastecimento de água, drenagem e esgoto, eletricidade, comunicação, gás e iluminação. Também é mencionada a importância de **utilidades** (p. 153, p. 77), como sanitários públicos e bebedouros ao longo dos principais corredores viários e em bairros carentes. Outro elemento relevante mencionado é a presença de **mobiliário urbano** (p. 153, p. 89) no espaço da rua, incluindo-se assentos, luminárias, abrigos de ônibus, suportes para bicicletas, dentre outros. A importância da **qualidade de materiais e da execução de obras** (p. 36) é enfatizada na publicação, considerando a funcionalidade para o acesso das pessoas e a redução dos custos de manutenção a longo prazo.

O **plantio de árvores e de vegetação nativa** (p. 5, p. 77) é recomendada pelo guia para aumentar o bem-estar das pessoas e fortalecer a identidade dos lugares, preenchendo arredores de parques, compondo corredores verdes, áreas urbanas centrais e outras configurações. Outros elementos para a **proteção climática** como toldos e marquises nas fachadas também são mencionados como alternativas para prover abrigo e **identidade** às ruas, quando são compõem o **tratamento conjunto de fachadas de edifícios**. (p. 77, p. 5)

Propõe soluções para organizar o tráfego e para acomodar elementos como paraciclos e outros, com a implantação de **faixas auxiliares** para embarque e desembarque (p. 5). A **sinalização orientativa** (p. 91) que incentive a caminhada e a utilização do transporte coletivo é recomendada, por trazer conforto aos que optam por deslocamentos urbanos mais sustentáveis. Conforme o guia, informações sobre destinos próximos e a indicação de locais que podem ser acessados dentro de 5 e 10 minutos devem estar inseridas em **elementos como painéis, ou tótems** (p. 91).

O guia também reforça a importância de elementos já muito destacados pelos autores pesquisados, tais como a **densidade** (p. 3), a **diversidade de usos**, referida como uso misto (p. 108, p. 168) e, ainda, elementos enfatizados por Gehl (2010) como o **estímulo aos sentidos humanos** (p. 13) e a **visibilidade** (p. 131).

Inclui orientações e medidas para a **gestão da demanda** (e.g. pedágio urbano), **gestão de estacionamentos e faixa adjacente às calçadas** (e.g. estacionamento rotativo, zonas de carga), **gestão de rede** (e.g. conversão de mão única para mão dupla), **gestão de volume e acesso** (e.g. zona sem carros), **gestão de velocidade** (e.g. zona 30), **sinalização e semáforos** (p. 165). Menciona também estratégias para a **participação de parceiros do setor privado**, como **incentivos aos empreendedores em troca de melhorias de rua e responsabilidade pela conservação** (p. 31) e de **financiamento de obras por meio de recursos governamentais, de parceiros do setor privado, de bancos de**

**desenvolvimento, de fluxos de caixa gerados por projeto, de contribuição coletiva e doações e de títulos de impacto social.** (p. 31) A enumeração e apresentação de cada uma dessas alternativas pode ampliar a visão de gestores públicos, facilitando a escolha daquelas que mais se adequem à aplicação local. Apresenta ainda diversas ilustrações elaboradas para facilitar a visualização dos elementos que transformam o espaço da rua em favor da qualidade de vida e ambiental.

**Quadro 10** – Quadro-síntese de características configuracionais para a promoção da qualidade urbana segundo GDTI & NACTO (2018)

<b>Características configuracionais para a promoção da qualidade urbana – GDTI &amp; Nacto (2018)</b>
Acessibilidade/ Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto  (alargamento de calçadas, remodelação de cruzamentos, adequação dos raios de esquina, implantação de canteiros centrais, ilhas de refúgio, chicanas e faixas alternadas, tratamento de portal, travessias em nível, estreitamento de via, implantação de mini rotatórias, plataformas atenuadoras de velocidade, diferenciação de cores/materiais e superfície do pavimento, qualidade da superfície do pavimento de calçadas, adequação para faixas livres para pedestres nas calçadas/Eliminação de obstáculos nas calçadas, Multimodalidade - infraestrutura para transporte ativo, motorizado, transporte coletivo etc., sinalização orientativa - painéis e tótems)
Continuidade/ conectividade
Densidade (Dimensionamento espacial adequado de praças e parques para atividades de rua)
Diversidade de Usos
Amenidade / Segurança / Conforto  (estímulos aos sentidos/obras de arte públicas, mobiliário urbano, plantio de árvores e vegetação nativa, proteção climática, térreo ativo/fachadas ativas, sanitários públicos, bebedouros)
Identidade (Tratamento conjunto de fachadas de edifícios - janelas, recuos, sinalização e toldos)
Funcionalidade (Serviços/Infraestrutura)  (iluminação, abastecimento de água, drenagem, infraestrutura verde, sanitários públicos, bebedouros)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 11** – Quadro-síntese de mecanismos de gestão para a qualidade urbana – GDTI & Nacto (2018)

<b>Mecanismos de gestão para qualidade urbana – GDTI &amp; Nacto (2018)</b>
Autogestão
Formação de comunidade/redes de confiança
Gestão da demanda (pedágio urbano)
Gestão de estacionamentos e faixa auxiliar adjacente às calçadas (estacionamento rotativo, zonas de carga, redução/ eliminação de estacionamentos)
Gestão de rede (conversão de mão única para mão dupla)
Gestão de volume e acesso (zona sem carros)
Gestão de velocidade (zona 30)
Incentivos aos empreendedores em troca de melhorias de rua e responsabilidade pela conservação.
Financiamento de obras por meio de recursos governamentais, parceiros do setor privado, bancos de desenvolvimento, fluxos de caixa gerados por projeto, contribuição coletiva e doações e títulos de impacto social

Fonte: Elaboração própria

#### 1.4 Quadros-resumo de características configuracionais e de mecanismos de gestão que definem/promovem o dinamismo e da qualidade de espaços públicos

Nesta seção as características configuracionais e os mecanismos de gestão enfatizados em cada publicação foram reunidos e analisados, buscando encontrar intersecções entre os termos adotados e procurando expressá-los em uma nomenclatura comum, correspondente ao conjunto de características ou mecanismos semelhantes. Em seguida, foi verificada a recorrência de menções à cada agrupamento de característica nas publicações selecionadas, sendo este estudo apresentado nos Quadros 12 e 13. Entendendo serem mais relevantes as características e mecanismos com recorrência igual ou superior a 3, por configurarem maior consenso, estes foram destacados e servirão para orientar as análises que se procederão ao longo dos demais capítulos.

**Quadro 12** – Quadro de características configuracionais para a qualidade de espaços públicos conforme autores e sua recorrência.

CARACTERÍSTICAS	JACOBS	GEHL	WHYTE	ALEXANDER et. al	GDTI & NACTO	RECORRÊNCIA
Acessibilidade / Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto	•	•	•	•	•	5
Amenidade / Segurança / Conforto	•	•	•	•	•	5
Continuidade e Conectividade	•	•	•	•	•	5
Densidade de pessoas / Intensidade de uso	•	•	•	•	•	5
Diversidade de usos	•	•	•	•	•	5
Funcionalidade (Serviços/infraestrutura)					•	1
Identidade	•			•	•	3
Interconexão entre o solo rural e urbano				•		1

Fonte: Elaboração própria

Quanto às características destacadas no Quadro 12 - (a) acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto, (b) amenidade/segurança/conforto, (c) continuidade/conectividade, (d) densidade de pessoas/intensidade de uso, (e) diversidade de usos, (f) identidade – a intenção é que a sua aplicação se concentre no direcionamento da formulação de diretrizes de projeto para que se promova o dinamismo nos espaços públicos a partir das diversas formas de ação para a transformação espacial.

**Quadro 13** – Quadro de mecanismos de gestão para a qualidade de espaços públicos conforme autores e sua recorrência.

MECANISMOS DE GESTÃO	JACOBS	GEHL	WHYTE	ALEXANDER et. al	GDTI & NACTO	RECORRÊNCIA
Autogestão	•			•	•	3
Articulação entre esfera pública e privada	•				•	2
Formação de comunidade/redes de confiança	•			•	•	3
Gestão da demanda (pedágio urbano, remoção de faixa para tráfego de automóveis)		•		•	•	3
Gestão de estacionamento (estacionamento rotativo, redução/remoção de estacionamento)	•	•	•	•	•	5
Gestão de rede (conversão de mão única para mão dupla, alteração para rua compartilhada)		•			•	2
Gestão de volume e acesso (zona sem carros)					•	1
Gestão de velocidade (zona 30)					•	1
Incentivos aos empreendedores em troca de provisão de praças/ melhorias de rua e responsabilidade pela conservação.			•		•	2
Financiamento de obras por meio de recursos governamentais, parceiros do setor privado, bancos de desenvolvimento, fluxos de caixa gerados por projeto, contribuição coletiva e doações, e títulos de impacto social					•	1

Fonte: Elaboração própria

No quadro 13, dentre os diversos mecanismos de gestão destacados para a promoção da qualidade de espaços públicos, há a intenção de se explorar a autogestão ao longo dos demais capítulos, especialmente ao abordar as modalidades de parcelamento do solo instituídas recentemente pela Lei nº 13.465/17, que tratam da possibilidade da autogestão de espaços públicos em loteamentos de acesso controlado e condomínio de lotes.

Com isso, este capítulo inicial, ao tratar do conceito dos espaços públicos, sua expressão nas dimensões da mobilidade do pedestre, da economia de rua e da sociabilidade e das características que definem espaços públicos dinâmicos, firma as bases para a investigação procedida nos capítulos subsequentes sobre como promover a qualidade espacial urbanística utilizando-se de parcerias.

## **CAPÍTULO 2 - OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA A PROMOÇÃO DO DINAMISMO EM ESPAÇOS PÚBLICOS EM PARCERIAS**

O capítulo estuda, no direito urbanístico, como está regulamentado o espaço público bem como os instrumentos jurídicos e regulatórios passíveis de utilização em parcerias setoriais para a promoção da sua qualidade. O instrumento do parcelamento do solo é destacado, pois, em síntese, é por onde se inicia a ocupação do solo urbano. Assim, o capítulo visa identificar como se podem criar, com amparo legal, mecanismos que garantam as características que definem o dinamismo urbano. Ao mesmo tempo, se discute o papel do poder público e do setor privado na promoção da qualidade desses espaços.

Dentro desse contexto, os instrumentos urbanísticos para o desenvolvimento urbano municipal devem estar previstos no Plano Diretor, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/01. Esse, por sua vez, é realizado dentro de um processo de planejamento que possui suas etapas onde se considera, conforme Magalhães e Yamashita (2009) os níveis estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, de recorte fortemente político, se define o que deve ser feito, estabelecendo-se os requisitos para o desenvolvimento de soluções dos problemas da cidade, que ocorre no nível tático, esse de caráter essencialmente técnico. No nível operacional se procede a execução do que foi estabelecido nos níveis anteriores.

Nessa linha, as discussões procedidas neste trabalho são de caráter tático, como são os instrumentos urbanísticos. Partindo para o disposto no Estatuto da Cidades sobre eles, em seu artigo 4º, são elencados em caráter exemplificativo os seguintes:

*Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

*I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;*

*II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;*

*III – planejamento municipal, em especial:*

*a) plano diretor;*

*b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;*

*c) zoneamento ambiental;*

*d) plano plurianual;*

*e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;*

*f) gestão orçamentária participativa;*

*g) planos, programas e projetos setoriais;*

*h) planos de desenvolvimento econômico e social;*

*IV – institutos tributários e financeiros:*

*a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;*

*b) contribuição de melhoria;*

*c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;*

*V – institutos jurídicos e políticos:*

- a) desapropriação;*
- b) servidão administrativa;*
- c) limitações administrativas;*
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;*
- e) instituição de unidades de conservação;*
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;*
- g) concessão de direito real de uso;*
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;*
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*
- j) usucapião especial de imóvel urbano;*
- l) direito de superfície;*
- m) direito de preempção;*
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;*
- o) transferência do direito de construir;*
- p) operações urbanas consorciadas;*
- q) regularização fundiária;*
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;*
- s) referendo popular e plebiscito;*
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;*
- u) legitimação de posse.*

*VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).*

Dessa forma, o plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, integra diferentes tipos de instrumentos normativos tanto de caráter físico-territorial, como tributário, de gestão e de controle social. Contempla ainda aqueles referentes ao controle social, como audiências públicas e instrumentos econômicos de gestão como compensação urbanística, outorgas etc.

Apesar de não estarem referidos desta forma no rol apresentado no Estatuto das Cidades, há ainda, dentre os instrumentos, aqueles mais tradicionais de planejamento urbano que tratam de aspectos configuracionais, como o perímetro urbano, o zoneamento de uso e ocupação do solo, o código de edificações, o código de posturas e as intervenções urbanas em áreas urbanas já consolidadas, sendo estes instrumentos destacados abaixo devido a sua relevância para a gestão de espaços públicos. Aqui se discutirão aqueles que definem normas de parcelamento do solo, que configuram a cidade, em especial, a sua expansão:

O **perímetro urbano** constitui o instrumento por meio do qual se delimita por decisão legislativa municipal a área urbana no território do município e, por exclusão, sua área rural. Tem a função de ordenar o crescimento do tecido urbano. Para tanto, determina onde pode haver novos parcelamentos, observando a necessária infraestrutura de circulação viária, drenagem, iluminação

pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica. Dentro desse perímetro são cobrados tributos relativos à prestação dos serviços urbanos.

O **parcelamento do solo** disciplina a divisão de uma gleba com a finalidade de urbanizá-la, produzindo novos lotes e espaços públicos. O empreendedor é responsável por elaborar e executar o projeto na escala da gleba, que deve estar dentro do perímetro urbano e de acordo com as diretrizes do Plano Diretor. Sua regulamentação a nível nacional se dá pela Lei nº 6.766/79, podendo haver regulamentação municipal que a complemente. Quando da inexistência de lei municipal de parcelamento, apenas a lei federal é aplicada<sup>18</sup>.

O **zoneamento de uso e ocupação do solo** estabelece os critérios e os parâmetros de uso e ocupação do território para lotes nos novos parcelamentos urbanos e nas zonas definidas no Plano Diretor para as áreas urbanas já consolidadas. Se constitui em mapas com os polígonos das zonas com indicação da finalidade de utilização dos lotes, seja residencial, comercial, industrial, institucional etc. e ainda por tabelas em que se definem parâmetros relacionados ao coeficiente de aproveitamento básico e máximo; altura máxima; taxa de permeabilidade mínima; taxa de ocupação máxima; afastamentos mínimos; marquises; vagas para veículo; tratamento das divisas, entre outros.

O **código de obras e edificações** é o instrumento que regula obras e edificações públicas e particulares e disciplina procedimentos de controle urbano, licenciamento e fiscalização. Tem o objetivo de assegurar as condições de acessibilidade, segurança, conforto, higiene e salubridade, nas edificações públicas e privadas. Contempla definições que interferem no dinamismo dos espaços públicos, em especial no que se refere à interface das edificações com a rua.

O **código de posturas** estabelece um conjunto de regras destinadas a promover a harmonia e o equilíbrio no espaço urbano por meio do disciplinamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos. Pode contemplar normas para a ocupação dos espaços públicos, por exemplo, com feiras e equipamentos de lazer; e para especificação dos padrões de ruas, calçadas, praças, parques etc.

Os **projetos de intervenção urbana** constituem o instrumento por meio do qual ocorrem todas as iniciativas para a promoção da qualidade dos espaços públicos urbanos na cidade consolidada. São os projetos urbanos realizados por diferente motivos, seja para revitalizar uma área ou conferir melhor mobilidade urbana. Como na maioria das vezes são ações a serem realizadas pelo poder público, não têm sido objeto de disciplinamento nos planos diretores, que se voltam principalmente a disciplinar o setor privado, embora devessem regulamentar a atuação dos dois setores.

---

<sup>18</sup> A competência de legislar sobre o direito urbanístico é concorrente à União, Estados e ao Distrito Federal. (CF, art. 24, I)



A partir dessas definições, verifica-se que os instrumentos com maior potencial de aplicação para a promoção de espaços públicos dinâmicos são: o código de posturas, as intervenções urbanas (cidade consolidada), e o parcelamento do solo (áreas de expansão urbana). Convém, portanto, que o trabalho os destaque para investigação nas seções que se seguem, sem desconsiderar sua interface com outros instrumentos, tendo em vista que o parcelamento deve ocorrer em uma gleba prevista no perímetro urbano e com suas normas de zoneamento e uso e ocupação do solo definidas no Plano Diretor.

## **2.1 Parcelamento do solo: a concepção de espaços públicos dinâmicos em parcerias**

Aqui pretende-se aprofundar o estudo do tratamento dos espaços públicos a partir da lei de parcelamento do solo com vistas ampliar a compreensão de como o instrumento contribui e/ou pode contribuir na promoção de espaços públicos dinâmicos a partir de parcerias.

Para se tornar um lote urbano, conforme a legislação brasileira, é preciso que a terra passe pelo processo de parcelamento do solo e, assim, se torne dotada de infraestrutura e de espaços públicos que, dentre outras, tem a função de contextualizar o lote dentro da cidade. Esse processo de subdivisão do solo urbano é regido pela Lei Federal nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, abordando tanto aspectos urbanísticos e administrativos, como também, normas para o registro civil e aplicação de penalidades civis e criminais. Essa lei, também conhecida como Lei Lehman, em razão de ter sido o Senador Otto Cyrillo Lehman o autor do projeto de lei que a originou (LEONELLI, 2010), contou com alterações promovidas por doze leis<sup>19</sup> desde sua publicação. Algumas delas tratam de aspectos atinentes aos espaços públicos, os quais discutiremos adiante.

A Lei nº 6.766/79, ainda hoje, possui importância fundamental na projeção de espaços públicos por cuidar das áreas em que se dá o acesso a novos lotes, da infraestrutura básica e dos equipamentos públicos que os compõem. Trata, portanto, do regramento das áreas públicas e privadas a serem criadas nos espaços urbanos projetados.

De acordo com a Lei nº 6.766/79 e suas alterações, o processo de elaboração do projeto e a execução do parcelamento do solo é de competência integral do empreendedor, em geral, um agente privado, que deve seguir as orientações do Plano Diretor, do zoneamento de uso e ocupação do solo, do código de posturas, da lei de parcelamento federal e municipal e das demais diretrizes de planejamento indicadas pela administração pública. Essas obrigações estão em seu artigo 6º, que trata

---

<sup>19</sup> Leis nº 9.785/99, 10.932/04, 11.445/07, 12.424/11, 12.608/12, 13.465/17, 13.786/18, 13.913/19, 14.118/21, 14.285/21, 14.382/22 e 14.620/23.

de questões que impactam os espaços públicos, incluindo a determinação de que as diretrizes de planejamento devem ser de responsabilidade do poder local. Sendo o parcelamento do solo a forma de urbanização mais significativa nas cidades brasileiras, nota-se a importância de que o setor privado (detentor da terra) disponha de um o regramento estabelecido pelo setor público que seja suficientemente robusto e capaz de conduzir sua atividade em favor do alcance da qualidade urbanística.

A lei contém normatizações básicas a serem observadas no projeto urbano, ou seja, no procedimento de subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, na determinação da infraestrutura básica necessária para atender aos imóveis criados, nas possíveis formas de uso dos imóveis e requisitos que, uma vez não respeitados, indicam a condição de irregularidade de um parcelamento. Nessa linha, apresenta dispositivos distribuídos em 10 capítulos. No Capítulo I, são apresentadas definições, dentre elas, a definição de lote, que já incorpora como requisito para a definição de um terreno como lote a existência de infraestrutura básica, componente que afeta substancialmente a condição do espaço público que o serve.

*Lei nº 6.766, Art. 2º, § 4º*

*Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (BRASIL, 1979)*

Define ainda as tipologias de parcelamento do solo – loteamento ou desmembramento -, sendo o loteamento a subdivisão de glebas em lotes, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou com a modificação das vias existentes; e o desmembramento, a subdivisão em lotes quando há o aproveitamento do sistema viário existente, que não traz alterações a esses espaços públicos. Somam-se a isso, as determinações das áreas em que o parcelamento não é permitido devido aos riscos que apresentam à população e ao meio ambiente. Aqui se trata de aspectos muito caros à qualidade dos espaços públicos que articulam interesses ambientais e urbanísticos.

Os Capítulos II, III e IV tratam propriamente dos requisitos urbanísticos e de projeto para o parcelamento. O Capítulo V aborda o procedimento para a aprovação de projetos de parcelamento, enquanto o Capítulo VI se volta às disposições que disciplinam seu subsequente registro. Posteriormente, o Capítulo VII dispõe sobre os contratos que conferem direitos a terceiros sobre os lotes resultantes dos parcelamentos aprovados e, finalmente, os Capítulos VIII, IX e X apresentam disposições gerais e penais para comportamentos em desacordo com as determinações legais. É, portanto, nos capítulos iniciais que se concentram as normas que concernem os espaços públicos das ruas e espaços livres contíguos, as quais se propõe examinar.

Encontram-se nos Capítulos I e II da Lei nº 6.766/79, os seguintes requisitos urbanísticos para o parcelamento, que tocam o recorte de espaços públicos estudado neste trabalho:

*Lei nº 6.766, Art. 2º, § 5º*

*§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.<sup>20</sup>*

*(...)*

*Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.*

*Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:*

*I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;*

*II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;*

*III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;*

*IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;*

*V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.*

*Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

*I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.*

*II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;*

*(...)*

*IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.*

*§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.*

*§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.*

*§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.*

*(...)*

---

<sup>20</sup> Para parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) a lei dispensa como infraestrutura básica os itens iluminação pública e esgotamento sanitário. (art. 2º, § 6º)

*Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos.*

*Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (BRASIL, 1979)*

No Capítulo III são apresentados requisitos de projeto para o loteamento<sup>21</sup>:

*Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:*

*I - as divisas da gleba a ser loteada;*

*II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;*

*III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;*

*IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;*

*V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;*

*VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.*

*Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:*

*I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;*

*II - o traçado básico do sistema viário principal;*

*III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;*

*IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;*

*V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.*

*(...)*

*§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:*

*I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;*

*II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;*

*III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;*

*IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;*

*V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;*

*VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.*

<sup>21</sup> Os requisitos de projeto para o desmembramento são apresentados no Capítulo IV. Por se tratar de projetos mais simples, que não envolvem a abertura e alteração de vias, no desmembramento os requerimentos são mais resumidos, podendo inclusive se valer das disposições urbanísticas para os loteamentos na hipótese em que não existam disposições urbanísticas para as regiões em que se situem.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

*I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;*

*II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;*

*III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;*

*IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências. (BRASIL, 1979)*

A princípio, observa-se que os requisitos urbanísticos são pouco específicos. Expressam a intenção de promover a integração viária, a adequação topográfica e a oferta de espaços públicos proporcionais à densidade de ocupação prevista; incluem a exigência de que seja apresentado o desenho do sistema viário com indicação da respectiva hierarquia, das dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias, perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e de praças e a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas (art. 9º, § 1º, II a V).

Cabe observar que esses requisitos de desenho se referem à representação técnica do projeto, e não abrangem exigências que orientem a concepção de desenho que propicie o alcance às características de qualidade destacadas no Quadro 12 (Capítulo 1). Apesar dessa constatação, o que se verifica é que as alterações sofridas pela Lei não tratam de um maior detalhamento para alcance de um melhor projeto dos espaços públicos, e sim, do tratamento de temas fundiários e, no máximo, da dotação de infraestrutura básica.

No Quadro 14, os ajustes procedidos ao longo dos anos pelas leis no 9.785/99, 10.932/04, 11.445/07, 13.465/17, 13.913/19 e 14.285/21, que alteraram a lei original em aspectos afetos aos espaços de uso comum, não se voltam a aspectos configuracionais que, com efeito, poderiam promover espaços públicos dinâmicos.

**Quadro 14** – Alterações afetas aos espaços de uso comum aprovadas desde 1979 e ainda mantidas na Lei nº 6.766/79.

Lei	Alterações à L 6.766/79 afetas aos espaços de uso comum
L 9.785/99	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define lote como terreno servido por infraestrutura básica, devendo atender aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal; e define a infraestrutura básica mínima dos parcelamentos situados em ZHIS: vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (Art. 2º, § 4º e § 6º);</li> <li>• Estabelece que os espaços públicos serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal; e determina a competência dos municípios de definir os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo (Art. 4º, I e § 4º)</li> </ul>
L 10.932/04	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abre a possibilidade de se exigir a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias (Art. 4º, §3º).</li> </ul>

L 11.445/07	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina que a infraestrutura básica é constituída por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Art. 2º, §5º)</li> </ul>
L 13.465/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre os institutos dos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado, definindo-os (Art. 2º, §7º e §8º);</li> <li>• Estabelece possibilidades de instituição de limitações administrativas e direitos reais sobre espaço privado para atender a interesses sociais (Art. 4º, §4º);</li> <li>• Dispõe sobre as atividades relacionadas à gestão do espaço público, realizadas por entes privados, vinculando-as à atividade de administração de imóveis (Art. 36-A)</li> </ul>
L 13.913/19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre largura mínima da faixa de domínio público de rodovias. (Art. 4º, III)</li> </ul>
L 14.285/21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre largura mínima de faixa de domínio público de ferrovias e sobre as faixas não edificáveis ao longo de das águas correntes e dormentes (Art. 4º, III-A e III-B)</li> </ul>
L 14.620/23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre o regime de afetação pelo qual o terreno e a infraestrutura do loteamento mantêm-se apartados do patrimônio do loteador e sobre o tratamento do patrimônio de afetação, que deverá ser bem preservado e bem administrado. (Arts. 18-A, 18-B, 18-C, 18-D e 18-F)</li> <li>• Estabelece a possibilidade de requerimento do registro de áreas destinadas a uso público em parcelamentos implantados e não registrados. (Art.22 § 1º e 2º)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

Do que foi discutido sobre a lei de parcelamento em relação aos requisitos que promovam espaços públicos mais dinâmicos se pode dizer que: (i) existem disposições sobre aspectos que têm interferência na configuração de espaços públicos no que tange as dimensões mínimas de lotes, e disposições vagas que expressam a intenção de promover a integração viária, a adequação topográfica e a oferta de espaços públicos proporcionais à densidade de ocupação prevista; (ii) existem disposições gerais sobre áreas em que a urbanização não é permitida, por colocarem em risco a segurança da população ou as que estão sob domínio da legislação ambiental; (iii) existem definições sobre a infraestrutura básica dos parcelamentos (escoamento de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, vias de circulação, energia elétrica e iluminação pública); (iv) não existem requisitos de configuração dos espaços públicos propriamente (as definições se restringem a aspectos que têm interferência na configuração de espaços públicos e à forma de apresentação dos desenhos técnicos que integram o projeto urbanístico de parcelamento e não tratam da sua configuração).

O que existia de caráter impositivo quanto a taxas e áreas mínimas de espaços públicos foi retirado da norma federal e deixado para definição dos municípios, seja em leis ou em diretrizes a serem fornecidas ao empreendedor. Talvez a mais relevante alteração tenha ocorrido com a introdução da possibilidade dos espaços públicos serem gerenciados pelos empreendedores e/ou proprietários. Os dois assuntos serão aqui recortados para análise – como os municípios têm provido as diretrizes; e como tem ocorrido a gestão privada de espaços públicos.

Ao transferir as exigências de requisitos urbanísticos do nível federal para os municípios, a quem de fato cabe a responsabilidade pela qualidade dos espaços urbanos, isso levou a um

esvaziamento do tema pois os municípios não sentem motivação para pressionar os seus moradores para assumirem maior responsabilidades na implantação do parcelamento e, ainda, para criar maiores obrigações para suas administrações que gerenciam os espaços públicos. Dessa forma, o que se tem hoje em grande parte dos municípios é a ausência de regulamentação dos espaços públicos quanto a suas características urbanísticas. Em última instância, o alcance do dinamismo urbano depende do interesse do parcelador privado em promover espaços públicos de qualidade.

No que toca a gestão dos espaços públicos, na legislação original aprovada em 1979, não restava dúvidas de que todos eles, ou seja, tudo que não fazia parte de lotes privados, passaria para a gestão do poder público municipal com o registro do parcelamento. Deve-se dizer que a gestão dos espaços públicos tem sido, também, deficiente por parte das municipalidades. Assim, a prestação de serviços aos lotes (água, energia, esgotamento, coleta de resíduos etc.) varia conforme o poder aquisitivo da população local, sendo precária a manutenção de vias e do sistema de drenagem na maior parte das áreas parceladas e, o nível de atendimento, determinado pelo poder de pressão da população moradora.

Diante desse quadro em que nem os serviços básicos de infraestrutura são prestados satisfatoriamente, a qualidade dos espaços públicos tem se constituído de menor relevância, em que pese a discussão inicial desse trabalho sobre seus benefícios. Será nesse contexto que se destacam aqui as inovações trazidas pelas alterações ocorridas com a publicação da Lei nº 13.465/17. Seus dispositivos, em especial, os parágrafos 7º e 8º do Art. 2º, parágrafo 4º do Art. 4º e o Art. 36-A, transcritos abaixo, fazem menção aos condomínios de lotes e aos loteamentos de acesso controlado. Tais institutos ganham juridicidade, crescendo o espaço para discussões sobre a gestão dos espaços estruturados a partir deles.

*Lei nº 6.766,*

*Art. 2º (...)*

*§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.*

*§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.*

*(...)*

*Art 4º (...)*

*§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros."*

*(...)*

*Art 36-A As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.*

*Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos. (BRASIL, 1979)*

Conforme o Parecer n° 1 da Comissão Mista que apreciou a Medida Provisória n° 759, posteriormente convertida na Lei n° 13.465/17, a justificativa para a inserção de dispositivos sobre condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado no Projeto de Lei de Conversão PLV n. 12 pode ser resumida da seguinte forma:

*Visando incorporar ao ordenamento jurídico um universo de situações fáticas que demandam tratamento específico, introduzimos no PLV, em complementação ao direito real de laje, os institutos do condomínio urbano simples e do condomínio de lotes, além de disposições relativas aos condomínios habitacionais e aos loteamentos com acessos controlados. (BRASIL, 2017b, p. 102-103)*

Pinto (2017) pondera que, embora tenha sido recentemente introduzido no direito brasileiro, o condomínio de lotes já vinha sendo aceito em diversos municípios sob o nome de ‘condomínio fechado’ ou ‘condomínio horizontal’. Segundo Kern (2019), as figuras do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado sempre foram objeto de intensa polêmica sobre sua admissibilidade, por não haver previsão na legislação nacional. Tratando-se de uma inserção recente no marco legal brasileiro, as diferenças de funcionamento dos institutos e dos modelos de gestão atrelados a eles são, de maneira geral, ainda pouco conhecidas. Resta saber se a prática dessas modalidades de parcelamento irá gerar espaços públicos melhores e mais bem mantidos pelos entes privados, sendo essa a discussão do próximo tópico.

### **2.1.1 O parcelamento nos moldes de condomínios de lotes e de loteamentos de acesso controlado**

Como referido, as alterações com a introdução de novas modalidades de parcelamentos na legislação brasileira ocorreram com a publicação da Lei n° 13.465/17, que inseriu no Código Civil, Lei n° 10.406/02 a previsão do condomínio de lotes. A explicação do instituto está contida no Art. 1.358-A do código - “pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos” (BRASIL, 2002). Até a publicação da Lei n° 13.465/17 as espécies de condomínios admitidas na legislação brasileira eram o condomínio ordinário



ou civil, em que o direito de propriedade se subdivide em cotas ou frações ideais, expressas sem delimitação física (com maior aplicação no âmbito rural); e o condomínio edilício (em edifício de apartamentos ou conjunto de casas), em que se conjuga a propriedade exclusiva sobre uma unidade autônoma delimitada e a propriedade comum, expressa por meio frações ideais.

Dessa forma, o condomínio de lotes funciona de maneira semelhante ao condomínio edilício de casas, sendo que no primeiro a escala é maior e o terreno é o lote, já no último, é necessário que o incorporador projete as edificações a serem construídas (KERN, 2019). Ou seja, enquanto no condomínio edilício de casas a unidade autônoma se constitui pelo terreno e pela construção, no condomínio de lotes, a unidade autônoma corresponde apenas ao lote, sendo o condômino livre para construir conforme sua escolha, desde que respeitadas eventuais restrições impostas e a legislação urbanística.

Importa observar que, nos condomínios de lotes, os espaços de uso comum dos condôminos, - que incluem as vias de circulação, praças e as infraestruturas de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica -, são de propriedade privada. Isto é, diferem da infraestrutura criada a partir do loteamento tradicional, que passa a ser de domínio público após o registro do parcelamento. Nos condomínios de lotes, caso a administração não se utilize da possibilidade apresentada no Art. 4º, § 4º da Lei nº 6.766/79 de se estabelecer restrições administrativas e direitos reais sobre propriedades alheias como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros, os parcelamentos nessa modalidade podem ter seu perímetro cercado, murado, equipado com portaria e guarita de acesso. Nessa situação, o acesso a esses espaços bem como às unidades autônomas, se dá apenas com a autorização dos condôminos, diferentemente do que ocorre nos loteamentos de acesso controlado, cujos espaços e infraestruturas constituem bens públicos de uso comum.

O loteamento de acesso controlado, também introduzido no arcabouço legal com a publicação da Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017a), é o instituto que assegura a possibilidade de que particulares se utilizem de controle para acesso da área loteada por meio de um ato municipal de trespasse, seja por concessão ou permissão, do uso das áreas públicas criadas a partir do loteamento. Esse modelo observa as disposições da lei de parcelamento quanto à infraestrutura dos espaços livres, que passam a integrar o domínio do município ao fim do registro do loteamento. Cabe observar que, por serem públicas, as áreas livres devem ser acessíveis a todos, sendo garantido o acesso mediante a identificação ou cadastro nas portarias, conforme estabelece o Art. 2º, § 8º da Lei nº 6.766/79. A situação difere do que ocorre nos condomínios de lotes que não funcionem sob restrições administrativas sobre direitos reais em propriedades alheias e mantêm a possibilidade de impedimento do acesso de não moradores, por se tratar de áreas privadas.

Pelo fato de serem criadas áreas livres privadas de uso comum dos condôminos no modelo de condomínio de lotes, logo se vem em mente o possível inconveniente de que a regulamentação municipal não as alcance no disciplinamento da qualidade desse espaço, que não é propriamente público, mas que tem importante papel em relação ao bem-estar da comunidade. No entanto, Pinto (2017) argumenta que as áreas de uso comum do condomínio de lotes também podem contribuir para o bem-estar da população em geral, se adequadamente regulado pelo município. O autor acrescenta que o poder público pode estabelecer sobre eles limitações e servidões de direito público, conforme dispõe o Art. 4º, § 4º da Lei nº 6.766/79, e cita o exemplo do espaço dos pilotis dos edifícios de Brasília, que embora sejam de domínio privado, o uso público é garantido pela regulamentação urbana, configurando o que Macedo (1995) se refere como espaço semiprivado.

Para Coelho (2019), embora seja prevista a possibilidade de se exigir que os sistemas de áreas livres resultantes do processo de criação de novos lotes sejam de livre acesso, utilizando-se, por exemplo, de limitações e servidões administrativas, a lei federal não estabelece parâmetros efetivos de como isso deva ocorrer. Na situação em que não é exigida a destinação de áreas a espaços livres de uso público, o autor chama a atenção à possibilidade de que o empreendedor opte pela inclusão reduzida desses espaços (com consequências negativas ao dinamismo urbano), levando em consideração que demandariam manutenção às suas custas, até que seja delegada ao condomínio. O autor ainda alerta para a possibilidade de que, ao conferir juridicidade aos institutos do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado, se propiciaria a multiplicação de uma tipologia urbana que favorece o fechamento murado, comprometendo a paisagem urbana, segregando espaços, configurando barreiras urbanas que expressam certa hostilidade ou mesmo impedindo o acesso da população a bens de uso comum do povo, como praias e parques naturais. Por outro lado, Kern (2019) ressalta que a lei trouxe segurança jurídica e transparência à uma situação que já vinha ocorrendo. Conforme Pinto (2017), o atendimento ao interesse público e o cumprimento da função social da propriedade dependeria fundamentalmente da regulamentação municipal adequada, em conformidade com o plano diretor. Nessa linha, mesmo a implantação de muros tem sua permissão ou impedimento determinada pelo município, a depender de cada situação apresentada.

Com o enfoque na gestão dos espaços de uso comum, tem-se que, no caso do condomínio de lote sem restrições administrativas, essas áreas, por serem privadas, são geridas pelo próprio condomínio. Caso seja decretada a servidão administrativa para que áreas livres de uso comum dos condôminos passem a constituir espaços livres de uso público, a distribuição de competências de gestão desses espaços pode ser negociada. Já no loteamento de acesso controlado, as áreas livres tais como ruas, praças e parques são públicas, mas, em geral, tem sua gestão exercida pelo setor privado em parceria com a administração pública, por terem seu uso concedido pelo poder público a

particulares organizados na forma de associação de moradores, de proprietários ou de detentores de direitos.

Embora, em geral, nos condomínios de lotes e nos loteamentos com acesso controlado, além dos impostos, o ônus da conservação desses espaços recaia sobre os agentes privados, em diversos casos, os moradores ou os condôminos percebem como vantajosa a gestão direta de seu ambiente urbano imediato. Isso porque têm maior facilidade e precisão para realizar diagnósticos das necessidades desses locais, e maior liberdade para contratarem os serviços que melhor lhes atendem, visualizando, como resultado, a melhoria da qualidade de vida, do dinamismo e a consequente valorização de sua propriedade. Conforme Pinto (2017, p. 16), esses arranjos para a gestão do espaço urbano em parcerias entre o setor privado e o setor público "podem ser uma solução para o crônico problema da má conservação e do abandono de logradouros públicos, que favorece a degradação de áreas públicas". Além disso, vale ressaltar que a organização da comunidade, com a finalidade de melhorar o ambiente de uso comum, tem sido destacado por diversos autores como fator que propicia o dinamismo urbano. Em referência ao que foi estudado no Capítulo 1 (Quadro 13), tanto a autogestão como a formação de comunidade e de redes de confiança são enfatizados por Jacobs (2007), Alexander et al. (2013) e GDTI & Nacto (2018) como mecanismos que promovem a qualidade dos espaços públicos.

No escopo desses arranjos em que a gestão dos espaços livres é realizada de maneira privada, podem-se inserir diversos elementos, tais como os serviços de implantação, manutenção e renovação do mobiliário urbano, elementos artísticos, de paisagismo e de revestimentos que compõem os espaços livres, a limpeza e segurança do espaço, ações que reforcem a unidade e a identidade da comunidade, eventos comunitários e mesmo outros serviços usualmente realizados pela administração pública. Pinto (2017) entende que:

*"Em princípio, os equipamentos urbanos necessários à prestação de serviços públicos, como dutos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, telecomunicações e gás canalizado, assim como infraestruturas de distribuição de energia elétrica, deverão continuar a ser administrados e conservados pelas respectivas concessionárias e ter por usuários os condôminos individualmente. Nada impede, no entanto, que se estabeleçam, mediante negociação entre as partes, arranjos contratuais que importem na execução de providência de menor complexidade pelo condomínio."*  
(PINTO, 2017, p. 17)

Diante da possibilidade de agentes privados assumirem diversas responsabilidades para a promoção da qualidade dos espaços públicos usualmente exercidas pela administração pública, têm sido encontradas algumas dificuldades em razão de deficiências na estruturação das formas de atuação conjunta. Conforme Marra (2017), há situações de queixas em parcelamentos autogeridos quanto à omissão da prefeitura na prestação de determinados serviços, considerando que se assume

que a associação de moradores já se encarregaria de provê-los. Um exemplo seria a omissão da administração pública de instalar postos policiais nas proximidades de espaços autogeridos, considerando que as ações dos condomínios ou associação de moradores já seriam suficientes para manter a área com razoável segurança. Há relatos de situações em que os serviços de limpeza urbana e zoonose não chegam nas áreas internas desses parcelamentos, gerando insatisfação e desconforto à população moradora.

A pesquisa dessa mesma autora constatou que, em alguns casos de loteamentos de acesso controlado, acordos relacionados à autogestão e ao uso de espaços públicos por particulares são estabelecidos em contratos de concessão de uso. Ocorre que na maioria das vezes nenhum documento é assinado com o poder público, havendo uma espécie de acordo tácito entre as pessoas jurídicas encarregadas da autogestão dos parcelamentos e a prefeitura, que fica desonerada do cumprimento de algumas funções e os condomínios e associações de moradores ficam autorizados a assumir determinados serviços. Mas que serviços seriam prestados por cada um nessa parceria?

Além da necessidade de o município de fato estabelecer em seu arcabouço normativo requisitos urbanísticos de qualificação dos espaços públicos para todas as modalidades de parcelamento, fica clara, no caso de parcelamentos em que há autogestão privada, ainda que parcial, a importância do entendimento sobre a instrumentação jurídica que possa disciplinar as relações entre os condomínios e associações de moradores e a administração pública, fixando os termos para sua atuação conjunta. A adequada formatação desses instrumentos serviria para que seja evitada a sobreposição de atividades ou que determinado serviço não seja prestado por nenhuma das partes. O assunto será abordado no Capítulo 3.

## **2.2 Intervenções Urbanas: instrumentos urbanísticos passíveis de utilização em parcerias para a qualificação de espaços públicos na cidade consolidada<sup>22</sup>**

Quando tratamos de áreas urbanas já consolidadas que, por falta de planejamento e/ou gestão adequados não se mostram dinâmicas, se faz necessário intervir para qualificá-las. As intervenções urbanas, ou projetos de urbanismo para adequar áreas urbanas a novas funções ou mesmo para dinamizar as atuais, são comuns e necessárias à gestão da cidade. Elas não se encontram definidas como um instrumento no Estatuto da Cidade e, muitas vezes, também, não constam dos Planos Diretores por serem consideradas como inerentes à gestão urbana. Entretanto, na medida que podem

---

<sup>22</sup> Cabe ressaltar que as intervenções urbanas são instrumentos para a transformação urbana realizada pelo poder público e que também podem ser realizadas em parcerias. Tendo em vista a temática da dissertação serem as parcerias, esse é o enfoque dado ao tratar das intervenções urbanas e demais instrumentos abordados no trabalho.

ser exercidas tanto pelo poder público como pelo privado em parcerias, se faz necessário estabelecer definições e um arcabouço normativo próprio.

A pesquisa nos remeteu à base normativa de São Paulo para encontrar uma definição, qual seja, aquela posta no Decreto nº 56.901/2016 (SÃO PAULO, 2016) sobre Projetos de Intervenção Urbana (PIU) inseridos no município de São Paulo/SP. O artigo 1º do decreto se refere a esses projetos como ações que tem por finalidade a promoção do “ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação” (SÃO PAULO, 2016). São trabalhos que visam à transformação urbana de determinada área da cidade que podem envolver desde o reparcelamento e alterações nos padrões de uso e ocupação do solo, como alterações na infraestrutura, em equipamentos, em aspectos configuracionais urbanos e na prestação de serviços que resultem em seu desenvolvimento econômico, ambiental e social.

As intervenções urbanas requerem uma delimitação espacial no tecido da cidade consolidada, de forma a possibilitar a definição do projeto e a formulação de uma estratégia de gestão a ela aplicadas. Inseridos nessa malha consolidada, os projetos urbanos são os objetos que permitem formas compartilhadas de gestão dos espaços públicos (MALERONKA, 2010), como as parcerias setoriais que aqui tratamos. Em alinhamento com Harvey (1992), entende-se não ser possível gerir a metrópole exceto dividindo-a, utilizando o ‘projeto urbano’ como estratégia para tanto. No entanto, a delimitação espacial, que a execução de projetos de intervenção urbana requer, trata-se de um dos desafios encontrados diante da crescente expansão das metrópoles. Ao mesmo tempo que é preciso dividir e delimitar, há que se pensar em estratégias de integração. Nesse sentido, importa que os projetos para implementação nas áreas delimitadas estejam alinhados ao planejamento integral de maneira equilibrada e coerente, buscando-se evitar rupturas espaciais e sociais.

Aqui se dará ênfase a dois aspectos sob os quais as intervenções urbanas podem ser estudadas **(i) origem do diagnóstico e iniciativa e (ii) escala da circunscrição urbana.**

A iniciativa para a realização de uma intervenção urbana parte de um diagnóstico de que a situação de determinada área não é atrativa à população, não oferece conforto e não possui as diversas características de qualidade promotoras do dinamismo urbano estudadas no Capítulo 1. A origem do diagnóstico e a iniciativa para intervir pode partir da própria administração pública, ou de particulares por meio de sua manifestação junto ao poder público.

A iniciativa pública para intervenções que contem com a participação privada para sua implementação pode surgir de políticas públicas, planos de desenvolvimento urbano ou estratégias de revitalização de áreas degradadas. Nessas situações, o diagnóstico das áreas urbanas carentes de intervenções é realizado por agências governamentais, departamentos de planejamento urbano ou

consultorias contratadas pelo setor público. São utilizados dados e informações disponíveis publicamente, como indicadores socioeconômicos, dados demográficos e sobre a infraestrutura existente, problemas urbanos identificados e demandas da comunidade.

As intervenções que têm início a partir da iniciativa de agentes privados, costumam ser impulsionadas pela geração de valor, seja financeiro ou expresso na melhoria da qualidade de vida, inerente a essas intervenções. São referidas como intervenções que se iniciam 'de baixo para cima', invertendo a lógica das ações pré-programadas e impostas à população pelo poder público. As iniciativas que partem da própria comunidade moradora ou de frequentadores locais voltadas a transformar o ambiente urbano que vivenciam cotidianamente, são usualmente tratadas como práticas colaborativas (RAMOS & RAMOS, 2020; ROSA & WEILAND, 2013). Estas últimas costumam gerar um diagnóstico mais preciso dos problemas urbanos a serem solucionados, por utilizar como base a experiência direta desses grupos.

Em que pese a proatividade característica dessas intervenções remeta a uma maior autonomia de atuação, salienta-se a importância de que os projetos e a execução das intervenções urbanas sejam pautados pelo objetivo de atender ao interesse coletivo e pelos parâmetros existentes para tanto, independentemente da iniciativa e dos arranjos elaborados para sua implementação. Isso quer dizer que não se podem dispensar o atendimento à regulamentação que estabeleça requisitos voltados à qualidade de espaços públicos e a formulação instrumental que discipline a atuação dos parceiros envolvidos, conduzindo suas ações ao alcance ao objetivo final da promoção do dinamismo urbano. Em outras palavras, há de existir normas que orientem a execução de projetos para que não fiquem à mercê do voluntarismo de cada agente público ou privado. Entretanto, como tradicionalmente essas intervenções eram realizadas apenas pelo poder público, não houve o esforço nas administrações municipais para se estabelecerem normas, atitude que se apoiaria no entendimento equivocado de que o poder público não necessita de regras para bem cumprir o seu papel.

Por outro lado, diante das intervenções urbanas realizadas em parcerias, essas demandam necessariamente normas orientadoras aplicadas a suas duas subdivisões, conforme sua escala: (a) intervenções na microescala urbana, e (b) intervenções na macro escala urbana. As micro intervenções, por sua escala reduzida em relação à cidade, se configuram como transformações de caráter eminentemente pontual ou acupuntural (LERNER, 2011), que não envolvem redefinições das unidades imobiliárias (lotes). Visam transformar áreas urbanas de forma mais ágil e econômica, podendo ser implementadas de forma permanente ou ter abordagens experimentais e temporárias. As microintervenções urbanas costumam ter o foco na participação comunitária, sendo vinculadas ao exercício da cidadania, a práticas solidárias e à democratização da gestão a que se refere Farah (2001).

São também associadas a projetos que se atentam à escala do ser humano e a aspectos configuracionais que melhor atendam suas necessidades.

#### **(a) Intervenções na microescala urbana**

Tem-se como exemplos de microintervenções de iniciativa de particulares em espaços urbanos consolidados a criação de *parklets*, vagas vivas/vagas verdes etc. e transformações temporárias ou permanentes inseridas no urbanismo tático<sup>23</sup>, programas de adoção de praças e similares. Brenner (2016) identifica em práticas urbanas semelhantes a presença de uma visão de ‘faça você mesmo’ com base participativa, que busca resultados mais imediatos. Rosa & Weiland (2013), ao tratar de intervenções inseridas na escala do microplanejamento, oferecem diversos exemplos que reforçam que o ‘urbanismo feito à mão’, tem promovido mudanças significativas mesmo em contextos urbanos críticos e por mais modestas que algumas intervenções possam ser. Embora surjam a partir de transformações ocorridas em circunscrições reduzidas, os efeitos positivos de microintervenções no dinamismo urbano também podem se propagar pelas áreas limdeiras levando a melhorias consideráveis em uma cidade (LERNER, 2011). Ressalta-se ainda a possível escalabilidade, ou seja, a perspectiva de uma aplicação translocal de ideias para se intervir na malha consolidada, gerando impacto incremental.

Dentre às ações mais frequentemente utilizadas para a melhoria na qualidade dos espaços públicos em microintervenções, tem-se a instalação de elementos artísticos que oferecem estímulo aos sentidos e ampliam sua identidade, tais como grandes murais em fachadas cegas ou pinturas em cenários urbanos anteriormente monótonos; e aquelas voltadas a criar espaços de circulação e permanência dinâmicos, com a reformulação do desenho e revisão do dimensionamento de ruas e praças, além da inserção de mobiliário urbano que amplie o conforto e as oportunidades de socialização. Nessa linha, destacam-se experiências que se utilizam do urbanismo tático para a criação de ruas completas em caráter experimental (SANTOS et. al, 2021) que, por meio de pintura no pavimento, promovem a ampliação de calçadas, criam desenhos de ruas que favorecem a acessibilidade, segurança, conforto, continuidade, conectividade e integração de espaços de circulação e de permanência, além de se utilizar da inserção de elementos da natureza como plantas envasadas

---

<sup>23</sup> O urbanismo tático é uma expressão utilizada para descrever diferentes tipos de intervenções nas cidades que surge nos Estados Unidos no início dos anos 2000. Se refere a intervenções de curto prazo, de baixo custo e temporárias para melhorar o ambiente urbano, envolver a comunidade e testar ideias antes da implementação definitiva e em maior escala. Embora a expressão tenha se popularizado nos últimos anos, as práticas e ideias associadas a ela têm raízes em iniciativas anteriores, como o ativismo urbano e o urbanismo participativo (LYDON & GARCIA, 2015; SILVA, 2016)

que, ao mesmo tempo que ampliam o bem estar associado ao contato com o verde, promovem a separação do tráfego de pedestres e aumentam sua segurança e o conforto.

A regulamentação da qualidade do espaço urbano produzido a partir de microintervenção urbanas varia de acordo com o contexto de cada localidade e deve estar inserida em seus instrumentos normativos constantes no plano diretor. Quando realizadas em parcerias, a administração pública exige que as propostas de microintervenção urbanas sejam submetidas a um processo de avaliação antes de serem implementadas, utilizando-se de atos negociais, em que se autoriza a execução das intervenções que se alinhem às diretrizes estabelecidas ou de convênios e termos de parcerias que delineiam as condições para que a transformação urbana ocorra, em conformidade com o interesse público. Tais instrumentos utilizados para a estruturação de parcerias de forma que possam levar ao alcance do dinamismo dos espaços públicos, serão abordados no Capítulo 3.

#### **(b) Intervenções na macro escala urbana**

As macrointervenção urbanas, em geral, abrangem grandes áreas, como bairros ou distritos, envolvendo redefinições das unidades imobiliárias (lotes). Via de regra, visam a mudanças estruturantes no ambiente urbano em uma escala ampla. Ao tratar de extensas áreas urbanas, envolvem uma abordagem integrada, considerando múltiplos aspectos do ambiente urbano, como sistemas de transporte, habitação, saneamento e suas diversas infraestruturas. As macrointervenção urbanas geralmente abrangem projetos de longo prazo, podendo ter sua implementação estendida por anos ou décadas. Essas intervenções têm o potencial de gerar impactos mais robustos no tecido social e econômico das áreas envolvidas, seja por impulsionar o crescimento econômico, gerar empregos, melhorar a acessibilidade e a conectividade, promover inclusão social ou contribuir para a sustentabilidade urbana em uma maior circunscrição urbana.

O Estatuto das Cidades faz referência a instrumentos do direito urbanístico utilizados usualmente em macrointervenção em parcerias entre os setores público e privados para a promoção da qualidade de espaços públicos: (i) operação urbana consorciada, (ii) consórcio imobiliário, (iii) regularização fundiária<sup>24</sup>. Esses instrumentos serão detalhados a seguir, destacando a maneira como podem contribuir para a promoção da qualidade de espaços públicos.

---

<sup>24</sup> Além desses, há ainda outros instrumentos menos utilizados como a outorga onerosa do direito de construir e de alterar o uso (ODIR e ONALT), que exige contrapartida para a construção acima do coeficiente básico e/ou alteração de uso, podendo ser cobrada na forma de alguma melhoria do espaço público no entorno da edificação, o que não é o comum e de difícil execução; e incentivos sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), em que particulares que promovam a qualificação de espaços públicos, podem ter redução no valor do IPTU a ser pago (e.g. IPTU verde).



(i) **operação urbana consorciada** é o instrumento do direito urbanístico de associação mais imediata ao se tratar da temática das parcerias público-privadas para intervenções urbanas. É definido no Estatuto da Cidade como

*Art. 32, §1º*

*“(...) o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (BRASIL, 2001)*

O dispositivo revela que o grande fundamento do instrumento é a parceria entre o setor público e o setor privado para intervenções urbanas (CARVALHO FILHO, 2013). Vale observar que o advento do termo ‘operação urbana consorciada’ remete, com a adoção do adjetivo ‘consorciada’ à valorização da ideia da associação entre os parceiros (MALERONKA, 2010).

Anteriormente à inserção da operação urbana consorciada no rol de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, costumava-se fazer referência a outros dois modelos, a *operação urbana/operação urbana integrada* e a *operação urbana interligada*. A operação urbana/operação urbana integrada compreende um conjunto de intervenções e medidas urbanísticas, voltadas à transformação e melhoria de uma determinada área, correspondendo a um sinônimo de intervenção urbana. Já a operação urbana interligada, traria a inovação de subordinar a intervenção em determinada área e a concessão de benefícios relativos à flexibilização de índices de parcelamento, uso e ocupação do solo, à atividade social, como a construção de habitação social ou a urbanização de uma área urbana. De acordo com Silva (2008), o instrumento inserido no Estatuto seria condensador dos dois outros modelos, agora sob o nome de ‘operação urbana consorciada’, conforme publicado no Estatuto em 2001. De fato, a definição de OUC do Estatuto é ampla o suficiente para abarcar diversas formas de intervenções e medidas urbanísticas em uma área delimitada, envolvendo os diferentes atores sociais que compartilham ônus e benefícios.

Ainda que seja mais usual pensar no recurso da ampliação do potencial construtivo como principal benefício oferecido aos proprietários em OUCs, essa não seria a única forma de beneficiar os proprietários envolvendo-os na execução de transformações urbanísticas estruturais. Vislumbra-se, por exemplo, a possibilidade de que contribuam com a transformação de ruas e espaços públicos qualificando-os conforme determinadas características desejadas e recebam benefícios ou incentivos fiscais em contrapartida. Vale pontuar a ampla liberdade conferida à atuação das OUCs, incluindo a possibilidade de modificação de normas de uso e ocupação do solo constantes no plano diretor dentro do perímetro definido para a operação. Isso ocorre no sentido de que a localidade, a partir de seu

diagnóstico de degradação, por exemplo, possa se valer de mudanças em sua configuração para que alcance novos objetivos.

Aqui é importante fazer referência à enorme discussão em torno dos arranjos de gestão de execução de obras e da apropriação de benefícios econômicos decorrentes das alterações de uso e ocupação do solo, enquanto pouco explora a necessidade de se ter clareza sobre os requisitos urbanísticos sobre o que promove ou não a qualidade dos espaços públicos. Mais uma vez se fica refém do voluntarismo dos agentes públicos e privados para que sejam realizadas alterações na configuração urbana.

Quanto a experiências de operações urbanas consorciadas já implementadas, tem-se observado críticas em relação aos espaços públicos delas resultantes. A operação urbana Faria de Lima, estabelecida em São Paulo por meio da Lei nº 11.732/95, tem sido considerada por muitos como um exemplo de sucesso do ponto de vista do interesse gerado em relação à compra dos Certificados de Ampliação de Potencial Construtivo (CEPACs) ofertados ao setor privado, no entanto, seus resultados físico-urbanísticos são controversos (MALERONKA, 2010). A OUC Porto Maravilha, com regulamentação mais recente estabelecida a partir da Lei Complementar nº 101/2009, apresentou avanços sob a perspectiva da priorização do transporte público coletivo e da valorização do pedestre. Percebe-se em ambos os casos que as dimensões do projeto e gestão não foram devidamente trabalhadas e, para tanto, seria necessária uma formulação mais adequada da regulamentação de cada OUC.

Maleronka (2010) chama a atenção ao fato de que a regulamentação geral das operações urbanas consorciadas se resume aos artigos que compõem a Seção X do Estatuto da Cidade, que atualmente são quatro. O primeiro, art. 32, apresenta a definição do instrumento, estabelece a necessidade de que lei municipal específica delimite a área para a aplicação de OUCs. O artigo sugere, em caráter exemplificativo, medidas que podem ser previstas nas OUCs - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, e a alteração de normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente (inciso I); a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II); e a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais (inciso III).

O segundo artigo (art. 33) estabelece a necessidade de elaboração de um plano prévio vinculado à lei específica que contenha elementos que garantam a adequada execução da operação (incisos I a VIII). O terceiro e quarto artigos (art. 34 e art. 34-A) tratam respectivamente da possibilidade

de emissão de CEPACs no âmbito da OUC e da possibilidade de realização de operações urbanas consorciadas interfederativas, mediante aprovação de leis estaduais específicas.

Destaca-se que no programa básico de ocupação da área de intervenção (art. 33, inciso II) é importante que se exija que o projeto de ruas e espaços públicos contemplem ações que priorizem o conforto, a segurança e a acessibilidade dos pedestres, como o alargamento de calçadas, o estreitamento de vias, a remodelação de cruzamentos, a adequação de raios de esquina, a implantação de canteiros centrais, de ilhas de refúgio, de chicanas e faixas alternadas, de tratamento de portal, de travessias em nível entre outros. No programa básico pode-se determinar o reparcelamento do solo e novas definições de uso, a permeabilidade visual das fachadas, os locais e a forma de inserção de mobiliário urbano, de vegetação e de elementos naturais oferecendo às pessoas proteção climática e estímulos aos sentidos. Nos dispositivos da lei específica pode-se explicitar formas especiais de prestação de serviços e meios previstos para o alcance de características para o dinamismo urbano e fazer referência a normas locais que disciplinem aspectos do espaço público. Aqui se retoma a necessidade de o poder público local definir o que entende por qualificação de seus espaços públicos para nortear a implementação de operações urbanas consorciadas.

(ii) **o consórcio imobiliário** foi definido no Estatuto da Cidade em seu art. 46, § 1º a partir de alteração instituída pela Lei nº 13.456/2017. O instrumento trata da possibilidade de que seja estabelecido um arranjo que viabilize o aproveitamento do imóvel de particulares para fins da realização de planos de urbanização, regularização fundiária ou outras intervenções urbanas. O parágrafo primeiro do artigo, define consórcio imobiliário da seguinte forma:

*§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.*

Carvalho Filho (2013) entende que a natureza do consórcio imobiliário consiste em uma associação entre os particulares ocupantes de imóveis e o município, que teriam interesses comuns relacionados a melhorias na infraestrutura de determinada área urbana, resultando em um negócio jurídico bilateral em que se realiza a permuta de um bem imóvel por outro bem imóvel de valor equivalente, após a realização da urbanização e do ordenamento necessários, que envolvem o reparcelamento e a redefinição de usos do solo. A redivisão e redesenho do solo resulta, em geral, na redução da área original das propriedades, considerando que após a conclusão das obras, as propriedades originais sofrem valorização. Entende-se ser correspondente ao instrumento *land*

*readjustment*, amplamente utilizado no âmbito internacional, que envolve a temática do reparcelamento do solo, estudada por Ribeiro (2021) e Pinto (2013).

*Land readjustment* tem sido o termo utilizado internacionalmente para se referir à combinação em um só instrumento da unificação de lotes de propriedades distintas, podendo-se incluir áreas públicas e privadas, seguida de subdivisões que reconfiguram espacialmente determinado território, sendo mantido o direito, aos proprietários dos imóveis integralizados, da posse de propriedades futuras no mesmo empreendimento, com proporcionalidade de valor, podendo ser lotes ou outras unidades imobiliárias.

Pinto (2013) destaca que o instrumento tem como pontos positivos a possibilidade de promover a (i) produção de espaços de alta densidade; (ii) a viabilização econômica do transporte coletivo; (iii) a renovação de áreas degradadas; (iv) a regularização de assentamentos informais; (v) a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e (vi) o financiamento de obras e serviços públicos. Com isso, percebe-se a relevância desse instrumento na qualificação de espaços públicos, por possibilitar a unificação de propriedades e a redefinição do parcelamento – o que muitas vezes é imprescindível para a ampliação de calçadas, criação de praças e redesenho de ruas -, ao passo que pode dispensar instrumentos mais complexos de desapropriação, propiciar maior participação da população local e evitar sua remoção.

Os modelos institucionais de operacionalização do consórcio imobiliário são diversos. Sua utilização para reparcelamento e qualificação de espaços públicos pode ser de iniciativa pública, em que a administração toma a frente para articular proprietários de imóveis em área em que há interesse de intervir, ou de iniciativa dos próprios proprietários, que se articulam junto à administração local para propor um projeto voltado à transformação de determinada área urbana. Um exemplo que ilustra como um consórcio imobiliário de iniciativa de proprietários de imóveis pode ser formado para trazer dinamismo a determinado espaço público seria o caso hipotético de um grupo de proprietários de unidades residenciais ou comerciais de determinada área urbana que, a partir do diagnóstico de necessidade de intervenções nos espaços públicos, consonante com diretrizes municipais, decidem se unir para viabilizar a realização de melhorias que incluem o redesenho e o reparcelamento do espaço de uso comum. Caso contem com o consentimento da maioria de proprietários da circunscrição urbana, poderiam viabilizar o uso do instrumento, contando com os recursos provenientes da disponibilização de seus imóveis, a serem utilizados para a realização das necessárias obras públicas de urbanização. Tratando-se de projetos que reestruturam áreas urbanas cujas diretrizes para desenvolvimento são estabelecidas pela administração pública, compete aos órgãos públicos detalhar requisitos promotores de sua qualidade, verificar sua conformidade e fiscalizar sua implementação.

Embora seja possível prever formas de se promover espaços urbanos dinâmicos utilizando-se do consórcio imobiliário, o instituto não se encontra devidamente consolidado no direito urbanístico brasileiro, o que implica em dificuldades para a reestruturação dos terrenos e a promoção da qualidade dos espaços públicos. O atual conjunto de regulamentações urbanísticas possibilita a utilização de diversos roteiros para a aplicação do instrumento, não exigindo necessariamente a edição de uma lei específica que fixe um programa básico de ocupação da área dentre outros elementos, como no caso das operações urbanas consorciadas definidas. Com isso, a utilização do consórcio imobiliário tem sido entendida como uma forma mais simplificada de intervir em determinada área urbana, se comparada à OUC. Dentro desse escopo, a Lei das Ferrovias, Lei nº 14.273/2021 instituiu uma definição de reparcelamento em seu Art. 3º, XIV, e criou a partir de seu Art. 61 um modelo para operações urbanas voltadas especialmente a projetos de implantação de infraestruturas ferroviárias em áreas urbanas, não sendo abordada sua aplicabilidade a outras tipologias de intervenções urbanas. Com isso, percebe-se que a regulamentação atual, em sua dispersão normativa, tem gerado dúvidas, incompreensão e insegurança para a reestruturação dos terrenos, necessária em intervenções que conjugam investimentos públicos e privados para qualificar áreas degradadas ou subutilizadas.

Ribeiro (2021) expressa entendimento consoante de que apenas a inserção do Art. 46 no Estatuto da Cidade sobre o consórcio imobiliário não é suficiente para regular e operacionalizar o instrumento, que, com isso, tem sido utilizado pelos municípios de forma dispersa e fragmentada. O autor propõe como solução para a falta de clareza sobre o instrumento, a alteração da Lei nº 6.766/79 para que o remembramento e o reparcelamento sejam incluídos como modalidades de parcelamento do solo e, uma série de outras regulamentações, inseridas, conferindo maior segurança, efetividade e eficácia na utilização do instrumento.

Dentre essas regulamentações, o autor propõe que sejam feitas inserções na Lei nº 6.766/79 capazes de promover a qualidade dos espaços públicos criados nas diferentes modalidades de parcelamentos, que abordem diretrizes de projeto, infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos. A proposta apresenta convergências com o que se sugere neste trabalho, no que toca a intenção de sanar a insuficiência normativa da lei de parcelamento para promover a qualidade dos espaços públicos. Nesse caso, como nos demais, se faz necessária a definição de diretrizes urbanísticas para estabelecer as condições mínimas que se esperam dos agentes intervenientes, balizando tanto a elaboração dos projetos, como sua avaliação pelo poder público e posterior monitoramento.

**(iii) a regularização fundiária** é um instrumento que possibilita a realização de intervenções urbanas pelo poder público ou privado de forma a qualificar espaços urbanos de uma área ocupada em desacordo com as normas urbanas vigentes na época da implantação de uma ocupação do solo.

Essa pode ser por meio da implantação da infraestrutura necessária para tornar imóveis regulares e/ou de melhorias nos espaços urbanos. Por meio das obras de regularização fundiária, imóveis irregulares desprovidos de infraestruturas básicas, passam a dispor de adequado saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública, ruas de acesso pavimentadas. Além da infraestrutura básica, conforme visto no Capítulo 1, diversos outros elementos são necessários para tornar os espaços públicos dinâmicos. Para que o instrumento possa conduzir as intervenções urbanas de forma a qualificar áreas urbanas para o dinamismo, ressalta-se, aqui também, a importância de sua adequada regulamentação.

O instrumento do direito urbanístico de que trata o art. 4º, V, q, do Estatuto da Cidade, tem sua regulamentação geral estabelecida pela já referida Lei nº 13.465/2017, cujo Art. 14 diz que a regularização fundiária urbana (Reurb) pode ser requerida por órgãos públicos ou pelos seguintes entes privados:

*II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;*

*III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;*

Assim, a regularização fundiária pode ser de interesse social (Reurb-S), ou de interesse específico (Reurb-E). No caso de interesse social, os projetos serão realizados e implantados pelo poder público e, no caso do interesse específico, pelos particulares ocupantes da área organizados em associações.

A legislação sobre regularização fundiária, estabelece em seu art. 33, que compete ao Município aprovar o projeto, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, que vão variar conforme se trate de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), ou de interesse específico (Reurb-E). Mais uma vez, mesmo se tratando de projetos específicos que atendam as condições em que se encontra a área a ser regularizada, o município deve editar normas orientadoras dos projetos, garantindo a qualidade dos espaços públicos. Vale lembrar que, a exemplo das operações urbanas consorciadas, se faz necessária a delimitação do perímetro da área que se deseja regularizar e essa deve constar do Plano Diretor.

Na Reurb-S, a regra geral incumbe ao Município ou o Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; sendo facultado aos particulares contratados pelo poder público elaborarem os projetos e demais documentos técnicos necessários à regularização e executar as obras de infraestrutura. Na Reurb-E, via de regra, o projeto urbanístico e de implantação de infraestrutura são

contratados por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, mas há também a possibilidade de que o município proceda à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, e efetue posteriormente a cobrança aos beneficiários, caso haja interesse público. Para tanto o município pode se valer da utilização do consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 do Estatuto da Cidade, para que as transformações urbanas sejam realizadas sem a necessidade de se recorrer à realização de desapropriações e em lugar de simplesmente sancionar o proprietário inadimplente com a elevação do IPTU (PINTO, 2017).

O projeto urbanístico de regularização, exigido para ambas as situações, é abordado no Art. 35, que estabelece que nele deverão ser indicadas as áreas ocupadas, os espaços livres, o sistema viário, as áreas dedicadas a equipamentos urbanos e as medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, entre outros itens. Assim como observado em relação à Lei Federal nº 6.766/79, constata-se que as exigências relacionadas ao projeto dos espaços públicos estruturados a partir da regularização fundiária são pouco específicas e, por si só, insuficientes para garantir o dinamismo desses espaços. A insuficiência de diretrizes relacionadas a parâmetros urbanísticos que garantam usos do solo e densidades adequados bem como definam exigências relativas a elementos de desenho aponta para a necessidade da realização de estudos propositivos de como se poderiam definir diretrizes de projeto de parcelamento, regularização, intervenções urbanas etc. vinculadas às características que definem espaços públicos dinâmicos (Capítulo 1).

### **2.3 Alguns estudos sobre como proceder para a elaboração de diretrizes de projeto que qualifiquem os espaços públicos urbanos**

Tendo em vista a necessidade de se estabelecerem diretrizes e parâmetros que possam definir a qualidade de espaços públicos tanto em projetos de intervenção urbana, como em parcelamentos do solo, torna-se relevante identificar estudos onde se procederam recomendações de apoio à elaboração de projetos urbanos, com vistas a embasar a formulação de um quadro de diretrizes que possam levar à projeção de espaços públicos dinâmicos, que possam ser definidos pelas características estudadas no Capítulo 1. Nesse sentido, foi analisada a proposição feita por Blanco e Bezerra (2017) para o caso de projetos de regularização fundiária, no que se refere à facilitação da mobilidade com foco nos pedestres. Trata-se de ordenar, pelas diferentes características que foram identificadas como facilitadoras da mobilidade do pedestre, os aspectos configuracionais que deveriam ser adotados para alcançá-la, indicando parâmetros de projeto.

As autoras propõem um quadro com parâmetros de projeto urbano que facilitam a mobilidade para aplicação em situações de regularização fundiária de baixa renda (Reurb-S). O quadro pode ser

tanto utilizado para nortear a elaboração do projeto (pelo poder público ou iniciativa privada), como para avaliar uma posterior gestão de espaços públicos.

Nessa linha, entende-se ser possível a aplicação desse procedimento às demais dimensões dos espaços urbanos para o alcance dos resultados esperados para a promoção de espaços públicos dinâmicos. Essas diretrizes constituiriam as orientações a serem fornecidas previamente aos agentes privados encarregados da elaboração dos projetos de parcelamento conforme prevê a lei. Possui ainda a vantagem de constituir um balizamento para a fase de análise do projeto e sua aprovação por parte do poder público e para seu posterior monitoramento.

A estratégia da elaboração ou da organização de diretrizes vinculadas a parâmetros de percepção de determinada característica definidora da qualidade tem sido objeto de diversos estudos que objetivam contribuir ampliando a clareza nos processos de desenvolvimento de projetos urbanos (NEGREIROS, 2009; SANCHES, 2020; BLANCO, 2019; CHAVES, 2020). Esse mecanismo parte da identificação de objetivos e metas do projeto urbanístico, para então serem encontrados parâmetros relevantes alinhados a cada objetivo do projeto. Dentre eles, podem-se incluir valores de densidade populacional, altura dos edifícios, quantidade de espaços verdes, características da infraestrutura de transporte, padrões de desenho arquitetônico, entre outros. Com base nos objetivos do projeto e nos parâmetros identificados, diretrizes claras para orientar decisões de projeto podem ser elaboradas.

Na etapa de elaboração de projeto, os projetistas podem testar variações nos parâmetros utilizados por meio de simulações e modelagem, permitindo avaliar o impacto das diretrizes adotadas em diferentes cenários. Recentemente, tem ganhado destaque a abordagem de planejamento urbano que faz uso de parâmetros e algoritmos no processo de projeto e tomada de decisões, conhecida por 'urbanismo paramétrico'. O urbanismo paramétrico, desenvolvido inicialmente no âmbito da prática do escritório Zaha Hadid Architects, se baseia na aplicação de técnicas e ferramentas da computação e modelagem paramétrica para analisar e gerar soluções urbanísticas (SILVA, 2009). Estudos nessa área tem contribuído para reforçar a ideia de que o dinamismo é parametrizável, podendo ser utilizados critérios de desempenho desde a fase inicial do projeto urbano (LIMA et. al, 2021; SILVA, 2009).

Sob o prisma da gestão pública, estabelecer parâmetros é importante para que se possa avaliar projetos urbanísticos de maneira mais eficiente e consistente, com vistas à aprovação de projetos que resultem em espaços urbanos dinâmicos. Além disso, economizam-se tempo e recursos, tanto para a administração pública quanto para os proponentes de projetos, que podem conhecer previamente o que realmente é necessário para a que o projeto desenvolvido resulte na qualidade urbanística e possa ser aprovado. Destaca-se ainda que a definição de parâmetros urbanísticos permite uma maior



eficiência, transparência e participação pública no processo de planejamento e desenvolvimento urbano. Vale observar que, ao estabelecer regras claras e específicas, a gestão pública facilita o entendimento sobre sua aplicação em projetos.

O tema será discutido ainda no Capítulo 3, quando serão abordadas tanto as possibilidades em relação ao tipo de diretriz a ser estabelecida, quanto ao instrumento em que se pretende reunir tais recomendações (no caso o código de posturas), que poderá se tornar um manual norteador da projeção e da gestão dos espaços públicos. Ainda para a verificação de como pode ocorrer essa aplicação, se analisará, no Capítulo 4, o caso de um parcelamento do solo implementado em parceria com agentes privados, observando como ocorreu a articulação entre esses agentes públicos e privados na fase de projeto, quando são fornecidas as orientações sobre o tratamento dos espaços públicos.

### **CAPÍTULO 3 - PROMOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS DINÂMICOS: DIRETRIZES DE PROJETO E INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS PARA PARCERIAS SETORIAIS**

Destaca-se, de início, a importância da coerência entre o Plano Diretor da cidade e os demais instrumentos que regulam o ordenamento territorial, aqui, em especial, os que se referem ao foco da pesquisa, aos espaços públicos. Como referido no Capítulo 2, dentre os instrumentos normativos municipais que disciplinam as ações para a qualificação dos espaços públicos, estão as leis de parcelamento (instrumento já estudado) e os códigos de posturas, que constituem o instrumento a ser analisado neste capítulo. A ênfase será dada ao potencial de que o instrumento contenha as diretrizes capazes de promover o dinamismo dos espaços públicos e, assim, ocupar o vazio que foi identificado, tanto em relação às diretrizes para parcelamentos como para as demais formas de projetos urbanos no que se refere aos espaços públicos.

O estudo dos instrumentos jurídicos e regulatórios que amparam as parcerias na elaboração, execução e gestão de espaços público também é desenvolvido neste capítulo. As parcerias são então destacadas sob o prisma de sua estruturação no alcance do objetivo final de promover o dinamismo nas cidades, como resultado dos projetos implementados. Assim, o propósito deste capítulo é identificar como os elementos expostos no Capítulo 1 podem comparecer no código de posturas e amparar a gestão urbana, seja em parcelamentos ou em intervenções urbanas, tanto na formatação de ações em parcerias, como também em projetos de execução direta pela administração pública. Embora o código de posturas seja usualmente utilizado para disciplinar o uso e a gestão no espaço urbano já existente, defende-se que nele se concentrem normas para a promoção do dinamismo desses espaços aplicáveis à totalidade da urbanização produzida.

#### **3.1 Os códigos de posturas e o alcance das características que tornam os espaços públicos dinâmicos**

As posturas são, desde a antiguidade, normas estabelecidas pelas municipalidades romanas para regulamentar o convívio da população nos espaços públicos. Também são chamadas de posturas policiais, o que remete ao poder de polícia exercido pelos órgãos dirigentes ao criar e executar tais normas. Por sua vez, o poder de polícia tem suas origens na antiguidade grega, quando 'polícia' significava 'civildade', e se expressava na necessidade das cidades de praticar a vigilância pública, conduzir o desenvolvimento da cidade e normatizar aspectos da conduta do homem que afetem a coletividade (SOUZA, 2002).

No Brasil, costumavam ser essas as primeiras normas das cidades, ou seja, disciplinavam o comportamento geral e os procedimentos a serem adotados com o intuito de tornar harmônico o

espaço urbano. De caráter normativo e punitivo, contemplavam, desde a época do Brasil Colônia, a temática das edificações, das infraestruturas, das atividades de indústrias e do comércio, da conservação de ruas, da saúde pública e de práticas morais da população (ESTEVAM, 2018).

Os códigos de posturas têm suas origens no direito consuetudinário<sup>25</sup> e nas ordenações lusitanas<sup>26</sup>, que disciplinavam o Brasil no período colonial, anteriormente à promulgação da primeira constituição brasileira (ESTEVAM, 2018). Eram executados e fiscalizados pelas Câmaras Municipais, sendo reiterada a responsabilidade do órgão municipal com a publicação da Constituição Federal de 1824, em seu art. 169, que previa sua regulamentação por lei. Pouco depois, com a publicação da Lei de 1º de outubro de 1828 (BRASIL, 1828), que regulamentou as atribuições das câmaras municipais, se estabelece uma espécie de modelo a ser seguido pelos municípios na elaboração de seus códigos. O parágrafo que trata das ruas e praças públicas determina os itens a serem objeto de deliberação do município, que abrangem calçadas e seu devido alinhamento, iluminação, limpeza e todas as construções que beneficiem a coletividade.

Lei de 1º de outubro de 1828.

*Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:*

*§ 1º Alinhamento, limpeza, illuminação, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações. [sic] (BRASIL, 1828)*

Diante da inexistência de planos diretores ou de outro tipo de ordenamento urbano, os primeiros códigos de posturas abordavam uma enorme diversidade de assuntos e, à medida que vão surgindo novas complexidades atreladas ao crescimento das cidades, cada assunto foi sendo tratado por sua própria legislação temática (CHAVES, 2020). Assim, hoje ocorre um natural enfraquecimento do Código de Posturas resultante da dispersão normativa associada a uma tendência de cada vez mais se regularem os espaços privados, estabelecendo como os proprietários ocupam e usam seus lotes. Prevalece a ideia de que os espaços públicos serão geridos pelo poder público e que este fará o melhor pela cidade, sendo eventuais usos irregulares punidos pelas instâncias responsáveis.

---

<sup>25</sup> O direito consuetudinário se refere ao conjunto de costumes de uma sociedade, tido por ela como lei, sem que tenha passado por um processo legislativo.

<sup>26</sup> As ordenações lusitanas constituíam abrangentes códigos legislativos que ordenavam o Brasil anteriormente à promulgação da primeira constituição brasileira em 1824.

Fato é que atualmente muitos municípios não possuem um código de posturas ou outra legislação dedicada a disciplinar a projeção e a gestão dos espaços públicos. São ainda recorrentes situações em que existe na legislação municipal dispositivos que estabelecem requisitos de qualidade afetos aos espaços públicos, mas esses encontram-se dispersos em variadas leis municipais menos emblemáticas ou em normas infralegais que apresentam sobreposições, disposições contraditórias e desordem. Essas situações geram um enorme esforço quando se busca reunir as normas existentes sobre determinado assunto, atuar em conformidade com as leis e ainda gerando espaços públicos que atendam à população e sejam dinâmicos social e economicamente.

Todo esse conjunto de normas em crescimento vegetativo resulta em uma produção excessiva de regramentos jurídicos que visam regulamentar uma ampla gama de assuntos, seja motivada por comoções passageiras, seja para regular situações circunstanciais. Esse aumento desenfreado na produção de leis é prejudicial ao sistema jurídico, pois pode criar um ambiente de grave insegurança jurídica em que o destinatário da norma tem dificuldade em saber o que está ou não em vigor e o que seria válido dentre disposições que se sobrepõem ou se contrapõem. Em suma, o crescimento e a dispersão desmedida e desordenada da legislação podem tornar o ordenamento jurídico um emaranhado de leis confuso e caótico.

Diante desse cenário, defende-se a importância da organização das normas de projeção dos espaços públicos de forma a simplificá-lo e a instruir os parcelamentos do solo e demais projetos urbanos. A ordenação jurídica no âmbito do código de posturas poderia contemplar as regulamentações relacionadas à projeção dos espaços públicos em relação a suas características configuracionais para o dinamismo e ainda as normas de uso e gestão desses espaços, tais como as relativas à repartição e compartilhamento de competências. Chaves (2020) enfatiza que, ao regulamentar a cidade com foco na escala humana e na vida pública cotidiana, o instrumento teria o poder de provocar transformações que resultam em reações positivas em cadeia, com efeito semelhante ao das microintervenções urbanas mencionado no capítulo anterior.

Como visto no Capítulo 2, a lei de parcelamento federal não estabelece requisitos mínimos de configuração dos espaços públicos e, como se verá no estudo de caso procedido no Capítulo 4, tampouco as leis de parcelamento locais costumam explorar tais diretrizes. Resta saber como os códigos de postura municipais têm disciplinado aspectos voltados à sua qualidade. Com isso em mente, aqui se realiza uma breve avaliação do conteúdo dos códigos de postura do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte para verificar como essas normas poderiam ser incorporadas. Como será visto, embora alguns códigos sejam extensos e expressem a intenção de abarcar uma ampla variedade de assuntos, há indicativos de insuficiência normativa no que se refere à projeção dos espaços públicos com

ênfase em sua manutenção, sendo ainda o foco na microescala da rua e das práticas de convivência que ali ocorrem.

No município do Rio de Janeiro, o Código de Posturas vigente até esta data, aprovado pelo Decreto nº 29.881/2008 (RIO DE JANEIRO, 2008), é composto por dois livros. O Livro I trata das posturas referentes ao licenciamento e funcionamento de atividades econômicas. O Livro II, das posturas referentes à manutenção da ordem e convivência urbana. Nesse segundo livro, encontram-se o Regulamento nº 4, que trata da construção de canteiros jardins e da colocação de dispositivos especiais nos passeios dos logradouros públicos, e o Regulamento nº 5, que aborda a construção, manutenção e conservação de calçadas e dos logradouros públicos. Nesses regulamentos, são estabelecidas normas a serem seguidas pelos proprietários dos terrenos edificados, tais como a proibição da construção de degraus fora do alinhamento dos terrenos e da obstrução de vias públicas com quaisquer materiais. Também se estabelecem as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento das normas e dos procedimentos especiais de fiscalização da conservação das calçadas, dos canteiros ajardinados e dispositivos nelas inseridos. Observa-se uma preocupação com a manutenção dos espaços e com a acessibilidade, no entanto, tendo em vista os diversos outros elementos que promovem espaços públicos dinâmicos, percebe-se que seria necessário acrescentar outros dispositivos para que se possa alcançar a qualidade espacial urbanística de maneira mais ampla.

Em Belo Horizonte, o último código de posturas, que foi instituído a partir da Lei nº 8.616/2003 (BELO HORIZONTE, 2003), é aplicado em conjunto com o Decreto nº 14.060/2010 (BELO HORIZONTE, 2010), que a regulamenta. O código já sofreu diversas alterações desde então, mas permanece em vigor até os dias atuais. O trabalho de Chaves (2020) se propôs a analisar o quanto as disposições do código relacionadas ao desenho urbano interferem na qualidade espacial das ruas. Em relação à carência de requisitos que promoveriam o dinamismo dos espaços públicos, a autora verifica que são poucas as menções a elementos da zona de transição entre o edifício e área pública tais como as guaritas, portões, escadas, extensão de passeio, detalhes de marquises, platibandas, saliências, ajardinamento e vedações, não sendo suficientes para configurar uma conexão física ou visual à interface entre edifício e espaço livre e, tampouco, para limitar o desenho homogêneo e monótono da rua. Quer dizer que não atende também à diretriz inserida no art. 2º, XX do Estatuto da Cidade que trata dos espaços livres de uso público e sua interface com os espaços de uso privado, evitando-se a hostilidade nesses espaços. Sobre o apoio ao pedestre por meio da oferta de serviços e comércios, a autora conclui que as normas existentes no código também são insuficientes. Isso porque omitem uma visão de conjunto dos mobiliários a partir de regras que favoreçam a diversidade de atividades da rua e que promovam a formação de espaços de permanência, de pontos nodais ou normas voltadas ao conforto e à segurança. Na mesma linha, percebe que falta no código normatização voltada à

arborização, de forma que possa promover espaços confortáveis para a permanência e convivência das pessoas.

A partir desses dois exemplos de códigos de posturas, percebe-se já ser usual que este instrumento urbanístico trate do uso e da gestão dos espaços públicos como, também, de aspectos de projeção, em menor escala. O mais relevante a se notar é que as normas vistas não alcançam as principais características definidoras do dinamismo de espaços públicos vistos no Capítulo 1. Será, pois, nesse sentido, a contribuição para que esse capítulo do código de posturas passe a ser mais detalhado, e capaz de nortear tanto agentes públicos como privados na elaboração de projetos de parcelamentos e de intervenções urbanas.

Entende-se, nessa linha, que, prevendo determinadas diretrizes para a projeção e gestão dos espaços públicos nos códigos de posturas e, vinculando-as às leis de parcelamento do solo, se promove o dinamismo urbano tanto a partir da urbanização implementada por agentes privados como pode servir para pautar os projetos e serviços realizados pela própria administração pública. Assim, se favorece que os projetos urbanos sejam tratados sob uma mesma visão de gestão pública para o dinamismo, valorizando-se o tratamento das ruas e espaços livres contíguos de forma integrada aos demais sistemas que compõem as cidades. A adequada normatização inserida nesses instrumentos serviria inclusive para referência quando da estruturação dos instrumentos jurídicos e regulatórios de parcerias setoriais voltadas à promoção da qualidade de espaços públicos.

Dessa forma, a partir da inserção de diretrizes promotoras do dinamismo no instrumento código de posturas e da adequada estruturação dos instrumentos jurídicos e regulatórios que articulam os agentes públicos e privados, se torna possível conduzir os empreendimentos urbanos ao alcance do dinamismo, melhorando as condições hoje vivenciadas nos espaços públicos das cidades brasileiras. Com isso, ressalta-se a relevância de estudar como são estruturadas as parcerias entre entes públicos e privados não somente em relação à implementação de projetos para a promoção da qualidade de espaços públicos, como também para compreender como se dão os vínculos que possibilitam a gestão compartilhada desses espaços.

### **3.1.1 Estudo de diretrizes para a promoção de espaços públicos dinâmicos a constar no Código de Posturas municipal**

Previamente ao estudo de diretrizes de projeto, cabe diferenciar dentre suas tipologias, aquelas de natureza (i) estratégica, que estabelecem a visão, missão ou objetivos das ações a serem tomadas, ou aquelas de natureza (ii) prática, que definem orientações focadas ao que de fato é necessário para o alcance dos objetivos propostos. Tendo em vista que o alcance de cada uma das

características destacadas no Quadro 12 (Capítulo 1) pode ser entendida como diretriz estratégica para a promoção de espaços públicos dinâmicos, aqui resta abordar as diretrizes de caráter prático, que incidam sobre aspectos que têm efeito direto na qualidade urbanística espaços públicos.

Cabe observar que a definição de diretrizes se ateve ao que de fato poderia ser avaliado sobre o espaço público das ruas e espaços livres adjacentes a elas quando do recebimento do projeto, seja de parcelamento ou de intervenção urbana. Não coube, por exemplo, definir diretrizes sobre como o projeto da edificação sobre o lote deveria se dar, pois, embora a forma como a edificação é projetada de fato afete a qualidade do espaço público das ruas, este não seria um aspecto passível de ser avaliado quando do recebimento de um projeto de loteamento, mesmo porque são realizados em etapa posterior e, em geral, os responsáveis por esses projetos são distintos daqueles encarregados da elaboração e da implantação do projeto de parcelamento ou de intervenção. Vale ressaltar que, em relação ao uso dos lotes, embora o loteador possa regular sua ocupação por meio de restrições convencionais conforme dispõe o art. 26, VII, da 6766/79, é exigido apenas que ele apresente no memorial descritivo a fixação da zona ou zonas de uso predominante (L 6.766/79, art. 9º, § 2º, I). Assim, as diretrizes que de alguma forma afetam as edificações das unidades imobiliárias (lotes) se limitam a determinações sobre o desenho do próprio lote.

Nesse sentido, a seguir são apresentadas diretrizes para cada característica recorrentemente associada ao dinamismo, como base no que foi destacado no Quadro 12 (Capítulo 1).

O ponto de partida foi a identificação de aspectos e parâmetros entendidos como relevantes a cada característica definidora do dinamismo em espaços públicos, sendo elaboradas diretrizes referentes a cada aspecto. Observa-se que a aplicabilidade das diretrizes de projeto varia conforme tratamos de projetos para áreas de expansão urbana, em que se realiza o parcelamento do solo; ou projetos de macro o micro intervenções urbanas. Dessa forma, ao lado de cada diretriz foi indicada sua aplicabilidade em relação a projetos de parcelamento (P), macrointervenções (MA) e microintervenções urbanas (MI).

a) **Característica:** Acessibilidade / Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto

Como visto, para que os indivíduos tenham capacidade de usufruir dos benefícios urbanos, é essencial o provimento de um ambiente acessível a todos, com prioridade aos pedestres, que são a maioria dos usuários dos espaços urbanos e também os mais vulneráveis no trânsito. As características necessárias para tornar os espaços públicos acessíveis devem, portanto, levar em consideração soluções para o deslocamento de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, pois, em geral, o que é seguro e confortável para esse público, é também mais funcional para todos os pedestres.

Dentre os aspectos em que se concentram os parâmetros para uma possível avaliação desta característica destacam-se o tratamento das calçadas e das travessias, os elementos para a moderação de tráfego e os elementos para uma infraestrutura multimodal.

Como parâmetro para avaliação do espaço público e para se elaborarem diretrizes de projeto relativas ao tratamento das calçadas, tem-se a observação de uma largura mínima de calçada, que possa comportar faixa livre para circulação, mobiliário urbano e vegetação, conforme hierarquia de cada via, cuja referência encontra-se nos estudos realizados por Blanco (2019) e Gondim (2001), dos quais se extraiu a tabela apresentada no Anexo 1. Sobre a escolha de materiais da calçada, importa que estes sejam antiderrapantes para que os deslocamentos sejam seguros e confortáveis e que a boa durabilidade e facilidade de limpeza e manutenção sejam elementos balizadores. Ainda em relação ao conforto e bem-estar dos pedestres, é importante que sejam propostas soluções estéticas que levem em conta aspectos como alinhamentos, recortes no piso, canteiros, a variação nos materiais utilizados, ritmos, padrões, desenhos e outros elementos. Essas soluções tornam os percursos urbanos mais atraentes e visualmente interessantes.

Para atender de maneira segura à necessidade dos pedestres de atravessar a rua para alcançar sua destinação, é importante se atentar ao espaçamento e ao tratamento das travessias. Assim, as travessias devem ser dispostas em espaçamento de até 100 metros. Como medida para proporcionar conforto e segurança aos pedestres, deve-se instalar travessias em nível, que podem ser elevadas, travessias com extensões de meio-fio, esquinas rebaixadas e áreas de refúgio para pedestres, conforme o volume e características da travessia, utilizando-se como referência as soluções propostas por GDTI & Nacto (2018) inseridas no Anexo 2.

Para reduzir a velocidade dos veículos, priorizando o tráfego de pedestres e melhorando a acessibilidade, o tráfego deve ser moderado, e para tanto, indicam-se raios de esquina entre 1,5 e 5 metros nas esquinas, em alinhamento com as recomendações de GDTI & Nacto (2018) e cujos desenhos de referências encontram-se no Anexo 3. Ainda para criar um ambiente mais seguro e confortável, preconiza-se a previsão de chicanas, faixas alternadas, estreitamento de vias, plataformas atenuadoras de velocidade, mini rotatórias em cruzamentos, conforme referência apresentada no Anexo 4, extraídas de GDTI & Nacto (2018).

Os elementos que compõem a infraestrutura multimodal para acesso ao espaço público ampliam a funcionalidade e comodidade dos deslocamentos, integrando os modos de transporte, em especial, o coletivo e o ativo, às redes de calçadas, considerando que todos no trânsito são pedestres em algum momento. Como diretriz para proporcionar a qualidade dos espaços públicos dentro desse agrupamento, tem-se a implantação de ciclovias e ciclofaixas com largura mínima de acordo com a



hierarquia de cada via, utilizando-se como referência os estudos de Blanco (2019) e Gentil (2015), apresentados no Anexo 1; onde devem ser usados materiais adequados para o pavimento e superfície das ciclovias/ciclofaixas e da diferenciação de sua superfície. Também no âmbito da infraestrutura cicloviária deve-se prever a implantação de paraciclos ou bicicletários nas proximidades de todos os nós de atividades.

Sobre as paradas/abrigos para espera e embarque e desembarque do transporte coletivo, é importante que se atente à frequência de inserção ao longo de um eixo de transporte coletivos, de modo que não obriguem os pedestres a percorrerem distâncias desconfortáveis para alcançá-las. Assim, os projetos devem prever paradas/abrigos para o transporte coletivo a distâncias que não ultrapassem 500 m. Para que possam comportar assentos com proteção climática, painéis informativos com mapas e mensagens em tempo real é importante que se atente ao seu dimensionamento. Como diretriz para o dimensionamento da área da parada/abrigo e embarque/desembarque e da faixa dedicada/corredor exclusivo à circulação do transporte coletivo determina-se a utilização das dimensões mínimas apresentadas no Anexo 5, extraídas de GDTI & Nacto (2018).

Em relação ao tratamento das estações multimodais, preconiza-se que estas configurem minicentralidades urbanas, com a previsão de mobiliário urbano, sanitários, bebedouros públicos e equipamentos de apoio, espaços para venda de alimentos. Para tanto, propõe-se a diretriz de prever uma largura superior a 2,7 metros para estação unidirecional e superior a 3,5 metros para estações bidirecionais, utilizando-se como referência Brasil (2008). Além disso, nas estações multimodais, deve-se estabelecer uma conexão entre as redes de calçadas e ciclovias com os pontos de embarque e desembarque de sistemas de transporte sobre pneus e sobre trilhos, quando houver, por meio de caminhos claros e contínuos. Soma-se a isso a recomendação de inserção de paraciclos/bicicletários e estações de bicicleta nas proximidades das estações multimodais.

Conforme GDTI & Nacto (2018), a largura de 3 metros para as faixas de tráfego carros, veículos motorizados de duas rodas e veículos ocasionais de transporte coletivo de tamanho normal atende a todos os veículos e, ao mesmo tempo, desestimula as altas velocidades. Partindo-se dessa referência, propõe-se como diretriz de projeto a utilização da largura de até 3 metros para faixas de tráfego misto. Já para a faixa de estacionamento define-se a utilização de largura entre 1,8 e 2,5 metros, utilizando-se como referência essa mesma publicação.

As diretrizes propostas para o alcance da acessibilidade com prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto aplicam-se tanto a projetos de parcelamentos em áreas de expansão urbana, como a macro e micro intervenções. No caso de microintervenções urbanas, estas podem se tratar de circunscrições que nem mesmo abrangem a totalidade de uma rua ou ter como escopo a realização de

melhorias em determinados elementos. Nesse caso, há que se analisar caso a caso quais diretrizes listadas seriam aplicáveis ao projeto. De toda forma, o quadro de diretrizes serve como ponto de partida para a seleção de diretrizes aplicáveis a cada situação.

**Quadro 15** – Diretrizes relativas à acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto

Aspectos para avaliação	Diretrizes		Aplicável a
Tratamento das calçadas	a.1.1	Implantar calçadas com largura mínima e espaço para acomodar faixa livre, mobiliário urbano e vegetação conforme hierarquia de cada via (ANEXO 1);	P, MA, MI
	a.1.2	Prever o uso de materiais antiderrapantes, com boa durabilidade, fáceis de limpar e manter para a implantação das calçadas;	P, MA, MI
	a.1.3	Propor soluções estéticas de composição das calçadas que levem em consideração alinhamento, recortes no piso, canteiros, diferenciação nos revestimentos, contrastes, ritmo, padrões, desenhos, outros;	P, MA, MI
Espaçamento e tratamento de travessias	a.2.1	Prever espaçamento entre travessias de até 100 m;	P, MA, MI
	a.2.2	Prever a implantação de travessias em nível / elevadas / com extensões de meio-fio / com esquinas rebaixadas e áreas de refúgio conforme volume de pedestres e características da travessia (ANEXO 2);	P, MA, MI
Elementos para a moderação de tráfego	a.3.1	Utilizar nas esquinas raios de esquina entre 1,5m e 5m (ANEXO 3);	P, MA, MI
	a.3.2	Utilizar soluções de desenho viário tais como chicanas, faixas alternadas, estreitamento de vias, plataformas atenuadoras de velocidade, mini rotatórias em cruzamentos e outras. (ANEXO 4)	P, MA, MI
Infraestrutura multimodal	a.4.1	Implantar ciclovias/ ciclofaixas com largura mínima conforme hierarquia de cada via;	P, MA, MI
	a.4.2	Prever a diferenciação da superfície das ciclovias e o uso de materiais antiderrapantes, com boa durabilidade, fáceis de manter para a implantação de ciclovias;	P, MA, MI
	a.4.3	Prever paradas/abrigos para o transporte coletivo a distâncias que não ultrapassem 500 m;	P, MA, MI
	a.4.4	Utilizar dimensionamento mínimo para a área da parada/abrigo e embarque/ desembarque e para a faixa dedicada/corredor exclusivo à circulação do transporte coletivo (ANEXO 5);	P, MA, MI
	a.4.5	Utilizar largura superior a 2,7 m para estação unidirecional e superior a 3,5 m para estações bidirecionais de forma que possam acomodar mobiliário urbano, sanitários e bebedouros públicos, equipamentos de apoio, espaços para venda de alimentos de forma que funcionem como minicentralidades;	P, MA, MI
	a.4.6	Implantar caminhos claros e contínuos conectando as estações multimodais à rede de calçadas e ciclovias e aos pontos de embarque e desembarque de sistemas de transporte sobre pneus e sobre trilhos, quando houver;	P, MA, MI
	a.4.7	Inserir estações de bicicleta compartilhada nas proximidades das estações paraciclos/bicicletários e dos nós de atividades.	P, MA, MI
	a.4.8	Utilizar largura de até 3 m para faixas de tráfego misto.	P, MA, MI
	a.4.9	Utilizar largura entre 1,8 e 2,5 m para faixa de estacionamento	P, MA, MI

Fonte: elaboração própria.

b) **Característica:** Amabilidade / Segurança / Conforto

De acordo com Bezerra et. al (2017) e Gondim (2001), amabilidade, segurança e conforto seriam características qualitativas básicas para a análise dos elementos configuracionais de áreas urbanas. Tanto a amabilidade, como a segurança e o conforto estão ligados à sensação de bem-estar no espaço público. Enquanto a amabilidade está mais ligada às boas condições das áreas urbanas que despertam prazer, a segurança se relaciona a elementos que propiciam a sensação de proteção e confiança, e o conforto se refere a condições espaciais necessárias para que não se provoquem incômodos fisiológicos em quem vivencia o espaço público.

Como aspecto a ser observado em relação ao bem-estar nos espaços públicos tem-se a ausência de barreiras entre espaços livres. Tendo em vista que o fluxo contínuo torna os deslocamentos nos espaços públicos mais agradáveis, devendo, assim, ter conexões diretas entre os espaços livres, sem que seja necessário transpor barreiras em situações em que não houver riscos à segurança da população.

Outro aspecto a ser considerado se refere à presença de espaços de transição suave que integrem os espaços edificados aos espaços livres. Para defini-los, nos projetos a extensão entre edificação e faixa livre da calçada, chamada de faixa de acesso, não deve ser inferior a 2,5 metros, de modo que se possam inserir elementos vazados, jardins e plantas em áreas contíguas ao espaço edificado.

Há diversas maneiras de se estimular os sentidos ao se vivenciar o espaço público, uma delas se dá por meio do contato com a arte nesse contexto. Para propiciar esse contato, os projetos devem prever pontos para a instalação de esculturas e murais que considerem as visuais de quem caminha e de quem permanece bem como pontos para apresentações artísticas que ofereçam conforto aos artistas com sombreamento e iluminação, e que possam acomodar pequenas plateias.

O conforto fisiológico para se desfrutar do espaço públicos exige que existam equipamentos de apoio e serviços para atender as necessidades humanas. Nesse sentido, se define como diretriz de projeto a inserção de sanitários e bebedouros públicos em pontos de aglomeração de pessoas, bem como de estandes de conveniências e espaços amigáveis a vendedores ambulantes do ramo de alimentação, de modo que esses não ocorram de forma improvisada.

A presença de térreos ativos e ricos em variações e detalhes amplia a amabilidade e segurança do ambiente urbano, sendo capaz de convidar as pessoas a explorar a cidade, seus espaços públicos e privados e estabelece condições para que se aumentem os 'olhos das ruas', com a visibilidade e as possibilidades de interação proporcionadas pela permeabilidade visual das fachadas. Com isso, o

projetista deve prever a permeabilidade visual em relação às fachadas, a inserção de múltiplas portas no piso térreo evitando a inserção de elementos que obstruam a visão e o acesso ao piso térreo. Para o caso de parcelamentos e macrointervensões, deve-se prever a configuração de conjuntos de lotes que propiciem a formação de unidade, de maneira que o tratamento estético da composição das fachadas possa se dar em conjunto, levando em consideração a inserção de detalhes no nível dos olhos, alinhamento, recortes, contrastes, proporções, ritmo, padrões, desenhos e revestimentos. Com a configuração de unidades em conjunto de lotes, se favorece a autogestão dessas unidades por associações de moradores ou de comerciantes, o que, como visto, tem sido entendido como mecanismo promotor do dinamismo urbano.

Para garantir a sensação de segurança e a visibilidade tanto das fachadas como do ambiente de maneira geral, é necessário que as condições de iluminação do espaço público sejam adequadas. Para além do bem-estar, a iluminação é essencial para a funcionalidade do espaço público, tendo em vista que a experiência urbana e as possibilidades de encontro se reduzem se não é possível enxergar o espaço e quem o ocupa. Além disso, é fundamental para a segurança no trânsito, especialmente do pedestre. Assim, devem-se instalar múltiplos pontos de iluminação ao longo das calçadas, ciclovias, ciclofaixa, nas praças e pequenos parques contíguos às ruas e, especialmente, nas travessias, ampliando a visibilidade dos pedestres.

A instalação de mobiliário urbano também se insere dentre os elementos voltados a oferecer conforto e comodidade a quem vivencia os espaços públicos. Como visto, a literatura enfatiza o papel da oferta abundante de assentos como um convite à permanência nos espaços públicos. Outras importantes funções são desempenhadas pelo mobiliário urbano, como oferecer superfícies de apoio a atividades em grupo ou individuais como alimentação, jogos, leitura. Ressalta-se ainda o papel do mobiliário urbano na coleta de resíduos e na sinalização e orientação sobre o ambiente urbano. Nesse sentido, deve-se prever a inserção de bancos, cadeiras móveis, outros tipos de assentos e superfícies de apoio em calçadas, parques e praças contíguos à rua. Além disso, os espaços devem contar com lixeiras e painéis informativos ao longo de calçadas e próximos a pontos de aglomeração de pessoas.

A presença de árvores, plantas e elementos da natureza estão ligados à maiores níveis de bem-estar e, especialmente, à amenidade e ao conforto térmico nos espaços públicos. Como diretriz de projeto urbano que vai ao encontro do objetivo de trazer mais natureza ao ambiente urbano, deve-se prever canteiros na faixa de serviço das calçadas e inserir elementos que valorizem a presença da água nos espaços públicos, tais como espelhos d'água, fontes e outros. Especialmente em relação à proteção climática, é necessário que os projetos também definam elementos que tragam sombreamento, reduzindo a incidência solar sobre quem se desloca ou permanece e a temperatura

ambiente dos espaços públicos de maneira geral. Importa, portanto, que se exija a previsão da instalação de marquises, toldos e pérgolas, bem como a plantação de árvores ao longo de calçadas, cicloviás e em praças e parques para a criação de áreas sombreadas.

Por fim, destaca-se o aspecto da visibilidade, que contribui para a amenidade nos espaços públicos. Como se viu a partir da literatura estudada, poder observar o movimento é um dos principais fatores atrativos dos espaços urbanos dinâmicos. Ao se projetar espaços públicos, devem-se contemplar soluções de desenho que propiciem campos de visão das praças e parques para o movimento, isso implica a desobstrução do campo visual, garantindo-se por exemplo, que não haja alguns tipos de vegetação com folhagem robusta que se configurem como barreiras visuais.

As orientações sugeridas em relação à amenidade / segurança / conforto são, de maneira geral, aplicáveis tanto a projetos de parcelamento do solo, como a macro e microintervensões urbanas, com exceção daquela que diz respeito a configuração de edificações privadas, tendo em vista que apenas em parcelamentos e macrointervensões as definições relativas a formas de lotes e volumetria do espaço edificado estão dentro da abrangência de suas ações para a urbanização, não sendo, pois, aplicável às intervenções na microescala urbana.

**Quadro 16** – Diretrizes relativas à amenidade / segurança / conforto.

Aspectos para avaliação	Diretrizes		Aplicável a
Ausência de barreiras entre espaços livres	b.1	Prever conexões entre os espaços livres de maneira direta sem que seja necessário transpor barreiras em situações em que não houver riscos à segurança	P, MA, MI
Espaços de transição suave	b.2.1	Inserir elementos vazados, jardins e plantas em áreas contíguas ao espaço edificado	P, MA, MI
	b.2.2	Definir faixa de acesso da calçada não inferior a 2,5 m	P, MA, MI
Estímulos aos sentidos / Elementos artísticos	b.3.1	Prever pontos para a instalação de esculturas e murais que considerem as visuais de quem caminha e de quem permanece	P, MA, MI
	b.3.2	Prever pontos para apresentações artísticas que ofereçam conforto aos artistas com sombreamento e iluminação e que possam acomodar pequenas plateias	P, MA, MI
Equipamentos de apoio	b.4	Inserir sanitários e bebedouros públicos em pontos de aglomeração de pessoas	P, MA, MI
Fachadas e térreos ativos / ricos em variações e detalhes	b.5.1	Assegurar a ausência de elementos que obstruam a visão e o acesso ao piso térreo	P, MA, MI
	b.5.2	Prever configuração de conjuntos de lotes que propiciem a formação de unidade de forma que o tratamento estético da composição das fachadas possa se dar em conjunto, levando em consideração a inserção de detalhes no nível dos olhos, alinhamento, recortes, contrastes, proporções, ritmo, padrões, desenhos, revestimentos, considerando as normas locais quanto à permeabilidade visual e acessos ao piso térreo.	P, MA

Iluminação	b.6	Inserir múltiplos pontos de iluminação ao longo das calçadas, ciclovias, ciclofaixa, nas praças e pequenos parques contíguos às ruas, especialmente nas travessias, ampliando a visibilidade dos pedestres	P, MA, MI
Mobiliário Urbano	b.7.1	Inserir bancos, cadeiras móveis, outros tipos de assentos e superfícies de apoio em calçadas, parques e praças contíguos à rua	P, MA, MI
	b.7.2	Inserir painéis informativos em calçadas, parques e praças contíguos à rua	P, MA, MI
	b.7.3	Inserir lixeiras ao longo de calçadas e próximos a pontos de aglomeração de pessoas	P, MA, MI
Plantio de árvores e plantas / Elementos da natureza	b.8.1	Definir canteiros na faixa de serviço das calçadas e prever a inserção de vasos de plantas	P, MA, MI
	b.8.2	Inserir espelhos d'água, fontes e outros	P, MA, MI
Proteção climática	b.9.1	Prever a instalação de toldos, marquises e pérgolas	P, MA, MI
	b.9.2	Prever a plantação de árvores ao longo de calçadas, ciclovias e em praças e parques	P, MA, MI
Utilidades e serviços	b.10	Prever espaços para estandes de conveniências, espaços amigáveis a vendedores ambulantes, especialmente do ramo de alimentação.	P, MA, MI
Visibilidade	b.11	Definir soluções de desenho que propiciem campos de visão das praças e parques para o movimento e evitar elementos que obstruam campos visuais	P, MA, MI

Fonte: elaboração própria.

### c) **Característica:** Conectividade / Continuidade

A conectividade e a continuidade compõem uma característica importante de espaços públicos por propiciarem a mobilidade do pedestre. Se referem ao grau de facilidade para se deslocar entre pontos de interesse no espaço urbano, o que está relacionado à inexistência de áreas vazias ou espaços ociosos e subutilizados, à existência de nós de atividades conectados além de fatores relacionados à distância e à forma de conexão entre as ruas.

Uma estrutura urbana concebida com muitos espaços intersticiais sem infraestrutura e equipamentos urbanos e uma definição clara de sua função resulta na fragmentação espacial, dificultando a locomoção das pessoas e gerando um aumento na demanda por infraestrutura, ao passo que amplia as distâncias a serem percorridas. Nesse sentido, deve-se promover uma estrutura urbana por meio de projetos que não possuem mais do que 5% da área total do projeto sem uma definição clara de seu uso, seja ele de lazer, recreação, circulação. Para a definição deste parâmetro, utilizou-se como referência as análises procedidas por Blanco (2019) e Costa (2008).

Quanto aos nós de atividade a que se refere Alexander et. al (2013), observa-se seu papel em relação à atratividade que se deve promover em pontos específicos do espaço público. Quando se vislumbram locais onde há uma concentração de atividades e movimento de pessoas, se desperta

interesse para se deslocar até esses pontos e apreender o que acontece. Nesses trajetos, acontecem novas formas de experimentação do espaço público que geram mais movimento e dinamismo ao espaço. Dessa forma, devem ser inseridos nós de atividades ao menos a cada 500 metros, que constitui uma distância confortável para se caminhar, e que os trajetos sejam bem definidos, tornando-se convidativos. Esses nós podem ser concebidos de diferentes formas como já apontado anteriormente, seja como pontos de concentração de atividades que envolvem a apreciação de obras de arte, ou o contato com a natureza a partir de elementos como fontes, esguichos d'água e outros.

A forma que as ruas adquirem na estrutura urbana também tem implicações importantes na conectividade e no dinamismo dos espaços públicos, podendo facilitar os deslocamentos. A configuração das conexões entre as ruas em 'T', permite um maior aproveitamento do solo sendo a motivação para a proposta da diretriz de projeto para priorizar a ortogonalidade nas conexões entre ruas. O próprio padrão de distância entre as ruas é também capaz de definir a conectividade, sendo definida, como diretriz, que essas distâncias sejam inferiores a 1 km, a exemplo do que recomendam Campos Filho (2003) e Blanco (2019). Por fim, assim como Blanco (2019), aqui se estabelece que as conexões entre a área de circunscrição do projeto e o restante da cidade se deem em mais de um ponto, a partir das ruas principais, calçadas e ciclovias, propiciando a permeabilidade e, assim, facilitando os deslocamentos.

Sobre a aplicabilidade das diretrizes às diversas tipologias de projetos executados em parcerias ou diretamente pela administração local, entende-se que podem ser aplicadas a todas elas, no entanto algumas microintervensões podem não ter em seu escopo a definição da disposição de ruas, devendo sua aplicabilidade ser avaliada caso a caso.

**Quadro 17** – Diretrizes relativas à conectividade / continuidade.

Aspectos para avaliação	Diretrizes		Aplicável a
Espaços residuais	c.1	Evitar espaços residuais na malha urbana, de forma que tenha área inferior a 5% da área total do projeto	P, MA, MI
Nós de atividades conectados	c.2	Inserir nós de atividades ao menos a cada 500 m de seguimento viário com trajetos bem definidos e contínuos entre eles	P, MA, MI
Ortogonalidade das ruas	c.3	Optar pela ortogonalidade nas conexões entre ruas;	P, MA, MI
Distância entre as ruas principais	c.4	Optar por distâncias entre as ruas principais inferiores a 1km	P, MA, MI
Conexões	c.5	Inserir conexões entre a circunscrição do projeto com o restante da cidade, a partir das ruas principais, calçadas e ciclovias em mais de um ponto de modo a garantir a permeabilidade e a facilidade de deslocamento	P, MA, MI

Fonte: elaboração própria.

d) **Característica:** Densidade de pessoas/Intensidade de uso

Para a definição de diretrizes de projeto que resultem em espaços urbanos com densidade de pessoas e intensidade de uso propícios ao dinamismo urbano, recorreu-se às avaliações realizadas por Blanco (2019) com base nos estudos de Mascaró & Mascaró (2001) e Ferrari (1979), entendendo-se que a densidade populacional entre 300 e 450 habitantes por hectare seria adequada para proporcionar economia e bom funcionamento do sistema de transportes coletivos, favorecendo a intensidade de uso dos espaços públicos urbanos. Para que a área urbana apresente tal densidade populacional, é necessário que se calculem as áreas de lotes de acordo com os coeficientes de aproveitamento estabelecidos para a área. Assim, como diretriz de projeto as áreas de lotes devem ser definidas de forma coerente com coeficientes de aproveitamento para que a densidade populacional média se situe em entre 300 e 450 habitantes/hectare. Para as áreas de influência das estações do transporte público coletivo, ao longo dos eixos de transporte, deve-se prever densidades maiores para propiciar a sustentabilidade na urbanização proposta. Dessa forma, considerando a distância confortável para o deslocamento ativo a pé, os lotes devem ser definidos de forma coerente com coeficientes de aproveitamento para que a densidade populacional nas áreas dentro do raio de 500 metros a partir das estações de transporte público coletivo seja superior à densidade média prevista para a área do parcelamento.

Em relação aos quesitos para dimensionamento da área e da frente dos lotes, adota-se o que preconiza a Lei nº 6.766/79 para a projeção dos espaços públicos, simplificando a apreensão do conjunto normativo pelo projetista. Assim, foram inseridas as diretrizes para que a área dos lotes não seja inferior a 125 m<sup>2</sup> e que a frente do lote não seja menor que 5 metros. Quanto à área a ser destinada a espaços públicos adota-se a recomendação de defini-la entre 7,5 e 11,5 m<sup>2</sup> por habitante, levando em consideração para o cálculo o disposto no Art. 4º, I da Lei nº 6.766/79 sobre a necessária proporcionalidade entre área de espaços públicos e a densidade de ocupação prevista para a área, os valores de referência para a densidade populacional entre 300 e 450 hab./ha e a antiga recomendação que figurava na Lei nº 6.766/79 de que 35% da área da gleba seja destinada a espaços públicos, nisso incluindo-se as áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público.

Dentre essas diretrizes, entende-se que não se aplicam a microintervenções, pois implicam transformações nas características dos lotes existentes obrigando, para qualquer projeto, mesmo que pequeno, a negociação com proprietários privados, reestruturação do espaço edificado e outras operações próprias de intervenções de maiores proporções.



**Quadro 18** – Diretrizes relativas à densidade de pessoas/intensidade de uso.

Aspectos para avaliação	Diretrizes		Aplicável a
Densidade demográfica	d.1	Definir áreas de lotes de forma coerente com coeficientes de aproveitamento para que a densidade populacional média se situe em entre 300 e 450 habitantes/hectare	P, MA
Densidade nas áreas de influência das estações de transporte público coletivo	d.2	Definir de lotes de forma coerente com coeficientes de aproveitamento para que a densidade populacional dentro do raio de 500 m a partir das estações de transporte público coletivo seja superior à densidade média prevista para a área do parcelamento.	P, MA
Área do lote	d.3	Definir lotes com área não inferior a 125m <sup>2</sup> , salvo se o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social	P, MA
Frente do lote	d.4	Definir lotes com frente não inferior a 5m, salvo se o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social	P, MA
Área destinada a espaços públicos	d.5	Definir a área total de espaços públicos entre 7,5 e 11,5 m <sup>2</sup> /habitante	P, MA

Fonte: elaboração própria.

e) **Característica:** Diversidade de usos

Como foi visto, a diversidade de usos do espaço urbano é um fator que contribui para o dinamismo urbano por uma série de vantagens que apresenta, desde uma melhor distribuição de serviços e atividades até a redução das distâncias a serem percorridas. A diversidade, também, torna os bairros mais autônomos e amplia a variedade de usuários do espaço urbano, com efeitos sociais positivos que se refletem na redução de desigualdades e aumento da tolerância. Isso leva à uma questão importante para a definição de diretrizes de projeto: como os espaços públicos podem ser projetados de forma a atender a diversidade de usuários resultante do uso misto do solo definido nos planos diretores?

A diversidade de pessoas e atividades no uso do espaço privado também irá se refletir na necessidade de diversidade de espaços públicos ofertados. Essa diversidade se manifesta tanto no dimensionamento variado dos espaços públicos, que podem ser pequenos *parklets* para descanso e convívio social ou praças que permitem uma maior aglomeração de pessoas para assistir a uma apresentação artística. Também reflete na variedade de tipologias de espaços públicos que, conforme seus equipamentos e estruturação, oferecem oportunidades de prática de atividades diversas tais como a prática de esportes e brincadeiras infantis e propiciam novas formas de apropriação do espaço. Nessa linha, são apontadas diretrizes para projeto referentes ao alcance da diversidade de usos nos espaços públicos conforme apresentado no Quadro 19. Tais diretrizes são aplicáveis tanto a projetos de parcelamentos como de intervenções urbanas de diferentes proporções.

**Quadro 19** – Diretrizes relativas à diversidade de usos.

Aspectos para avaliação	Diretriz		Aplicável a
Dimensionamento variado de espaços públicos	e.1	Inserir pequenos e médios espaços públicos integrados aos espaços das ruas de forma que possam variar entre 12,5 m <sup>2</sup> ( <i>parklet</i> ) e 50m <sup>2</sup> (praças e parques)	P, MA, MI
Atividades variadas	e.2	Inserir espaços para atividades variadas, tais como áreas de recreação infantil, espaços de convívio para idosos, espaços para práticas esportivas, áreas de descanso e espaços para eventos culturais	P, MA, MI

Fonte: elaboração própria.

#### f) **Característica:** Identidade

A expressão da identidade em um espaço público está muito vinculada à percepção de uma unidade, que se reflete no tratamento que o difere dos demais. Deve-se ter em conta que identidade não significa uniformidade, devendo-se buscar tanto a diversidade como a identidade no tratamento do conjunto de espaços públicos urbanos.

Tendo em vista o objetivo de diferenciação entre unidades identificáveis dentro da malha urbana, tem sido utilizadas soluções para conferir particularidades marcantes a espaços urbanos, tais como a seleção de determinada espécie arbórea a ser plantada ao longo de uma avenida ou a opção por certo tratamento paisagístico em dada circunscrição urbana que funcione como uma unidade. Essa intenção de definir traços que individualizam unidades urbanas também pode se dar por meio da adoção de padrões diferenciados de mobiliário urbano ou da inserção de elementos artísticos de certa tipologia. Nesse sentido, é proposta como diretriz de projeto aplicável tanto a parcelamentos como a macro e microintervenções urbanas prever a inserção de elementos que individualizam circunscrições urbanas que funcionem como uma unidade tais como tratamento paisagístico e padrões diferenciados de mobiliário urbano e de elementos artísticos.

Em outra vertente, tem-se que a unidade em um conjunto de lotes pode ser favorecida pela configuração desse conjunto proposta pelo projetista. De acordo com Santos (2022), conformações de lotes adjacentes uns aos outros em fita com formato em 'L' ou 'U' dispostas nos perímetros dos quarteirões formando pátios internos, propiciam a criação de uma forte unidade formal entre edifícios e espaços abertos exteriores. Com isso, propõe-se como diretriz de projeto aplicável tanto a parcelamentos como a macrointervenções a previsão de configurações de lotes que favoreçam a criação de unidade formal entre edifícios e espaços livres de acesso público.

Além disso, entende-se que o tratamento individualizado, quando parte de escolhas da comunidade que vivencia diariamente o local, além de ter um significado maior, apresenta maiores

chances de que seja adequadamente mantido e gerido, adotando-se a autogestão. Assim, como diretriz de projeto aplicável a parcelamentos e intervenções urbanas propõe-se que os mecanismos de autogestão sejam favorecidos e previstos pelo projetista, de forma que a moradores e comerciantes, de maneira organizada e em parceria com a administração pública, possam se encarregar de definir elementos que estabeleçam padrões, demarquem entradas, e o tratamento de marquises, toldos etc.

**Quadro 20** – Diretrizes relativas à identidade.

Parâmetro de avaliação	Diretriz		Aplicável a
Elementos que individualizam unidades	f.1	Prever a inserção de elementos que individualizam circunscrições urbanas que funcionem como uma unidade tais como tratamento paisagístico e padrões diferenciados de mobiliário urbano e de elementos artísticos;	P, MA, MI
Configuração de lotes	f.2	Prever configurações de lotes que favoreçam a criação de unidade formal entre edifícios e espaços livres de acesso público;	P, MA
Autogestão no para o tratamento da identidade em elementos urbanos	f.3	Prever mecanismos de autogestão comunitária para a definição de elementos que estabeleçam padrões, demarquem entradas e o tratamento de marquises e toldos e outros.	P, MA, MI

Fonte: elaboração própria.

Definidas essas diretrizes a serem incluídas no âmbito dos códigos de posturas, tem-se maior clareza sobre como serão alcançadas as características que qualificam os espaços públicos. Referências a tais diretrizes devem inclusive constar em contratos, convênios e demais instrumentos regulatórios que norteiam as relações público e privadas na gestão dos espaços urbanos. Nesse sentido, ressalta-se a relevância de estudar como são estruturadas as parcerias entre entes públicos e privados não somente em relação à implementação de projetos para a promoção da qualidade de espaços públicos, como também para compreender os vínculos que possibilitam a gestão compartilhada desses espaços.

### **3.2 Os instrumentos jurídicos e regulatórios que possibilitam a estruturação de parcerias para a promoção da qualidade dos espaços públicos**

Na busca por elucidar o instrumental para a estruturação das parcerias, a natureza dos possíveis vínculos a serem estabelecidos entre os parceiros dos diferentes setores sociais e como se pode de fato exigir elementos para o alcance da qualidade de espaços públicos de forma a torná-los dinâmicos (conforme estudado no Capítulo 1), esse tópico tratará sobre os seguintes pontos: (i) a quem cabe a responsabilidade de gerir os espaços públicos; (ii) o que pode ser entendido por ‘parcerias setoriais’; (iii) quais instrumentos jurídicos e regulatórios podem ser utilizados para se estabelecerem parcerias setoriais e; (iv) como os instrumentos jurídicos e regulatórios se relacionam com os demais instrumentos do direito urbanístico passíveis de utilização em parcerias e como podem ser exigidos elementos para o alcance do dinamismo a partir desses instrumentos.

### (i) a quem cabe a responsabilidade de gerir os espaços públicos

Quanto às competências relativas aos espaços públicos, de início temos na Lei nº 13.465/17 que as responsabilidades afetas à sua gestão podem ser assumidas não somente pelo poder público, mas também por particulares. Como esse é um tema polêmico, se faz necessário aprofundar o entendimento em relação ao que é previsto nas normas legais sobre o que pode ser realizado por agentes públicos e privados na gestão urbana, bem como o papel de cada um, pelo menos nos temas que se referem aos espaços públicos urbanos.

A iniciar pelo que dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988), tem-se que o assunto é abordado de maneira ampla reforçando o papel central da administração pública em sua esfera municipal no **planejamento** do uso do solo urbano, - nisso incluindo-se o uso do solo urbano para a criação de espaços públicos -, e da **gestão** desses espaços, contemplando o controle de uso e a prestação dos serviços que garantam o desempenho de suas funções:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*(...)*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*

*(...)*

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

(BRASIL, 1988)

Observa-se que os serviços públicos de competência municipal mencionados no inciso V tem abrangência tal que se podem incluir diversos serviços voltados à promoção da qualidade urbana. Isso por contemplarem atividades voltadas a atender as necessidades coletivas (fazer calçadas, por exemplo), e não simplesmente destinadas a obter determinada utilidade para a administração. De acordo com Di Pietro (2006a), **serviço público** seria:

*"toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público." (DI PIETRO, 2006a)*

Assim, a responsabilidade da **gestão e da prestação de serviços públicos** que promovem a qualidade urbana, tais como serviços de limpeza, iluminação, manutenção de pavimentos, mobiliário urbano, jardinagem etc. competem à administração municipal, que pode optar por delegá-la a particulares por meio de **concessão ou permissão**. Quando delegadas, as empresas concessionárias ou permissionárias assumem a responsabilidade pela operação e gestão do serviço, infraestrutura ou

atividade concedida conforme os termos definidos no contrato, cumprindo os requisitos técnicos, legais e financeiros determinados pelo poder público para cada caso. Destaca-se, contudo, o entendimento de que ela recai, em última instância, sobre o Estado (PONTES E FARIA, 2009, p. 65), ainda que seja delegada a particulares por meio de concessão ou permissão, ou em casos em que se delega ao particular à manutenção de calçadas contíguas à sua propriedade (CONTE, 2014).

Essa responsabilidade final do Estado decorre do seu papel como autoridade máxima detentora do poder de regulação e supervisão. Embora a execução dos serviços possa ser transferida para entidades privadas por meio de concessões ou permissões, o Estado mantém a responsabilidade de garantir que esses serviços sejam prestados de maneira adequada, em conformidade com o interesse público e com os padrões estabelecidos.

Para que os serviços concedidos sejam prestados de forma eficiente, segura e com qualidade, cabe ao Estado garantir que os interesses dos usuários e do público em geral sejam protegidos, fiscalizando o cumprimento dos contratos, dos regulamentos e das normas estabelecidas. Além disso, o Estado também é responsável por tomar medidas corretivas em caso de descumprimento das obrigações por parte das entidades privadas. Ele pode intervir, rescindir contratos ou aplicar sanções quando necessário para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos. Portanto, embora a prestação de serviços públicos urbanos possa ser delegada a particulares por meio de concessões ou permissões, o Estado retém a responsabilidade final de assegurar que esses serviços sejam prestados de forma adequada e em conformidade com o interesse público.

A Lei nº 6.766/79, ao instituir em seu art. 36-A as atividades de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores como 'atividades de administração de imóveis', e, sendo esses imóveis públicos, como no caso dos espaços públicos de loteamentos de acesso controlado, admite a possibilidade da gestão de espaços públicos realizadas por essas associações particulares. Embora não discipline de que forma são repartidas e em que termos são assumidas as responsabilidades sobre tais atividades, menciona que os titulares de direitos estão sujeitos à normatização dos atos constitutivos dessas associações. Em que pese sejam relatadas situações de informalidade em que o vínculo entre entes públicos e privados ocorre apenas por acordo tácito, suscitando dúvidas sobre quais funções devem ser cumpridas por associações privadas e quais continuam a ser prestadas pela administração municipal, as responsabilidades de gestão de espaços públicos também têm sido disciplinadas em contratos de concessão de uso (MARRA, 2017).

Como já referido, não obstante se centrar no Estado a competência da gestão dos serviços públicos, a participação plural de particulares está ancorada na Constituição Federal em princípios

constitucionais básicos e nos diversos pontos em que seus dispositivos especificam a participação da sociedade no provimento das necessidades sociais. Quanto à política urbana, observa-se, a partir da análise da lei que a regulamenta, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, a intenção explícita de favorecer a participação dos diversos atores da sociedade nos processos voltados a sua execução, seja quando se refere à participação nas decisões ou a instrumentos como as operações urbanas consorciadas, ou quando se explicita a participação do setor privado na gestão urbana.

No Estatuto da Cidade está elencado, em seu Art. 2º, II, III e XVI, as seguintes diretrizes para alcançar o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento urbano que tratam da participação setorial e da relação público-privada na gestão da política urbana: (II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (III) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; e (XVI) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (BRASIL, 2001).

Como será explorado no próximo tópico, a abordagem deste trabalho explora as parcerias setoriais, incluindo os três setores da terminologia sociológica, e não apenas as parcerias entre administração (primeiro setor) e o setor privado, que tem o objetivo do lucro (segundo setor). Nesse sentido, o tema da participação e colaboração popular também deve ser explorado, no contexto das parcerias com a sociedade civil organizada ou não (terceiro setor). A ideia da participação e da colaboração popular na produção do espaço há tempos tem sido defendida como forma de se promover a 'flexibilização' e o 'empoderamento' da população que, desse modo, teria maior chance de controle e maior garantia do atendimento a seus interesses nos processos da gestão urbana. A participação popular pode se dar de maneira mais ou menos ativa e autônoma. Silva (2018), entende que processos participativos em que os moradores são meramente convidados para opinar sobre alguma estrutura definida por profissionais vinculados à administração pública seria muito menos ativa e socialmente emancipativa do que aqueles em que o usuário, em vez de escolher dentre um leque de opções previamente determinadas por técnicos, determina o próprio processo de produção do espaço. É claro que quanto mais autônoma for a participação da população e de agentes privados de maneira geral, maior a delegação de responsabilidades entre setor público e privado e maior a necessidade de que a administração pública exerça a contento sua responsabilidade de fixar adequadamente parâmetros de qualidade e fiscalizar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. Ou seja, a responsabilidade da administração pública não é aliviada com a ampliação da participação dos diversos

agentes privados da sociedade e com a instituição de parcerias para a promoção da qualidade em espaços públicos urbanos.

### **(ii) o que pode ser entendido por ‘parcerias setoriais’**

O termo ‘parcerias setoriais’ pode ser encontrado na literatura para se referir a situações bem diversas do que aquelas voltadas apenas a investimentos partilhados entre governo e agentes privados. O termo pode ser usado para designar parcerias estabelecidas entre os chamados **primeiro setor** – o Estado, o setor público ou a administração pública -, o **segundo setor** – o mercado ou o setor empresarial, ou o **terceiro setor** – a sociedade civil organizada (FERNANDES, 1994).

A administração pública, que corresponde ao primeiro setor, pode ser definida da seguinte forma, conforme a Lei nº 13.019/2014, Art. 2º, II, que estabelece o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:

*II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal*

O segundo setor, seria o mercado, que engloba as atividades econômicas, os processos de interação humana de trocas de bens e serviços. Abrange as empresas, que são organizações que se propõem a produzir bens e serviços destinados a troca, com a expectativa de gerar lucros (MENDONÇA, 1953). Conforme Souza (2010), quando se fala na Constituição Federal em atividades econômicas, deve-se considerar apenas as atividades desenvolvidas com finalidade lucrativa. Vale observar que pessoas físicas também podem ser inseridas no segundo setor, se houver habitualidade e fim especulativo de lucro em suas atividades, situação em que é considerada empresária (empresa individual)<sup>27</sup>.

Quanto ao Terceiro Setor, Souza (2010) observa que a maioria das definições do termo prefere excluir do conceito as pessoas físicas e os movimentos sociais, exigindo a institucionalização como requisito. No entanto, o autor entende que seu conceito jurídico abrange a atuação de pessoas jurídicas e de pessoas físicas, como coletivo de pessoas físicas ou dos movimentos sociais. Isso porque a Constituição de 1988 invoca a participação da iniciativa privada despersonalizada na prestação de direitos fundamentais em diversas oportunidades, ao mencionar a participação da coletividade e da sociedade. Propõe sua conceituação nos seguintes termos:

---

<sup>27</sup> Conforme estabelece o Decreto nº 9.580/2018, art. 162, que regulamenta o imposto sobre a renda.

*O Terceiro Setor é (...) toda ação, sem intuito lucrativo, praticada por pessoa física ou jurídica de natureza privada, como expressão da participação popular, que tenha por finalidade a promoção de um direito social ou seus princípios. (SOUZA, 2010, p. 101)*

As parcerias setoriais podem ser parcerias público-privadas em seu sentido amplo, aproximando-se do conceito proposto por Bovaird (2004, p. 200), como “*arranjos de trabalho baseados no compromisso mútuo (além e acima do implicado em qualquer contrato) entre uma organização do setor público e qualquer outra organização externa ao setor público*”<sup>28</sup> ou, em determinados casos, estar inseridas no conceito estrito de parceria público-privada, que se refere a um mecanismo de financiamento de obras e serviços de interesse público estabelecido por um contrato de concessão. No Brasil, a Lei nº 11.079/2004, conhecida como Lei das PPPs, a define como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, ou seja, trata-se de uma nova figura jurídica que abrange uma nova forma de contratação<sup>29</sup>.

O sentido amplo de PPP não se refere a uma formatação administrativa específica, podendo-se incluir uma vasta gama de formas de cooperação ou aliança entre agentes públicos e privados. Inseridos no sentido amplo, os arranjos podem ser desde o que está definido na Lei nº 11.079/2004 até os antigos mecanismos de concessões ou convênios, abrangendo também outras formas de arranjos que propiciem o compartilhamento de competências entre parceiros em troca de determinados benefícios. Sobre os mecanismos administrativos para cooperação público-privada, Souza (2010) entende que, embora não estejam no discurso corrente das parcerias da administração pública, os instrumentos regulatórios tradicionalmente considerados como aptos a efetivá-las são os contratos e os convênios. Fora esses instrumentos, tem-se também outros possíveis, como os Termos de Parceria<sup>30</sup>, ou podem também envolver atos administrativos no caso de parcerias estruturadas em torno de determinadas estratégias que propiciem relações de troca, conforme será apresentado.

### **(iii) quais instrumentos jurídicos e regulatórios podem ser utilizados para se estabelecerem parcerias setoriais**

---

<sup>28</sup> No conceito proposto, Bovaird se refere à parceria entre uma organização do setor público e qualquer outra *organização* externa ao setor público. Em vez disso, nesse trabalho tratamos também de parcerias com indivíduos da sociedade, independentemente de organização.

<sup>29</sup> Lei n. 11.079/2004, art. 2º (BRASIL, 2004b).

<sup>30</sup> Contudo, há divergências no entendimento da natureza jurídica dos termos de parceria. Enquanto alguns autores como Leonardo (2019) e Violin (2006) entendem que determinam um vínculo contratual, por estabelecerem obrigações recíprocas aos parceiros, outros autores como Aragão (2017) tratam o Termo de Parceria como uma expressão que corresponde à modalidade ‘convênio administrativo’. Marçal Justen Filho (2006) entende que o ‘termo de parceria’ não difere do ‘contrato de gestão’, e prefere não definir uma única natureza jurídica ao instrumento, defendendo que cabe examinar o substrato da relação jurídica pactuada em cada situação concreta para chegar a uma conclusão. Souza (2010) entende tratar-se de uma nova forma jurídica de ajuste que estabelece um vínculo de cooperação entre as entidades parceiras. Diante dessas discussões, optamos por posicionar o instrumento numa categoria separada, como o faz Souza (2010), por diferir substancialmente em relação aos possíveis setores parceiros e ao padrão de seleção de parceiros.



A seguir são reunidos no Quadro 21 os instrumentos jurídicos e regulatórios passíveis de utilização para projeto e gestão de espaços públicos onde são apresentados os dados: principais bases regulatórias em que se ancoram, a forma de seleção do parceiro requerida em cada instrumento, a possibilidade de uso de cada instrumento em parcerias entre administração pública e entidades do segundo e/ou o terceiro setores. Por fim, são apresentados exemplos de parcerias para a promoção da qualidade de espaços públicos estruturadas a partir de cada instrumento jurídico e regulatório.

Cabe observar que não é o objetivo desse trabalho explorar a fundo a conceituação jurídica e esmiuçar as especificidades e aspectos controversos dos instrumentos estudados. Importa aqui ater-se em reunir os elementos mais relevantes sobre cada para uma melhor visualização das formatações e vínculos possíveis entre os parceiros.

**Quadro 21** – Instrumentos jurídicos e regulatórios passíveis de utilização em parcerias setoriais para projeto/gestão de espaços públicos.

INSTRUMENTO JURÍDICO	INSTRUMENTO REGULATÓRIO	REGULAMENTAÇÃO GERAL	PADRÃO DE SELEÇÃO DO PARCEIRO	SETORES	EXEMPLOS DE FORMAS DE PARCERIAS ESTRUTURADAS A PARTIR DE CADA INSTRUMENTO	
<b>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS</b>	PERMISSÃO	L. 8.987/95	licitação	segundo e terceiro	projeto/gestão de espaços públicos associado à exploração de estacionamento rotativo	
	CONCESSÃO COMUM	L. 8.987/95	licitação	segundo e terceiro		
	PPP sentido estrito	CONCESSÃO PATROCINADA	L 11.079/04	licitação	segundo e terceiro	- projeto/gestão de espaços públicos com remuneração parcialmente advinda da cobrança de tarifas (ex. COSIP)
		CONCESSÃO ADMINISTRATIVA	L 11.079/04	licitação	segundo e terceiro	- projeto/gestão de espaços públicos com remuneração advinda exclusivamente da contrapartida do concessionário
	CONCESSÃO URBANÍSTICA	L 14.917/09 (SP)	licitação	segundo e terceiro	- projeto/gestão de espaços públicos associado à exploração de imóveis privados	
<b>CONVÊNIOS</b>	TERMOS DE COOPERAÇÃO, TERMOS DE COMPROMISSO, ETC.	(L. 14.133/21 no que couber e outras)	não definido	segundo e terceiro	- programa de adoção de praças DF;	
<b>TERMOS DE PARCERIAS</b>	TERMO DE COLABORAÇÃO, TERMO DE FOMENTO, ACORDO DE COOPERAÇÃO	L.13.019/2014	chamamento público	terceiro	- programa de qualificação de espaços públicos direcionado a OSCs - serviços administrativos	
<b>ATOS NEGOCIAIS</b>	LICENÇA, AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO	L.9.784/1999	não se aplica	segundo e terceiro	- parcelamento do solo (licença) - regularização fundiária - ações de urbanismo tático, parklets, vagas vivas etc. - eventos promovidos por associação de moradores	

Fonte: Elaboração própria

O texto que se segue busca oferecer uma breve diferenciação de cada instrumento jurídico e regulatório assim como apresentar as informações que levaram à composição do Quadro 21.

O **contrato** pode ser entendido como um acordo de vontades em que as partes têm interesses diversos e opostos. Há sempre duas partes, sendo que uma pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), e outra, a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem).<sup>31</sup> A Lei nº 8.666/93<sup>32</sup>, art. 1º, parágrafo único, define contrato como:

*(...) todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993)*

Dentre as diversas formas de contratação pública estão os contratos administrativos de delegação, que são instrumentos jurídicos que permitem a construção de variados arranjos para a prestação de serviços públicos, incluindo-se aqueles voltados a intervenções e à gestão de espaços públicos em parcerias setoriais.

Os **contratos administrativos de delegação** de competências administrativas são aqueles em que “o objeto da contratação é a atribuição de título jurídico para que um terceiro desempenhe funções tipicamente estatais, desencadeando relações jurídicas de direito público perante os administrados” (JUSTEN FILHO, 2006). Esse é o tipo de contratação em que se enquadram as concessões e permissões de serviços públicos regidas predominantemente pela Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), bem como as parcerias público-privadas em seu sentido estrito, em forma de concessão patrocinada e concessão administrativa, regulamentadas, essencialmente, pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004b).

Como visto, a Lei nº 8.987/95 trata tanto de concessões, que podem ser ou não precedidas da execução de obra pública, como de permissões. Tais instrumentos regulatórios são definidos da seguinte forma no, art. 2º, II, III e IV:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

---

<sup>31</sup> MEIRELLES, 2001.

<sup>32</sup> Com a publicação da lei n. 14.133/21, a Lei n. 8.666/93 fica revogada a partir de 02/04/2023, no entanto, a definição de contrato nela apresentada permanece pertinente.

Conforme Aragão (2017, p. 719), a permissão difere da concessão fundamentalmente (a) pela possibilidade do permissionário ser pessoa física, (b) pela inexigência de determinação de prazo para a exploração do serviço, (c) pela inexigência da modalidade licitatória da concorrência, (d) pela qualificação como contrato de adesão, (e) pela precariedade<sup>33</sup> nas condições da contratação, e (f) pela inexistência de previsão de permissões de obras públicas<sup>34</sup>.

Destaca-se que na **concessão de serviço público precedida ou não da execução de obra pública**, a lei estabelece, para ambas as situações, a necessidade de que o contrato de delegação aconteça mediante licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo. No caso da permissão, não é explicitada a modalidade de licitação exigida, valendo o disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021a) para a determinação da modalidade de licitação a ser adotada. Aragão (2017) entende que a permissão é adequada aos serviços que demandam investimentos de baixo vulto, de curto período e que seja viável a assunção dos riscos de precariedade pelo particular.

Celso de Mello (2005) chama a atenção para o fato de que, na concessão de serviço público, o concessionário assume a responsabilidade do exercício de um serviço por sua conta e risco, sendo a remuneração do sujeito privado dada, em geral, pela própria exploração do serviço e mediante a cobrança de tarifas do usuário, o que não significa que não possa haver concessões em que não haja remuneração do concessionário dessa forma. Além de servir para a formalização de parcerias com entidades privadas do segundo setor, pode-se entender que existe a possibilidade de que contratos administrativos de concessão comum ou de permissão sejam firmados com o terceiro setor (SOUZA, 2010).

Para o caso de serviços públicos urbanos que envolvam a transformação de espaços públicos, além da questão da titularidade do serviço público e a concessão de sua prestação, há a questão da titularidade do bem público e sua concessão de uso. Como bens públicos de uso comum, os espaços públicos podem ter sua gestão privativa outorgada a particulares por meio da concessão de uso e, de maneira associada, ter delegada a prestação de serviços públicos relacionados, tais como a manutenção da infraestrutura que compõe o espaço público, configurando concessões de maior complexidade. Conforme Aragão (2017, p. 572), *“mesmo as concessões de serviços públicos também são sempre complexas, no sentido de geralmente implicarem na realização de alguma obra pública e utilização ou até modificação de bens públicos.”* Para o caso da concessão de uso para associações de detentores de títulos em loteamentos de acesso controlado (visto no Capítulo 2), vale trazer o

---

<sup>33</sup> Pela característica precária, entende-se que quando da extinção da permissão, não se gera direito a indenização do Estado, ainda que ocorra antes do prazo estabelecido. (ARAGÃO, 2017, p. 721)

<sup>34</sup> O que não significa que obras públicas não possam ocorrer em permissões de obras públicas.

entendimento de Kern (2019) de que, como no trespasse do uso das áreas públicas por meio de concessão ou de permissão, não há outro interessado senão a comunidade afetada, torna-se desnecessário o procedimento licitatório.

Em relação à possibilidade de se realizar a concessão de serviços públicos gratuitos, Souza (2010) argumenta que, embora alguns autores defendam que o contrato deve envolver a cobrança de tarifa ao usuário pela prestação do serviço para ser caracterizado como concessão, nem a Constituição Federal nem a Lei de Concessões exige essa cobrança<sup>35</sup>. Além disso, o autor ressalta que a Lei nº 8.987/95 contém dispositivo que permite a existência de fontes de receita alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados no regime de concessões para o atendimento das peculiaridades de cada serviço público. Isso posto, observa-se a possibilidade de que serviços públicos, gratuitos ou não, voltados para a transformação de ruas e espaços públicos sejam objeto de concessão e permissão tanto ao segundo quanto ao terceiro setor. Sendo variadas as possibilidades de arranjos institucionais, autores encontram respaldo legal a hipóteses criativas, desde a *“remuneração do concessionário pelo Poder Público até a criação de dispositivo legal que atribua benefício tributário à entidade concessionária”* de forma a tornar mais atrativa a sua prestação por agentes privados (SOUZA, 2010, p. 124.).

Como visto, as concessões comuns e as permissões tiveram sua regulamentação base estabelecida na década de 1990, principalmente pela Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995). Após cerca de uma década, são criadas, a partir da publicação da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004b), novas modalidades de concessão, não só com o objetivo de trazer segurança aos agentes públicos e privados para celebrar delegações, tornando explícita a possibilidade de que o arranjo permita a remuneração do concessionário para além do regime tarifário, mas também com a finalidade de estabelecer uma nova forma de instituto que funcionaria em regime híbrido, tornando mais factível a delegação de determinadas obras e serviços públicos.

Conforme Di Pietro (2006b), as principais diferenças entre a forma de concessão comum e os modelos de concessão inseridos no conceito estrito de PPP, nas modalidades patrocinadas e administrativas, consistem nos seguintes pontos característicos deste último modelo: (1) exige a constituição de sociedade de propósitos específicos para gerir o projeto de parceria, (2) prevê a possibilidade de a administração pública prestar garantias ao parceiro privado, (3) institui a exigência de o contrato prever a divisão de riscos e da divisão dos ganhos econômicos resultantes da divisão de risco, (4) derroga parcialmente normas das leis nº 8.987/95 (BRASIL, 1995) e 8.666/93 (BRASIL, 1993),

---

<sup>35</sup> Há ainda previsão constitucional, em seu Art. 223, da concessão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que são gratuitos.

restando os contratos regidos pela nova lei sujeitos a normas específicas de licitação, (5) prevê a possibilidade de aplicação de penalidades à administração pública em caso de inadimplemento contratual, (6) estabelece limite de duração para a concessão, não devendo ser inferior a 5 anos e superior a 35 anos, (7) prevê limitação de despesa da administração pública com contratos de PPP e (8) institui o valor mínimo do contrato de concessão de R\$ 10.000.000 (dez milhões de reais)<sup>36</sup>.

As **concessões patrocinada e administrativa** são definidas pela Lei nº 11.079/2004, art. 2º, parágrafos 1º e 2º, da seguinte forma:

*Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.*

*Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)*

Conforme Souza (2010), as concessões administrativas diferem das concessões patrocinadas fundamentalmente pela ausência de remuneração tarifária do concessionário nas primeiras. O autor acrescenta que as concessões administrativas se destinam aos casos em que não seja conveniente ou possível a cobrança de tarifas, como as situações em que a constituição exige a gratuidade na prestação do serviço, ou por decisão política de não onerar os usuários.

Sobre o regime jurídico das PPPs em sentido estrito, considerando tanto a concessão patrocinada como a administrativa, importa acrescentar, não se vislumbram óbices para a participação das pessoas jurídicas de direito privado de maneira ampla, inseridas no segundo ou terceiro setor, conforme Souza (2010).

Importa observar que, conforme a Lei nº 9.074/95, art. 2º, é vedado à administração pública executar obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios. Sendo assim, caso opte por utilizar tais instrumentos regulatórios em parcerias para a promoção da qualidade de espaços públicos, cabe ao município conduzir o processo de aprovação de lei que autorize a realização da concessão ou permissão para a prestação dos serviços públicos envolvidos.

---

<sup>36</sup> À época da edição do livro utilizado como referência (2006b), o valor mínimo exigido para a celebração do contrato de concessão nos termos da nova lei das PPPs, Lei n. 11.079/04 (BRASIL, 2004b), era R\$ 20 milhões. Esse valor mínimo foi reduzido a R\$ 10 milhões, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.529, de 2017.

Para exemplificar a aplicação dos contratos de concessão e permissão para a promoção da qualidade de espaços públicos, contempla-se a possibilidade de delegação da implantação de projetos de intervenção, com a execução de obras para qualificar determinado espaço público seguida da prestação de serviços relacionados à gestão do espaço, manutenção, limpeza e outros, utilizando-se desses instrumentos. A concessão e permissão da prestação de serviços públicos pode contemplar serviços públicos gratuitos ou que exigem a contraprestação direta dos usuários. Os serviços públicos que têm a remuneração do prestador advinda da cobrança de contraprestações dos usuários inspirariam maior segurança aos concessionários e permissionários já que teriam maior garantia de um fluxo constante e seguro de recursos (SOUZA et al., 2021).

Sobre a cobrança de contraprestações diretamente aos usuários sobre serviços públicos urbanos, existem questões relacionadas à sua legalidade, tendo em vista a impossibilidade de se mensurar quanto cada cidadão utiliza dele individualmente. No entanto, existe o caso do serviço de iluminação pública, que passou a ser delegado a particulares em diversos municípios e custeado a partir da Contribuição de Serviço de Iluminação Pública – COSIP, cuja possibilidade de instituição foi formalizada a partir da inserção do art. 149-A na Constituição Federal (BRASIL, 1988), por meio da Emenda Constitucional nº 39/02.

Há ainda o exemplo do estacionamento rotativo, que pode ser considerado um serviço urbano mensurável conforme o uso de cada cidadão, o que permite a cobrança de tarifas para a remuneração do concessionário. Tendo em vista exemplos em que a receita obtida pelo concessionário é consideravelmente superior ao custo de gestão do serviço, vislumbra-se a possibilidade de que o concessionário se encarregue de realizar outros serviços para a promoção da qualidade de espaços urbanos com o excedente da receita.

Como exemplo de concessão patrocinada, pode-se pensar na possibilidade de uma concessão de obras e serviços voltados para a promoção da qualidade de espaços públicos que inclua a prestação do serviço de iluminação pública, em que parte da contraprestação seria formada pelos recursos advindos da cobrança da COSIP e outra parte seria formada por recursos do Estado. O que se discute aqui são as possibilidades, com maior ou menor nível de aplicabilidade desses instrumentos jurídicos à gestão de espaços públicos. Entretanto, não se deixa de reconhecer as dificuldades operativas para sua aplicação, ao mesmo tempo que se destaca a riqueza de alternativas disponíveis.

Partindo-se para o contrato de concessão administrativa voltado à promoção da qualidade de espaços públicos, tem-se, como exemplo prático, a delegação da implantação de projetos, com a execução de obras para qualificar determinado espaço público, seguido da prestação de serviços relacionados à gestão do espaço, sem que sejam utilizados recursos da COSIP ou outras eventuais

tarifas inseridas, sendo a administração pública responsável por prover a contrapartida do concessionário.

Há que se abordar ainda uma quarta forma de concessão – a **concessão urbanística** - que, conforme entendimento de autores dedicados ao assunto (MUNDIM, 2014; MALERONKA, 2013) constitui uma modalidade distinta das anteriormente apresentadas, pois possui um objeto mais amplo e características diversas, valendo-se de normas especiais. A concessão urbanística, embora não seja regulamentada por lei federal, encontra-se disciplinada na Lei municipal de São Paulo nº 14.917/09 (SÃO PAULO, 2009), que conferiu aplicabilidade ao instituto após a sua previsão no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. O instrumento consiste na delegação da realização, por conta e risco do concessionário, de obras de interesse público para a promoção da qualidade urbanística de acordo com projeto específico, sendo a remuneração do concessionário advinda da exploração de imóveis privados situados na área de intervenção. Prevê a possibilidade de que a condução das desapropriações estabelecidas no projeto urbanístico seja delegada pelo município ao concessionário.

A concessão urbanística, de acordo com a Lei nº 14.917/09 (SÃO PAULO, 2009), ocorre mediante licitação na modalidade concorrência à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas, que podem integrar o segundo ou terceiro setores da terminologia sociológica. Diferentemente da concessão comum, na concessão urbanística o projeto urbano já incluiria a concepção urbanística como meio de financiamento da intervenção projetada.

Estudadas as principais formas de contratação da administração pública que se voltam a parcerias setoriais, partimos para o exame dos **convênios** e dos **termos de parceria**.

Os **convênios** são definidos por Meirelles (2001) como *“acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.”* Diferentemente dos contratos, nos convênios os interesses não se contrapõem. Normalmente são consubstanciados por meio de ‘termos’, mas também têm recebido nomes como ‘protocolo de intenções’, ‘acordo de Programa’ e outros.<sup>37</sup> Uma das características marcantes do convênio é a impossibilidade de se falar em remuneração ou preço. Embora seja comum o repasse de verbas do Poder Público para a entidade conveniente, este repasse não se caracteriza como contraprestação ou preço de serviços prestados, mas uma das formas de expressão da mútua cooperação compreendida no convênio. Importa observar que no caso de convênios, não há necessidade de licitação prévia, pois se enquadram no conceito de inviabilidade de competição, uma

---

<sup>37</sup> ARAGÃO, 2017.

vez que nele não há remuneração ou preço<sup>38</sup>. Isso não quer dizer que não devam ser aplicados os princípios da impessoalidade, da moralidade, isonomia, publicidade, a que a administração pública está sujeita no processo de seleção definido pelo conveniente.<sup>39</sup>

Conforme Souza (2020) os convênios foram originalmente previstos para efetivar a descentralização da administração federal para as unidades federadas reservando aos contratos e às concessões as descentralizações da Administração Federal para o setor privado, o que pode ser inferido a partir do artigo 10, § 1º, do Decreto-lei nº 200/67. O autor esclarece que, a partir do Decreto Federal nº 93.872/86, abriu-se a possibilidade de se firmarem convênios com organizações particulares para a execução cooperada de serviços de interesse recíproco.

Embora exista um movimento na administração pública para que os convênios voltem a se destinar exclusivamente ao vínculo entre entidades federadas<sup>40</sup>, o instrumento tem sido utilizado para formalizar acordos também com o segundo e terceiro setores no âmbito municipal. Um exemplo de instrumento voltado a parcerias para a promoção da qualidade de espaços públicos que entendemos enquadrar-se nessa modalidade regulatória seria o Termo de Cooperação utilizado em programas de adoção de praças<sup>41</sup>, que estabelece as competências dos entes público e privado para a realização de benfeitorias e manutenção em determinado espaço público. Quanto aos convênios municipais com o setor privado e o terceiro setor, não existe uma lei de normas gerais ou diploma semelhante a eles aplicável (ALEXANDRINO e PAULO, 2008). Parte de sua regulamentação se dá de maneira vaga pela Lei nº 14.133/21<sup>42</sup> em seu artigo 184, que dispõe:

“Aplicam-se as disposições desta Lei, *no que couber* e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.” (grifo nosso). (BRASIL, 2021a)

Passamos então ao **Termo de Parceria**, ferramenta criada especialmente para estabelecer relações de parceria entre a administração pública e o terceiro setor.

Os termos de parceria se inserem no contexto da reforma do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional

---

<sup>38</sup> SOUZA, 2010, p. 172. No entanto, é preciso fazer uma ressalva, trazendo o entendimento de DI PIETRO (2006) de que “não obstante a denominação de ‘convênio’, ou ‘protocolo de intenções’, ou ‘termo de compromisso’, ou outra qualquer semelhante, se do ajuste resultarem obrigações recíprocas, com formação de vínculo contratual, a licitação será necessária, sob pena de ilegalidade”

<sup>39</sup> SOUZA, 2010, p. 173.

<sup>40</sup> Publicação #MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2014.

<sup>41</sup> No DF o Programa Adote uma Praça foi instituído pelo Decreto nº 39.690, de 28 de fevereiro de 2019. Utiliza como instrumento para formalizar o vínculo com entes privados o termo de cooperação.

<sup>42</sup> Sobre o Decreto nº 6.170/2007, entende-se que a regulamentação se aplica apenas aos convênios e os contratos de repasse utilizados para transferências voluntárias entre o Governo Federal e entidades do terceiro setor.



relacionado às Organizações da Sociedade Civil (OSC) e suas parcerias com o Estado, é publicada a Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. A Lei nº 13.019/2014, apesar de apresentar diferenças em relação a legislações anteriores, como a Lei nº 9.637/1998 que trata das Organizações Sociais (OS) e a Lei nº 9.790/99 que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), não as revoga. Apresenta alterações com o objetivo de ampliar a pluralidade na colaboração da sociedade civil na execução de políticas públicas, garantir a segurança jurídica ao conjunto de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, independentemente de certificação. Diferencia-se das leis anteriormente mencionadas pela extensão do âmbito de sua aplicação, valendo para toda e qualquer OSC, inclusive para aquelas qualificadas como OS ou Oscip. Por oportuno, cabe observar que para se tornar OS ou Oscip, as OSCs precisam seguir determinadas regras jurídicas estabelecidas para regulamentar suas relações com o poder público, conforme constam nas leis acima referidas.

Por tratar das organizações da sociedade civil de maneira mais ampla, abordaremos os Termos de Parceria estabelecidos na Lei 13.019/2014, art. 2º, subdivididos em termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, que conforme o texto legal, são definidos como:

*VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;*

*VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros*

*VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (BRASIL, 2014)*

Prezando pela observação aos princípios da impessoalidade, da moralidade, isonomia, publicidade, a Lei nº 13.019/2014 estabelece como forma padrão de seleção do parceiro especificada o chamamento público, definido em seu art. 2º da seguinte maneira:

*XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (BRASIL, 2014)*

Por fim, cabe ressaltar um ponto fundamental que difere os Termos de Parceria em relação aos convênios que recebem nomes semelhantes (Termos de cooperação, termos de fomento, etc.). Enquanto os Termos de Parceria definidos pela Lei nº 13.019/2014 são destinados apenas a acordos

entre a administração pública e as OSC - entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas<sup>43</sup>- amparados por uma lei dedicada a regulá-los, os convênios mencionados são firmados com particulares de maneira ampla e sem vinculação sólida a um regulamento, o que dificulta seu controle e ocasiona certa insegurança jurídica e institucional.

Como exemplo do uso de Termos de Parceria para a promoção da qualidade de espaços públicos, pode-se pensar no instrumento utilizado em um programa de qualificação de espaços públicos voltado apenas a parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos, as OSCs discriminadas no art. 2º da Lei nº 13.019/2014. Nos termos de colaboração, nos termos de fomento ou nos acordos de cooperação firmados, estariam contidas diretrizes para a promoção da qualidade do espaço público, estabelecendo as atribuições de cada entidade na parceria formada. Voltando aos exemplos aqui estudados, não se veem óbices para que os Termos de Parceria sejam utilizados nos acordos para a definição dos termos das servidões administrativas com a finalidade de tornar as áreas internas de condomínios de uso público, buscando oferecer à população em geral espaços livres de uso público de qualidade. Nesse caso, se realiza um acordo em que se definem responsabilidades e obrigações, inclusive de atribuições voltadas à gestão para a promoção da qualidade do espaço de uso comum. Por tratar-se de uma situação em que os objetivos somente poderiam ser atingidos por uma entidade específica, no caso, o condomínio, seria inexigível a realização de chamamento público, conforme estabelece o art. 31 da Lei nº 13.019/2014.

As parcerias entre a administração pública e agentes dos diversos setores sociais podem se dar dentro de mecanismos com estruturação independente de contratos, convênios ou termos de parceria. São casos em que a regulamentação do mecanismo e características de qualidade desejados são definidos por lei, devendo o parceiro privado cumprir determinados requisitos para que benefícios lhe sejam concedidos. Esses benefícios podem ser concedidos por meio de **atos administrativos negociais** - licenças, autorizações e permissões.

**Ato administrativo** pode ser definido, conforme de Di Pietro (2006a), como *“a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob*

---

<sup>43</sup> O Art. 2º da Lei n. 13.019/2014 (BRASIL, 2014) considera como Organizações da Sociedade Civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social e c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

*regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário*". Os atos administrativos, diferentemente dos contratos, são sempre manifestações unilaterais de vontade, ou seja, nele apenas a administração pública se manifesta. Podem ser vinculados, quando é a lei que estabelece todos os requisitos e condições de sua realização; ou discricionários, quando a administração pode praticar com certa liberdade de escolha quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e conveniência administrativas.<sup>44</sup> Dentre as espécies de atos administrativos estão os **atos negociais**, que são editados em situações em que uma determinada pretensão do particular - integrante do segundo ou terceiro setor - coincide com a manifestação de vontade da administração pública, ainda que o interesse da administração naquela situação seja apenas indireto.<sup>45</sup> Conforme Alexandrino e Paulo (2008), as principais tipologias de atos negociais são as **licenças** (ato administrativo vinculado e, em princípio, definitivo), **autorizações** (ato administrativo discricionário e precário) e **permissões** (ato administrativo discricionário e precário mediante o qual se possibilita ao particular realizar atividades cujo interesse predominante seja da coletividade). A regulamentação geral dos atos e os processos administrativos se dá, no âmbito federal, pela Lei nº 9.784/99 que estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal.

A licença (aprovação administrativa) para realizar um parcelamento, por exemplo, é um ato negocial, em que o empreendedor apresenta à administração um projeto de loteamento de sua propriedade que inclui a abertura de ruas e o delineamento de espaços públicos e, caso cumpra os requisitos estabelecidos pela administração, recebe a **licença** para realizar o parcelamento, podendo futuramente explorar comercialmente os lotes criados, se responsabilizando, em contrapartida, pela urbanização das áreas públicas, que passam a ser bens públicos e não mais parte de propriedade particular.

**(iv) como os instrumentos jurídicos e regulatórios se relacionam com os demais instrumentos do direito urbanístico passíveis de utilização em parcerias e como podem ser exigidos elementos para o alcance do dinamismo a partir da estruturação desses instrumentos.**

A importância de entender a relação entre os instrumentos jurídicos e regulatórios reunidos no Quadro 21 e os instrumentos urbanísticos estudados – parcelamento do solo e intervenções urbanísticas inseridas tanto na microescala como na macroescala urbana – reside no fato de que, existindo instrumentos urbanísticos passíveis de utilização para a realização de parcerias setoriais para a promoção da qualidade de espaços públicos e, havendo regras preestabelecidas que balizam a sua

---

<sup>44</sup> Alexandrino e Paulo (2012, p. 424-425)

<sup>45</sup> Ibidem (p. 436)

estruturação, é necessário conhecê-las para que se possa garantir que alcancem o objetivo da promoção da qualidade urbana.

Cada um dos instrumentos urbanísticos é utilizado de uma maneira específica, podendo se valer de contratos administrativos de delegação de competências administrativas, convênios, termos de parcerias ou atos negociais. Para que os espaços públicos resultantes de atividades que promovam sua qualidade em parcerias setoriais tornem-se dinâmicos, se faz necessária a inserção regulatória que faça referência às diretrizes que possam de fato conduzir ao alcance das características urbanas desejadas, seja em leis, em cláusulas de contratos e convênios, termos de parceria, documentos que oficializam os atos negociais bem como em editais de licitação e de chamamento público, programas básicos de ocupação etc., a depender do tipo de parceria estruturada.

No caso do parcelamento do solo, como visto, a Lei nº 6.766/79 prevê que o empreendedor solicite as diretrizes para o parcelamento à administração pública, que é responsável por indicar nas plantas apresentadas junto com o requerimento as ruas ou estradas existentes ou que porventura estejam projetadas para compor o sistema viário do município, o traçado básico do sistema viário principal, a localização dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público, as faixas sanitárias e não edificáveis do terreno e os usos predominantes e compatíveis com a zona em que a gleba se situa (arts. 6º e 7º). É, portanto, necessário que o empreendedor atenda às diretrizes estabelecidas para que, assim, possa implantar o parcelamento de forma regular, valendo-se de ato negocial que se configura como uma licença (aprovação administrativa), atentando ao atendimento às condições para sua emissão. Como aqui proposto, as diretrizes a serem emanadas pelo poder municipal estariam incluídas no código de posturas, que se tornaria uma espécie de manual para o tratamento dos espaços públicos.

No parcelamento do solo nas modalidades condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado também é necessário atentar-se à adequada formulação dos instrumentos regulatórios relativos à gestão dos espaços livres de uso comum criados. Nos casos de condomínios de lotes com servidão administrativa, as definições para o compartilhamento de competências e sobre os requisitos para promover a qualidade urbanística dos espaços livres de uso público devem constar nos Termos de Parceria, enquanto em loteamentos de acesso controlado, tais definições não podem deixar de constar nos contratos de concessão de uso de bem público.

Diante dos estudos procedidos ao longo dos três primeiros capítulos do trabalho, em que foram abordados as características definidoras de espaços públicos dinâmicos e os instrumentos do direito urbanístico relacionados tanto as possibilidades de parcerias para a qualificação de espaços públicos em parcerias, como os instrumentos jurídicos e regulatórios para estruturá-las, se propõem

três medidas para que se possa de fato promover o alcance da qualidade urbanística dos espaços públicos criados a partir do parcelamento do solo, quais sejam:

- (1) a inserção de dispositivo na Lei nº 6.766/79 que exija que o município defina no código de posturas diretrizes promotoras do dinamismo de espaços públicos ao menos em relação a (a) acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto, (b) amenidade/segurança/conforto, (c) continuidade/conectividade, (d) densidade de pessoas/intensidade de uso, (e) diversidade de usos, (f) identidade;
- (2) inserção de dispositivo na Lei nº 6.766/79 que determine a obrigatoriedade da definição formal das competências e requisitos para a prestação dos serviços urbanos com vistas a garantir a qualidade dos espaços livres de uso público em condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado;
- (3) a definição por parte dos municípios de ser o atendimento às diretrizes básicas constantes nos códigos de posturas condição para a aprovação do parcelamento.

A partir dessa discussão e, não havendo exemplos de municípios em que as diretrizes a que se refere a Lei nº 6.766/79 e suas alterações estejam inseridas de maneira sistemática no código de posturas, será, a seguir, estudado um caso de parcelamento do solo observando de que forma as diretrizes urbanísticas foram apresentadas ao parcelador e a forma pela qual os instrumentos regulatórios foram estruturados, verificando se as características do projeto urbanístico resultam propriamente da orientação da administração local ou fundamentalmente de intenções do projetista.

## **CAPÍTULO 4 - OS INSTRUMENTOS DO DIREITO URBANÍSTICO NA PROMOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS DINÂMICOS NO PARCELAMENTO DO SOLO: O BAIRRO 'CIDADE URBITÁ'**

Este capítulo visa analisar, em um caso concreto, como instrumentos do direito urbanístico estudados nos Capítulos 2 e 3 são adotados e se eles promovem a qualidade dos espaços públicos, utilizando-se como referência as características que tornam os espaços urbanos dinâmicos vistos no Capítulo 1 e as diretrizes para alcançá-las, conforme estudado da seção 3.1.1, do Capítulo 3.

Para tanto, tomamos para estudo de caso um parcelamento recente no Distrito Federal para a construção do novo bairro 'Cidade Urbitá', situado na Região Administrativa de Sobradinho, em Brasília/DF. O estudo se concentrará, pois, na avaliação da legislação urbanística que disciplina o parcelamento do solo previsto na legislação federal, verificando como as diretrizes urbanísticas definidas pela administração local podem ou não convergir para a promoção de espaços dinâmicos. De forma complementar, pretende-se investigar se a legislação local utiliza outros instrumentos que amparam parcerias na implantação do referido bairro. Como questões norteadoras desse estudo de caso temos: Seria a regulamentação urbanística local e as diretrizes fornecidas pela administração suficientes para definir espaços públicos de qualidade? Os modelos de gestão adotados, sua estruturação jurídica e regulamentação resultam na promoção da qualidade espacial urbanística? A introdução dos agentes privados tanto na elaboração como na gestão dos espaços públicos avança para além do meramente exigido e produz espaços melhores e mais bem mantidos? Essas são algumas perguntas que se pretende responder ao longo deste Capítulo.

### **4.1 Metodologia utilizada para o estudo empírico**

Os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do estudo empírico se dividem em quatro partes:

A **1ª parte** se volta a apresentar o projeto do parcelamento abordando seus princípios conceptivos norteadores e sua estratégia para implementação. Compõe a seção 4.2.

Na **2ª parte**, referente à seção 4.3.1, é realizado um estudo da regulamentação urbanística de parcelamento do solo do Distrito Federal buscando compreender se é suficiente para promover espaços públicos de qualidade. Para tanto, é verificado se existem normas locais correspondentes às diretrizes reunidas nos quadros 15 a 20 elaborados na seção 3.1.1 para o alcance a cada uma das características que definem espaços públicos dinâmicos destacados no Quadro 12 (Capítulo 1). Como base para essa investigação, foram preenchidos quadros nos moldes do Quadro 22 para a investigação da correspondência das diretrizes locais às diretrizes estudadas referentes a cada uma das diretrizes reunidas nos quadros 15 a 20 da seção 3.1.1 seguindo a mesma organização por 'Aspectos para

avaliação' de acordo com cada agrupamento de diretrizes definidoras de espaços dinâmicos - (a) acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto, (b) amenidade/segurança/conforto, (c) continuidade/conectividade, (d) densidade de pessoas/intensidade de uso, (e) diversidade de usos, (f) identidade. Ressalta-se que será avaliada a correspondência entre as diretrizes e não exatamente a equivalência. Na coluna 'Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas', serão apresentadas as diretrizes extraídas da regulamentação local tidas como correspondentes àquelas estudadas utilizando como referência o mesmo código identificador da diretriz utilizado nos Quadros de 15 a 20. Já a coluna 'Regulamentação local' se volta a inserir o documento de que foi extraída a diretriz local cuja correspondência à diretriz da literatura foi identificada. Quando da não localização de correspondência de diretriz local à diretriz extraída da literatura, essa omissão será sinalizada nas respectivas linhas e colunas.

Quadro 22 – Modelo de quadro para a investigação da correspondência das diretrizes locais àquelas reunidas nos Quadros 15 a 20 da Seção 3.1.1

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
	Código de identificação		

A **3ª parte** consiste na análise de como o projeto do parcelamento do bairro 'Cidade Urbitá' atende às diretrizes existentes na base normativa local, verificando se avança em relação à adoção de diretrizes promotoras do dinamismo vistas nos Quadros de 15 a 20 da Seção 3.1.1 (Capítulo 3), mesmo sem norma local que o exija. Dessa forma, será apresentado na Seção 4.4 o projeto da primeira etapa do empreendimento, que obrigatoriamente teve de seguir as diretrizes inseridas na regulamentação local verificando, em relação às diretrizes extraídas da literatura apresentadas nos quadros de 15 a 20, para que não se observou correspondência em normas locais, se as decisões de projeto resultam da adoção de diretrizes a elas alinhadas, por decisão do empreendedor (Urbanizadora Paranoazinho). Dessa forma, pretende-se verificar se a participação de agentes privados na elaboração de projetos urbanos pôde facilitar a produção de melhores e mais bem mantidos espaços públicos.

A **4ª parte** se refere ao item 4.5. Consiste na análise em relação ao que foi visto na Seção 3.2 (Capítulo 3) identificando os modelos de gestão adotados e verificando se sua estruturação jurídica e regulamentação resultam na promoção da qualidade espacial urbanística. Para tanto, será verificado como se deu o uso dos instrumentos jurídicos e regulatórios estudados e sintetizados no Quadro 21 para conduzir a ação pública e privada no parcelamento do solo em questão, avaliando se nos instrumentos utilizados foi realizada inserção regulatória que promova o alcance das características urbanas que definem o dinamismo urbano nas dimensões de projeto e de gestão.

## 4.2 O bairro 'Cidade Urbitá'

Projetado para uma população de cerca de 120.000 habitantes, o bairro 'Cidade Urbitá' foi previsto para ser implantado em uma área de 658,7 ha, em parte do terreno da antiga Fazenda Paranoazinho, em um período de cerca de 30 anos. O projeto é de autoria da empresa Urbanizadora Paranoazinho S.A., fundada em 2008 e constituída como uma sociedade privada, com o propósito específico de promover a urbanização e readequação urbana das áreas de sua propriedade na circunscrição da antiga Fazenda Paranoazinho (SANTOS, 2022).

O empreendimento busca romper com uma prática de parcelamento no Distrito Federal, onde a maior parte dos núcleos urbanos são implantados afastados do Plano Piloto com funcionamento à semelhança de 'cidades-dormitório', pois todos tem forte vínculo com a área central. Esses parcelamentos se caracterizam pela monofuncionalidade e, na maioria das vezes, não dispõe de empregos formais e de equipamentos coletivos como hospitais, escolas, universidades etc. No Urbitá, seu memorial descritivo destaca que pretende romper com o padrão atual existente que implica a necessidade de deslocamento diário de característica pendular, de forma a transpor longas distâncias para acesso ao local de trabalho/estudo, - geralmente no plano piloto, centro de Brasília -, e retorno à moradia. Como princípio norteador da concepção do Urbitá, tem-se o

*"(...) desenvolvimento de um bairro, desenhado em escala humana, "caminhável" e "ciclável" marcado pela miscigenação de usos e com vista a promover o desenvolvimento econômico da região em que se insere" (DISTRITO FEDERAL, 2018)*

É ainda destacado na concepção o projeto do Urbitá, a intenção de romper com a lógica do urbanismo modernista. Com isso, prevê a construção majoritária de tipologias de edifícios que preservem a continuidade espacial, a integração com as ruas e distâncias confortáveis para o deslocamento ativo entre casa e trabalho/estudo. Propõe ainda uma rede de espaços públicos abertos que irá integrar o lazer com as demais atividades do dia a dia, com o intuito de preservar o meio ambiente e incorporar a função urbana de entretenimento (SANTOS, 2022).

Para sua concepção urbanística, contou com o apoio de diversas assessorias e consultorias de escritórios nacionais e internacionais de destaque, dentre eles: Escritório Skidmore, Owings and Merrill – SOM; Ideia Urbanismo – São Paulo -SP, Jorde Wilhelm – São Paulo – SP; PPS – Project for Public Spaces; Gehl Architects – Urban Quality Consultants; Duany Plater-Zyberk & Company – DPZ; Ateliê Benedito Abbud – Arquitetura paisagística – SP, Ateliê Ideia 1, de Porto Alegre – RS; Ateliê Esquadra de Brasília – DF; Ateliê Rua, do Rio de Janeiro – RJ e Ateliê Zoom, de São Paulo – SP (SANTOS, 2022). Essa foi uma decisão da própria incorporadora e não uma exigência legal das normas urbanísticas locais.



Tendo em vista sua escala e o longo prazo para implementação, o empreendimento não é estruturado em um único projeto urbanístico/loteamento, e sim, em projetos urbanísticos menores realizados em etapas, que se iniciam estrategicamente com a composição da região central do novo bairro. Para orientar a elaboração dos projetos para cada etapa, além da parte técnica já referida, procedeu-se o estudo da legislação e das diversas normas aplicáveis no nível local e federal. Este será apresentado no próximo tópico.

### **4.3 A regulamentação urbanística de parcelamento do solo do Distrito Federal**

Entender as bases normativas locais é fundamental ao se analisar as diretrizes que incidem no projeto do Urbitá e sua expressão na concepção e na gestão de novos espaços urbanos públicos e privados. Além disso, importa compreender se as decisões de projeto do Urbitá se deram em atendimento às diretrizes locais ou se decorrem de iniciativa do próprio empreendimento no sentido de valorizar os lotes criados a partir da promoção da qualidade do ambiente urbano em que estarão inseridos. Nesse sentido, o início do estudo se deu pela base legal do DF, a ser obrigatoriamente contemplada pelo projeto.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, estabelecido pela Lei Complementar nº 803/2009, é o instrumento básico da política territorial da área em que se insere o Urbitá. Todos os outros regulamentos que definem aspectos configuracionais urbanos devem, portanto, estar alinhados a esse plano diretor. Com base no que é apresentado no Plano de Urbanização Urbitá - PDU, a seguir são apresentadas normas legais e infralegais voltadas especificamente ao parcelamento do solo ou que tratam de definições relativas aos espaços públicos, sistema viário e mobilidade urbana que se aplicam ao parcelamento do solo:

#### **Normas voltadas especificamente ao parcelamento do solo**

- (i) Lei nº 992/1995, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal;
- (ii) Decreto Distrital nº 28.864/2008, que regulamenta a lei distrital de parcelamento do solo;
- (iii) DIUR 08/2018, que estabelece diretrizes urbanísticas para a Região de Sobradinho e Grande Colorado;
- (iv) DIUPE 24/2020, que estabelece diretrizes urbanísticas específicas para o projeto de parcelamento do solo urbano<sup>46</sup>;
- (v) Nota Técnica 02/2015 DAUrb/SUAT, que estabelece diretrizes para o sistema viário de novos parcelamentos;

---

<sup>46</sup> A norma não se encontra na lista apresentada no PDU/2018 por ser posterior a ele.

**Normas com definições relacionadas a espaços públicos, sistema viário e mobilidade urbana**

- (vi) Lei Distrital nº 4.566/2011, que estabelece o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal - PDTU/DF;
- (vii) Lei Distrital nº 3.885/2006, que trata da Política de mobilidade urbana cicloviária de incentivo ao uso da bicicleta no Distrito Federal;
- (viii) Lei Distrital nº 4.397/2009, que dispõe sobre a criação do Sistema Cicloviário no âmbito do Distrito Federal;
- (ix) Decreto nº 38.047/2017, que estabelece normas viárias, conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal;
- (x) Estudo Técnico 03/2017 COINST/SUGEST/SEGETH, que dispõe sobre a elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos quanto à relação entre o espaço público e o privado, com especial atenção à fachada ativa;
- (xi) Guia de Urbanização SEGETH/2017. Estabelece parâmetros para requalificação das calçadas e espaços públicos do Distrito Federal.

A Lei Distrital nº 992/95 e o Decreto Distrital nº 28.864/08, constituem o regramento local sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal. A Lei nº 992/95 é composta por 12 artigos, os quais dispõem sobre procedimentos para a aprovação do parcelamento junto aos órgãos locais e colocam a possibilidade da constituição de condomínio horizontal com implantação e autogestão de áreas de uso comum pelos condôminos, o que é precursor à Lei Federal nº 13.465/17. O decreto, que a regulamenta, se concentra em definir o rito administrativo para o parcelamento e para a apresentação das peças técnicas, tangenciando a temática dos espaços públicos na repetição do que é disposto na Lei nº 6.766/79 quanto à proporcionalidade das áreas destinadas a espaços públicos em relação à densidade da zona de inserção do parcelamento e na especificação dos componentes das infraestruturas de circulação a serem obrigatoriamente implantados, tais quais a terraplenagem, sistema de circulação, demarcação de quadras e lotes, arruamentos, meio-fio e pavimentação das vias, calçadas e meios-fios.

Em geral, a legislação não aborda propriamente aspectos da configuração espacial dos espaços públicos. No que se refere à gestão desses espaços, a lei distrital faz menção à possibilidade de constituição de condomínio horizontal, mas não fala claramente das modalidades condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado, até porque é anterior à Lei Federal. Por não estabelecer exigências relativas à qualidade da manutenção de espaços públicos ou de espaços livres de uso público, quando geridos por particulares, pode-se dizer que existe certa dubiedade na legislação local, o que demanda atualização. Percebe-se ainda uma lacuna na regulamentação no que se refere à maneira de se repartir competências entre setor público e setor privado nas parcerias para a gestão desses espaços, o que leva ainda à omissão na fiscalização.

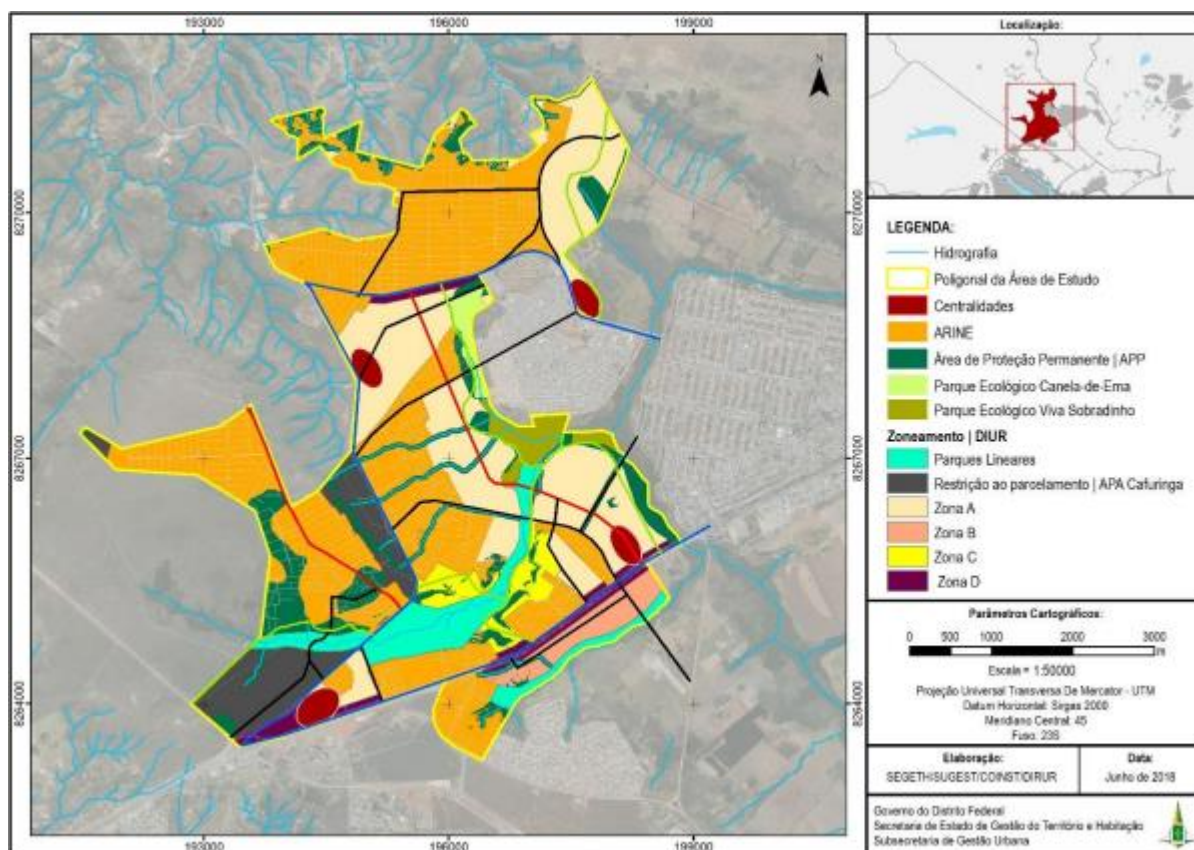
Quadro 23 – Disposições afetas aos espaços de uso público na legislação distrital sobre o parcelamento do solo.

Legislação	Disposições afetas aos espaços livres de uso público
Lei Distrital n° 992/95	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre órgão responsável por expedir as normas de projeto e sobre o momento em que deverão ser apresentados o estudo preliminar, os projetos complementares e de infraestrutura e para a implantação dos equipamentos urbanos. (art. 3º, III e XIII)</li> <li>• Faculta a constituição de condomínio horizontal em que a responsabilidade pela urbanização e a implantação da infraestrutura urbana recai sobre os condôminos (art. 8º)</li> </ul>
Decreto Distrital n° 28.864/08	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indica o órgão encarregado de fornecer diretrizes urbanísticas para o projeto do parcelamento. (art. 7º)</li> <li>• Determina que os espaços públicos serão proporcionais à densidade de ocupação prevista na legislação para a zona em que se situem. (art. 7º, § 2º)</li> <li>• Dispõe sobre a necessidade da realização de consultas quanto à existência, interferência ou previsão de redes ou serviços e quanto à possibilidade de atendimento ao parcelamento pelos serviços de sua responsabilidade, quando da elaboração dos estudos preliminares. (art. 9º)</li> <li>• Dispõe sobre peças técnicas a serem apresentadas. (art. 10)</li> <li>• Dispõe sobre a vistoria de conformidade das obras. (art. 16)</li> <li>• Determina que a implantação de equipamentos urbanos e de sistema viário deverá seguir o disposto na Lei nº 6.766/79, na Lei Complementar nº 803/2009 e nas demais normas aplicáveis, devendo incluir obras de (i) terraplenagem, sistema de circulação, demarcação de quadras e lotes, arruamentos, meio-fio e pavimentação das vias e calçadas; (ii) sistema de abastecimento d'água; (iii) sistema de drenagem de águas pluviais; (iv) sistema de esgotamento sanitário; (v) sistema de energia elétrica e iluminação pública.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

As diretrizes de urbanização fornecidas pela administração local especialmente voltadas à área em que se situa o Urbitá foram inseridas no documento DIUR 08/2018, elaborado em observação ao que dispõem os arts. 6º e 7º da Lei nº 6.766/79. Trata-se de diretrizes válidas por 4 anos, que incluem determinações para os sistemas estruturantes do espaço urbano (sistema viário e de circulações, sistema de centralidades, sistema de espaços verdes), diretrizes de uso e ocupação do solo, para a mobilidade, dentre outras. Esse documento leva em consideração o conjunto da legislação e de normas existentes até a data de sua elaboração voltadas a disciplinar a expansão urbana em parcelamentos na área do Urbitá. A seguir, na Figura 3, é apresentado o zoneamento originalmente desenvolvido pelo poder público inserido na DIUR 08/2018.

Figura 3 – Zoneamento de uso do solo DIUR/2018



Fonte: DIUR 08/2018

De início, pode-se destacar que as DIUR 08/2018 apresentam orientações de ocupação do solo e de configuração urbana que devem ser seguidas pelos parceladores do setor privado e/ou público tratando-se do ponto de partida para a análise dessa pesquisa.

As diretrizes, o zoneamento e a proposta de sistema viário e de transporte público coletivo contidos na DIUR 08/2018 foram a base para a elaboração do Plano de Urbanização Urbitá (PDU/2018). A Urbanizadora Paranoazinho, contando com o apoio de diversas consultorias, procedeu, a partir da norma existente, uma espécie de revisão das diretrizes e realizou alguns ajustes no zoneamento inicialmente estabelecido, iniciando-se um processo de discussão com o governo local, dado que sua proposta não deixa de contemplar a norma inicial e é expandida em muitos aspectos ao propor soluções que, segundo o empreendedor, teriam maior efeito no alcance da qualidade urbanística. Percebe-se, pois, que, desde então, o empreendedor privado, com o apoio das consultorias contratadas, exerce o papel de avaliar e revisar o que a administração pública estabeleceu para esse empreendimento específico. A atuação em parceria foi marcada, nesse caso, pela flexibilidade da administração pública, que acatou a nova proposta, entendendo que, embora ajustasse alguns pontos do que inicialmente havia sido proposto, mantinha-se alinhada aos objetivos iniciais, oferecendo soluções que melhor propiciariam o alcance ao dinamismo urbano. Dessa forma, o documento foi

assinado tanto por representantes da administração pública como pelo empreendedor privado, tornando-se o direcionamento urbanístico central, tanto ao empreendedor/proprietário como ao poder público, norteador de todo o processo de urbanização subsequente para a implementação do Urbitá.

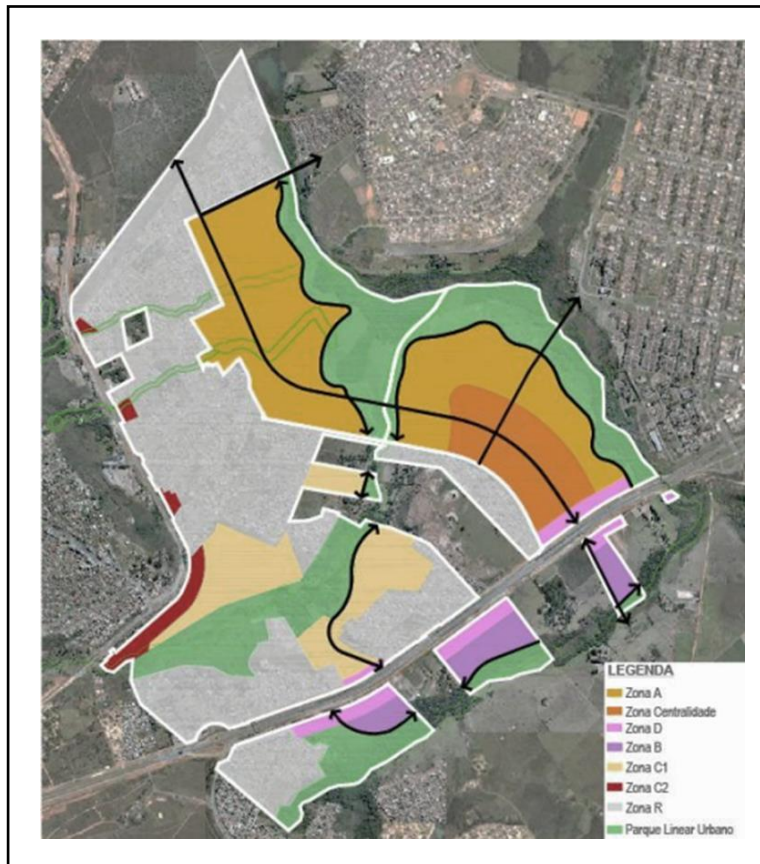
O novo zoneamento apresentado no PDU/2018 (Figura 4) tratou apenas das áreas de propriedade da Urbanizadora Paranoazinho, sendo que a poligonal de implantação do Urbitá contempla apenas uma parte da área de estudo apresentada no zoneamento da DIUR 08/2018. O zoneamento segue as manchas do zoneamento da DIUR 08/2018, que parte da segmentação da poligonal conforme as regiões - Mangueiras, Central, Capão Grande, região Remanescente e áreas ocupadas irregularmente -, da delimitação da área voltada ao parque linear urbano, que compõe o conector ambiental definido no PDOT e da definição do sistema viário.

Propõe a Avenida Barcelona como espinha dorsal do projeto, correspondente à via de atividades proposta nas DIUR 08/2018. Ao cruzar o maior trecho do novo bairro, a Avenida realiza a conexão norte-sul com outros bairros da região. Com a definição das demais avenidas no traçado proposto, buscou-se estabelecer ligações entre o Urbitá e as cidades de Sobradinho e Sobradinho II, complementando a ligação Norte-Sul. A partir da mancha que indicava a centralidade no zoneamento apresentado na DIUR, é delineada a área de centralidade do Urbitá que se molda aos eixos de circulação.

A zona C definida nas DIUR 08/2018 se desdobra na proposta do PDU/2018 em Zonas C1 e C2, sendo que na Zona C2 se permitem, além dos usos definidos para a Zona C1, o uso para atividades industriais de maior incomodidade e o uso não residencial de médio e grande porte em razão da possibilidade de acesso direto à rodovia DF-150. A nova proposta também inclui a Zona R, que abrange as áreas de ocupação consolidada irregularmente, atualmente em processo de regularização fundiária junto ao GDF, e as pequenas chácaras que podem ser necessárias à estratégia de regularização da região.

Em data posterior à aprovação do PDU/2018, foram elaboradas pela administração pública do Distrito Federal as diretrizes urbanísticas específicas DIUPE 24/2020, que complementam a DIUR 08/2018. O documento, que também tem validade de 4 anos, estabelece diretrizes para o sistema viário, densidade populacional, áreas públicas e aspectos ambientais e faz ainda referência a outras normas e legislações, tais quais o Decreto nº 38.047, a Nota Técnica nº 02/2015-DAUrb/SUAT, o Guia de Urbanização SEGETH 2017 e ao Estudo Técnico nº 03/2017 – COINST/SUGEST/SEGETH.

**Figura 4** – Proposta de zoneamento de uso do solo do PDU para o bairro Cidade Urbitá



Fonte: PDU/2018

#### **4.3.1 Avaliação das normas urbanísticas frente às características que definem espaços públicos dinâmicos**

Conforme o procedimento metodológico apresentado na seção 4.1 e tendo como base a legislação ou norma local onde se encontra cada diretriz, serão retomadas as características tratadas no Capítulo 1 e as diretrizes estudadas no Capítulo 3, seção 3.1.1, para a promoção do dinamismo dos espaços públicos. Como já exposto, a análise será realizada em torno de cada característica que define espaços públicos dinâmicos. Destaca-se que é observada na análise a correspondência temática entre determinada diretriz local e cada uma das diretrizes apresentadas na Seção 3.1.1, e não exatamente a equivalência. Em resumo, diante da variedade de normas que compõem a regulamentação urbanística do Distrito Federal, nessa seção são destacadas diretrizes dessas normas que tenham correspondência àquelas reunidas na seção 3.1.1, registrando-se nos quadros elaborados, a norma local em que se encontra cada uma das diretrizes tidas como correspondentes.

a) **Característica:** Acessibilidade / Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto

Em relação às diretrizes contidas no conjunto da regulamentação local que disciplina o projeto de espaços públicos, verifica-se que há disposições correspondentes a boa parte daquelas diretrizes relativas ao característica Acessibilidade / Prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto dispostas no Quadro 15 do capítulo anterior. A partir da compilação de diretrizes correspondentes apresentada no Quadro 24, pôde-se observar, contudo, que algumas importantes diretrizes não encontram correspondência na regulamentação local, tais como as que se referem ao espaçamento entre travessias, ao tratamento das ciclovias em termos de materiais e da diferenciação de superfície. Além disso, não foram encontradas diretrizes em relação a espaçamento e dimensionamento relacionados a equipamentos da infraestrutura multimodal tais como paradas/abrigos e estações multimodais.

Vale chamar a atenção para o fato de que a omissão da regulamentação local em aspectos que envolvem a acessibilidade e conforto do pedestre pode levar a que se aprovem projetos que não criam uma atmosfera urbana que favorece os pedestres. Sobre a insuficiência das exigências voltadas à infraestrutura multimodal nas normas do Distrito Federal, percebe-se que a situação pode levar ao projetista a dimensionar e dispor indevidamente as áreas a serem destinadas a estações multimodais, com prejuízos à funcionalidade do sistema de transporte coletivo e à sua integração com o restante da malha urbana.

Cabe ainda fazer uma observação em relação à distribuição das diretrizes nos instrumentos normativos. Como no caso das definições sobre as travessias, sobre o dimensionamento e sobre a superfície das calçadas, foi verificado que os dispositivos se encontram inseridos em múltiplos documentos e que uma mesma diretriz compõe mais de uma norma. Tal situação leva a uma certa desordem e podem prejudicar a fluidez no trabalho do projetista e do avaliador do projeto que devem reunir o conjunto diretrizes a serem observadas atentando-se a possíveis sobreposições, dubiedades e contradições.

**Quadro 24** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Tratamento das calçadas	a.1.1	O projeto de calçadas deve acompanhar o greide da rua e conter faixa de serviço, faixa livre ou passeio e faixa de acesso ao lote ou à projeção, conforme dimensionamento e definições dos parágrafos 1 a 7 (dimensão mínima da faixa livre entre 1,2 e 3m).	Decreto 38.047/17 (art. 19)
		Os passeios livres devem ter dimensão mínima de 1,50m. Nas áreas de comércio mais intenso, não devem ter menos de 3,00m de largura, e nas áreas de uso misto, fora das vias de atividades/centralidade, recomenda-se larguras mínimas entre 2,20m e 2,40m.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT

	a.1.2	A faixa livre ou passeio deve possuir superfície regular, firme, contínua, sem degraus, com níveis concordantes e com piso antiderrapante.	Decreto 38.047/17 (art. 19, §2º, I)
		O passeio deve ser sempre contínuo, livre de obstáculos e possuir superfície firme, regular, contínua, sem degraus, com níveis concordantes e com piso antiderrapante.	Guia de Urbanização Segeth/2017
	a.1.3	Deve-se adotar soluções como a mudanças de piso em conjunto com as fachadas e suas texturas, materiais, cores, avanços e recuos.	Estudo Técnico 03/2017 COINST/SUGEST/SEGETH
Espaçamento e tratamento de travessias	a.2.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre espaçamento entre travessias.	-
	a.2.2	Nos pontos de travessia das vias, o meio-fio e o passeio devem ser rebaixados por meio de rampa, nos termos das normas técnicas brasileiras e distarão no mínimo 3,0 metros dos pontos de concordância da curva das esquinas, exceto em casos previstos nas alíneas I a IV.	Decreto 38.047 /17 (art. 20, §1º, I) Guia de Urbanização Segeth/2017
		Devem ser utilizadas travessias em plataformas nas vias locais, sempre que possível, nas vias de Atividades e Vias Parque, especialmente nos locais de maior fluxo de pedestre junto aos pontos de parada de transporte coletivo e equipamentos públicos.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Elementos para a moderação de tráfego	a.3.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre dimensionamento de raios de esquina.	-
	a.3.2	Nas vias parque/vias locais o tráfego lento será incentivado pelo percurso sinuoso, por geometria que privilegie o pedestre e o ciclista e pelo emprego de medidas moderadoras de tráfego	PDU/2018 (p.52)
Infraestrutura multimodal	a.4.1	As ciclovias e ciclofaixas podem ser implantadas com largura mínima de 1,5 metro, quando unidirecional, e com largura mínima de 2,5 metros, quando bidirecional.	Decreto 38.047 /17 (art. 28)
	a.4.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre diferenciação da superfície da ciclovia e sobre materiais que possam garantir sua qualidade	-
	a.4.3	Obs.: Não é feita menção a paradas e abrigos, mas a disposição de estações é apresentada na DIUR a intervalos não superiores a 1 km.	DIUR 08/2018
	a.4.4	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre dimensionamento da parada/abrigo, área de embarque/ desembarque.	-
		A faixa de circulação do transporte coletivo deve ter 3,5 metros.	Decreto 38.047 /17 (art. 6º, I)
	a.4.5	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre dimensionamento das estações multimodais.	-
	a.4.6	Rede de ciclovias deve ser conectada aos outros modos de transporte.	DIUR 08/2018
	a.4.7	Precisam ser previstos paraciclos e bicicletários ao longo das ciclofaixas e ciclovias e, principalmente, próximo às estações e terminais dos diferentes modos de transporte.	DIUR 08/2018
	a.4.8	Utilizar largura mínima de 3,5 m para a faixa da direita, 2,8 m para faixa não contígua ao meio fio e 3,0 m para as demais.	Decreto 38.047 /17 (art. 6º)
a.4.9	Espaço viário necessário para a adoção de vagas paralelas à via é de 2,2m.	Guia de Urbanização Segeth/2017	

Fonte: elaboração própria.



b) **Característica:** Amabilidade / Segurança / Conforto

Sobre as diretrizes da regulamentação local referentes aos elementos que definem o alcance à amabilidade, à segurança e ao conforto em projetos urbanos, identificaram-se diretrizes que correspondem a grande parte daquelas reunidas no Quadro 16 (Capítulo 3, seção 3.1.1). Ressalta-se, contudo, que mesmo existindo múltiplos documentos distintos que compõem a regulamentação do Distrito Federal afeta aos projetos de espaços públicos, algumas das diretrizes promotoras do dinamismo não encontraram correspondência nas normas locais.

Assim, não foram localizadas diretrizes relacionadas à previsão de visuais e pontos para a instalação de elementos artísticos em espaços públicos nem de áreas para apresentações artísticas. Observou-se também que as normas locais não incluem diretrizes para a instalação de sanitários e bebedouros públicos, elementos importantes voltados ao conforto nos locais públicos. Tampouco foram identificadas recomendações para a configuração de conjuntos de lotes que propiciem a formação de unidade favorecendo o tratamento estético conjunto da composição das fachadas. Sobre o plantio de árvores e plantas, verificou-se que nas normas locais se fez menção ao tratamento paisagístico voltado para o conforto bioclimático mas não abordam a necessidade de inserção elementos que promovem o contato com a natureza, como vasos de plantas e canteiros nas faixas de serviço da calçada ou que promovem o contato com a água no ambiente urbano, tais como espelhos d'água e fontes. Também não foi verificada a existência de diretriz sobre a instalação de elementos que oferecem proteção climática em pequenas praças e parques contíguos às ruas como de toldos, marquises ou pérgolas.

Ao serem omissas na definição de diretrizes sobre elementos que induzem o dinamismo, as normas locais deixam em aberto ao projetista contemplá-las ou não, o que na maioria dos casos compromete o bem-estar de quem vivenciará os espaços públicos.

**Quadro 25** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas a amabilidade / segurança / conforto.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Ausência de barreiras entre espaços livres	b.1	As áreas de parque devem estar conectadas entre si e ao tecido urbano por meio de calçadas e ciclovias/ciclofaixas, constituindo sistema de espaços livres públicos integrado ao sistema viário.	PDU/2018
		Planejar rotas acessíveis, para circulação de pedestres, com espaços adequados, interligados, com passeios largos, nivelados, sombreados e seguros.	DIUR 08/2018 e Guia de Urbanização Segeth/2017
Espaços de transição suave	b.2.1	Afastamento entre edificação e testada de lote deve ser preenchido com área verde ou área de lazer e elementos que garantam certa permeabilidade visual.	Estudo Técnico 03/2017

			COINST/SUGEST/ SEGETH
	b.2.2	Faixa de acesso não é obrigatória, sendo recomendado, o mínimo de 0,45m.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Estímulos aos sentidos / Elementos artísticos	b.3.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de visuais e pontos para a instalação de elementos artísticos.	-
	b.3.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de pontos para apresentações artísticas.	-
Equipamentos de apoio	b.4	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de sanitários e bebedouros públicos.	-
Fachadas e térreos ativos / ricos em variações e detalhes	b.5.1	Cercamento entre a fachada ativa e o logradouro público deve ser evitado.	Estudo Técnico 03/2017 COINST/SUGEST/ SEGETH
	b.5.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão da configuração de conjuntos de lotes que propiciem a formação de unidade favorecendo o tratamento estético conjunto da composição das fachadas.	-
Iluminação	b.6	Todas as travessias devem ser providas de iluminação. Nos locais onde houver previsão de pontos de parada de transporte público coletivo, estas devem estar locadas de forma a que os pedestres atravessem por trás dos ônibus ou veículo de BRT, VLT.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Mobiliário Urbano	b.7.1	Devem ser previstos bancos nas vias e nas áreas de estar.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
	b.7.2	Deve ser prevista sinalização de endereçamento e de trânsito.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
	b.7.3	Devem ser previstas lixeiras nas calçadas, paradas de ônibus e áreas de estar.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Plantio de árvores e plantas / Elementos da natureza	b.8.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a definição de canteiros e inserção de vasos de plantas.	-
	b.8.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de espelhos d'água, fontes e outros.	-
Proteção climática	b.9.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a instalação de toldos, marquises ou pérgolas.	-
	b.9.2	Deve ser realizado o tratamento paisagístico do sistema viário de modo a propiciar conforto bioclimático.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Utilidades e serviços	b.10	Devem ser previstos quiosques.	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT
Visibilidade	b.11	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes para soluções de desenho que propiciem campos de visão das praças e parques para o movimento, mas há diretriz para que a vegetação propicia a organização da estrutura visual e não interfira na sinalização da via e com iluminação pública	Nota Nº 02/2015 DAUrb/SUAT

Fonte: elaboração própria.

c) **Característica:** Conectividade / Continuidade

No âmbito das diretrizes locais para a definição de espaços públicos que apresentem conectividade e continuidade como características, verificou-se que a maior parte delas, constantes do Quadro 17 (Capítulo 3, seção 3.1.1) possuem correspondência no arcabouço normativo do Distrito Federal. Nas diretrizes existentes nos múltiplos documentos que compõem a regulamentação local foi possível encontrar determinações relacionadas aos espaços residuais, à dimensão de quarteirões que, de certa forma, definem distâncias entre as ruas principais e sobre conexões com as áreas urbanas adjacentes à gleba a ser parcelada. As normas locais não definiram, todavia, diretrizes relativas à inserção e à disposição de nós de atividades e à ortogonalidade no encontro entre ruas, que são parâmetros importantes a serem observados em projetos, com vistas a promover espaços urbanos conectados e contínuos.

Sobre essa omissão de diretrizes para o alcance da Conectividade/Continuidade, qual seja, não tratar sobre a inserção e a disposição de nós de atividades e sobre a ortogonalidade nas conexões entre as ruas, entende-se que, nesse tópico, as normas são insuficientes para induzir o ordenamento racional e funcional da ocupação do solo, abrindo a possibilidade de que projetos inadequados sejam aprovados pela administração pública.

**Quadro 26** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas a conectividade / continuidade.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Espaços residuais	c.1	A configuração formal do parcelamento deve conter uma disposição de lotes e quadras de modo a evitar a constituição de becos e vazios intersticiais entre eles.	DIUR 08/2018
		A configuração do parcelamento deve evitar a constituição de becos e vazios intersticiais.	DIUPE 24/2020
Nós de atividades conectados	c.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a inserção e disposição de nós de atividades.	-
Ortogonalidade das ruas	c.3	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a ortogonalidade nas conexões entre ruas.	-
Distância entre as ruas principais	c.4	Garantir permeabilidade na malha urbana, tendo como referência uma dimensão de quarteirão de no máximo 20.000m <sup>2</sup> , ou 60.000m <sup>2</sup> no caso da implantação de parcelamento no formado de condomínio urbanístico de casas.	DIUR 08/2018
Conexões	c.5	Deve-se prever no mínimo, duas ligações entre a URBITÁ e as cidades de Sobradinho e Sobradinho II.	PDU/2018

Fonte: elaboração própria.

d) **Característica:** Densidade de pessoas/Intensidade de uso

Sobre a densidade de pessoas e intensidade de uso, como se vê no Quadro 27, a maior parte das diretrizes de projeto estabelecidas pelas normas do Distrito Federal encontram correspondência em relação àquelas propostas no Quadro 18 (Capítulo 3, seção 3.1.1). Apenas não foram encontradas diretrizes locais para definir densidades de lotes com base nas áreas de influência das estações de transporte público coletivo, conforme preceitos do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável – DOTS.

Por ser um ponto de grande relevância, que conecta as políticas de transporte público e mobilidade com as de ordenamento do solo que não pode ficar a cargo dos empreendedores privados, entende-se que a carência de diretrizes locais que disciplinem o adensamento das áreas de influência de estações reforça a necessidade da revisão da regulamentação local.

**Quadro 27** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à densidade de pessoas/intensidade de uso.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Densidade demográfica	d.1	Densidade média deve ser de 50 a 150 habitantes por hectare, dessa forma, deve-se encontrar as dimensões médias dos imóveis por tipologia de unidades residenciais, encontrar o número médio de habitantes por unidade habitacional, encontrar a área média da unidade habitacional e encontrar a área computável das Habitações Coletivas	PDOT/2009 e PDU/2018
Densidade nas áreas de influência das estações de transporte público coletivo	d.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre definição de lotes para o alcance do adensamento adequado nas áreas de influência das estações de transporte público coletivo	-
Área do lote	d.3	Lotes voltados para a BR-020 não devem ser inferiores a 10.000m <sup>2</sup>	PDU/2018
		Lotes devem ter área mínima de 125m <sup>2</sup> , à exceção das ZEIS e da Zona de Contenção Urbana; área máxima de 500.000m <sup>2</sup> na Zona de Contenção Urbana; área máxima de 10.000m <sup>2</sup> para habitação unifamiliar e 60.000m <sup>2</sup> para habitação coletiva ou condomínio urbanístico, exceto nas áreas integrantes da Estratégia de Regularização Fundiária.	PDOT/2009
Frente do lote	d.4	Frente de lotes deve ter no mínimo 5 m, à exceção das ZEIS e da Zona de Contenção Urbana;	PDOT/2009
Área destinada a espaços públicos	d.5	Deve ser destinado a espaços livres de uso público o percentual mínimo de 10% da área parcelável	DIUPE 24/2020

Fonte: elaboração própria.

e) **Característica:** Diversidade de usos

No Quadro 28 estão dispostas as diretrizes locais relacionadas àquelas do Quadro 19 (Capítulo 3, seção 3.1.1), voltadas à promoção de diversidade de usos dos espaços públicos, para as quais foi encontrada correspondência em ambos os aspectos discriminados. Sendo assim, foi verificado que existem diretrizes locais que promovem o alcance de espaços públicos com diversidade de usos.

**Quadro 28** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à diversidade de usos.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Dimensionamento variado de espaços públicos	e.1	O dimensionamento de espaços livres de uso público deve levar em consideração as atividades previstas evitando dimensões exageradas para que não se tornem ociosos.	DIUR 08/2018
Atividades variadas	e.2	Devem ser previstos espaços com oportunidades para o desenvolvimento de atividades fixas ou temporárias, voltadas a todos os públicos e em diferentes horários do dia e da noite, voltados para comércio, lazer, gastronomia, playgrounds, pontos de encontro comunitário, pequenas praças e pequenas quadras esportivas, entre outros.	PDU/2018

Fonte: elaboração própria.

f) **Característica:** Identidade

Finalmente, em relação às diretrizes reunidas no Quadro 20 (Capítulo 3, seção 3.1.1) para a promoção de espaços públicos com identidade, não foi localizada, na regulamentação do Distrito Federal, correspondência em nenhum dos três aspectos a serem avaliados, quais sejam, a previsão de elementos que individualizem frações da malha urbana, o planejamento de configurações de lotes que possam favorecer a criação de unidade formal entre edifícios e espaços livres de acesso público e a previsão de mecanismos de autogestão comunitária. A regulamentação local sobre essa característica é, portanto, insuficiente.

Cabe ressaltar que as normas locais, ao deixar de estabelecer orientações de projeto que favoreçam o tratamento urbano para alcance da identidade em espaços públicos, leva a que os projetos de parcelamento desenvolvidos desconsiderem elementos importantes por vezes desconhecidos pelo projetista, em desfavor da criação de espaços que articulem a unidade, o conjunto às particularidades que conferem identidade ao espaço público urbano.

**Quadro 29** – Diretrizes da regulamentação do Distrito Federal correspondentes às diretrizes estudadas relativas à identidade.

Aspectos para avaliação	Diretrizes locais correspondentes às diretrizes estudadas		Regulamentação local
Elementos que individualizam frações urbanas	f.1	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de elementos que individualizem circunscrições urbanas que funcionem como uma unidade.	-
Configuração de lotes	f.2	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de configurações de lotes que favoreçam a criação de unidade formal entre edifícios e espaços livres de uso público.	-
Autogestão no para o tratamento da identidade em elementos urbanos	f.3	Obs.: regulamentação não inclui diretrizes sobre a previsão de mecanismos de autogestão comunitária.	-

Fonte: elaboração própria.

A partir do que foi apresentado nos Quadros 23 a 28 percebe-se que a regulamentação local estabelece importantes diretrizes para o alcance da qualidade urbanística para o dinamismo urbano, sendo possível observar a correspondência da maior parte delas com aquelas reunidas no trabalho a partir do estudo da bibliografia especializada. Embora a regulamentação local seja composta de múltiplos documentos que incluem diversas outras diretrizes que aqui não chegam a ser discutidas, verificou-se a suficiência parcial das diretrizes de projeto para o alcance de características que definem a qualidade urbanística de espaços públicos, conforme aqui estudado, sendo necessária sua complementação.

Com base no que foi estudado, cabe ressaltar que a existência de uma série de regramentos dispersos na esfera local que abordam requisitos afetos a projeção de espaços públicos amplifica as dificuldades para o projetista e para que a própria administração pública possa assumir o controle do que se exige e do que se é necessário exigir para garantir a qualidade da urbanização produzida. O esforço necessário para avaliar leis, decretos e mesmo documentos que compõem processos internos da administração pública aponta para a importância da desafiadora atividade de organização, compilação e na reedição de normas e leis de modo a tornar o processo de planejamento mais fluido e seguro, o que também tem reflexos na confiança em relação à qualidade dos projetos urbanos realizados. Aqui propõe-se que essa compilação de diretrizes de urbanização sobre espaços públicos poderia constar em um documento único e de base legal, como o código de posturas.

Como próximo passo, a pesquisa analisará como o projeto do Urbitá atende as diretrizes existentes na base normativa local e se avança em relação à adoção de diretrizes promotoras do dinamismo vistas nos Quadros de 15 a 20 da Seção 3.1.1 (Capítulo 3), mesmo sem norma local que o

exija. Será avaliado, portanto, se a participação de agentes privados na elaboração de projetos urbanos pôde ser considerada facilitadora da produção de melhores e mais bem mantidos espaços públicos.

#### **4.4 O projeto do bairro 'Cidade Orbitá': a Etapa 1**

Atualmente encontra-se concluído apenas o projeto da Etapa 1 do Orbitá, que se refere ao Memorial Descritivo MDE 022/2016 do projeto de urbanismo do parcelamento do solo URB 022/2016. De acordo com o que é apresentado no memorial, o projeto de parcelamento dessa etapa inicial abrange a área de duas poligonais integrantes da área central do Orbitá, com áreas de 29,6 e 28,3 ha cada uma.

Conforme o MDE 022/2016, o projeto é composto por diversas plantas parciais, pelo memorial descritivo, pelo quadro demonstrativo de unidades imobiliárias e por normas de edificação, uso e gabarito<sup>47</sup>. Referente a essa etapa há ainda outros projetos que se voltam a detalhar elementos da infraestrutura e a dimensão paisagística do bairro. De acordo com a Urbanizadora Paranoazinho, no estágio atual resta ainda a finalização dos projetos de drenagem, sendo o início das obras da Etapa 1 previsto para até o final de 2023.

Dessa forma, aqui foram estudadas as plantas parciais do projeto de urbanismo do parcelamento do solo URB 022/2016 e os projetos realizados pelo escritório encarregado do projeto paisagístico do Orbitá - PYPA Urbanismo e Desenvolvimento Imobiliário - Masterplan de perfis viários, os anteprojetos dos perfis viários, da Rua Curitiba e das Praças Norte e Sul previstos.

O projeto, em sua Etapa 1, partiu do zoneamento apresentado na Figura 4, que se desdobrou num traçado mais detalhado que inclui o sistema viário e as demais Etapas 2, 3 e 4 de implantação do parcelamento, conforme apresentado nas Figuras 5 e 6.

---

<sup>47</sup> Vale observar que tais normas de edificação, uso e gabarito são elaboradas pelo empreendedor com base nas determinações do Decreto Distrital n. 38.247/17, art. 25, embora tal componente de projeto não seja exigido ao empreendedor pela Lei n° 6.766/79. Com isso, percebe-se que na parceria entre setor público e privado para o parcelamento do solo no DF mais espaço ao particular é conferido na execução de funções usualmente exercidas pela administração pública.

Figura 5 – Poligonais da Fazenda Paranoazinho com marcação do sistema viário estruturante e das etapas de implementação.



Fonte: Santos, 2022.

Figura 6 – Proposta do sistema viário e poligonais das etapas de implementação



Fonte: Santos, 2022.



Como se vê na Figura 7, a demarcação da área do projeto da Etapa 1 do Urbitá envolve duas vias arteriais - a Avenida Sobradinho e a DF 425 -; três vias coletoras - Avenida Barcelona, Avenida Dublin e Avenida Ushuaia -, quatro vias locais - Rua Florianópolis, Rua Estocolmo, Rua Amsterdã e Rua Rio de Janeiro -, além da via parque Avenida Genebra e da rua compartilhada denominada Rua Curitiba. Conforme registrado no MDE 022/2016, há previsão para a circulação de transporte público coletivo na DF-425, na Avenida Sobradinho e na Avenida Barcelona, havendo possibilidade da circulação de transporte coletivo de menor capacidade por todas as vias do projeto.

**Figura 7** – Demarcação da área do projeto da Etapa 1 do Urbitá



Fonte: Adaptado de Urbanizadora Paranoazinho, 2023.

Dentro do contexto da DIUR/2018, a Etapa 1 está localizada na Zona A, que é destinada principalmente ao uso residencial, sendo também permitidos usos institucionais, comércio e serviços, além de indústrias compatíveis com a escala residencial. É importante observar que o uso residencial unifamiliar em lotes isolados não é permitido, no sentido de se criar um bairro multifuncional. Para configurar espacialmente esses usos, o projeto prevê a tipologia de 'blocos de perímetro' com a intenção de proporcionar uma maior interação entre edifícios, calçadas e ruas, bem como a criação de fachadas ativas, tendo em vista a criação de um ambiente urbano favorável aos pedestres. Os 'blocos de perímetro' correspondem a uma tipologia que gera pátios e vias internas de uso compartilhado. Tais espaços internos são chamados de Espaços Privativos de Uso Coletivo (EPUcs) e teriam sido inspirados nos Privately Owned Public Spaces (POPS) de Nova Iorque, que são espaços internos ou externos oferecidos para uso público e mantidos por proprietários privados em troca de bônus ou

isenções (SANTOS,2022). Referem-se ao mecanismo de gestão apresentado por Whyte (2009), e que foi abordado no Capítulo 1.

Foram realizados estudos de volumetria e concepção arquitetônica dos quarteirões organizados em ‘blocos de perímetro’ prevendo o aspecto da urbanização, conforme apresentam respectivamente as Figuras 8 e 9.

**Figura 8** – Estudos de volumetria do escritório DPZ para a tipologia de quarteirão ‘bloco de perímetro’ adotada no bairro



Fonte: Santos, 2022

**Figura 9** – Estudos de concepção arquitetônica das consultorias conforme tipologia de quarteirão ‘bloco de perímetro’ adotada no bairro



Fonte: Santos, 2022

É pertinente observar que ao adotar o ‘bloco de perímetro’ como partido volumétrico dos quarteirões do Urbitá, a urbanizadora, mesmo sem contar com norma local que preconize a adoção de configurações de lotes que favoreçam a continuidade e a criação de unidade formal entre edifícios e espaços livres de uso público, acabou por gerar essa configuração que se encontra dentre aquelas estudadas como promotoras do dinamismo espacial. Essa proposta pode ser avaliada por criar uma unidade formal entre edifícios e espaços de uso coletivo que contribui para a formação de identidade no quarteirão, o que, por sua vez, pode favorecer a autogestão, com o objetivo de promover a manutenção dos espaços e tratamento conjunto de fachadas. Santos (2022) ressalta que as diretrizes adotadas pela urbanizadora prezam pela priorização da composição em detrimento do destaque

individual, evitando, ao mesmo tempo, a monotonia de uma horizontalidade excessiva, ao prever uma volumetria mais vertical nas esquinas dos blocos.

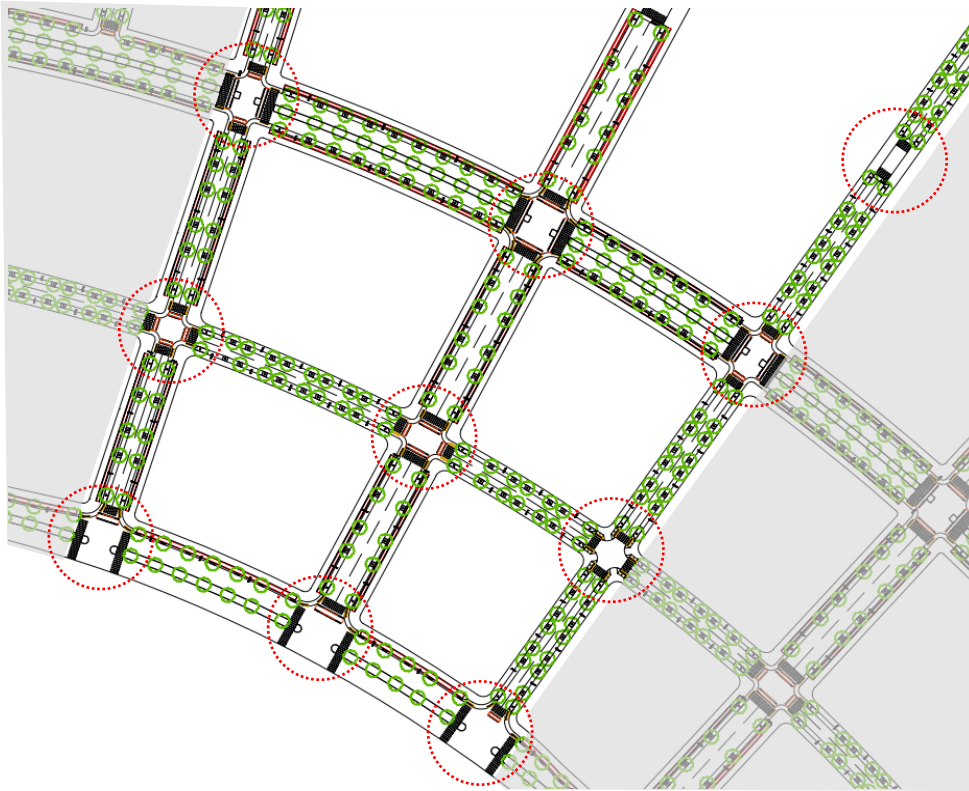
Além disso, o tratamento diferenciado das esquinas como um nó de atividades leva à diversidade e à apropriação dos espaços por mais pessoas, sendo outro elemento adotado pelo empreendedor que contribui para o dinamismo dos espaços públicos não balizado por exigências de normas locais. As marquises dos edifícios que marcam seu ponto de entrada favorecem ainda a ocupação do espaço por bancas de revista, mercearias de esquina, cafés, a disposição banheiros, bebedouros públicos e mobiliário urbano para apoio ao pedestre. Nas vias atendidas pelo transporte público coletivo, se preveem pontos de ônibus ordenados em relação aos demais usos, o que faz com que esses nós de atividades também possam tornar mais agradável a experiência de quem espera pelo transporte público.

Partindo-se para as soluções de desenho das ruas e espaços livres contíguos propostas para a Etapa 1 do Urbitá, buscou-se realizar uma avaliação tendo como base de análise as plantas parciais do projeto de urbanismo do parcelamento do solo URB 022/2016 e dos projetos realizados pelo PYPa (Masterplan de perfis viários, os anteprojetos dos perfis viários, da Rua Curitiba e das Praças Norte e Sul previstos). Assim, verificou-se que algumas decisões de projeto se alinham às diretrizes aqui estudadas, ainda que a regulamentação local não contemple exigências a elas correspondentes. Cabe observar que o Projeto Paisagístico detalha o Projeto de Parcelamento do Solo URB 22/2016 registrado, mantendo as dimensões gerais das caixas de via do Projeto de Parcelamento, mas apresenta diferenças substanciais em relação ao desenho das ruas, como resultado da continuidade do desenvolvimento e detalhamento do projeto.

Como diretriz que orientou a concepção das ruas, é apresentado no memorial do projeto de perfis viários desenvolvido pelo escritório Pypa a opção pela inserção de faixas chamadas de *flexzone*, que consistem em espaços de uso flexível que podem ser destinados a vagas de estacionamento rotativo, pontos de ônibus e espaços de convívio com mobiliário urbano. Além disso, nessa zona também são instalados elementos de drenagem para infiltração e áreas verdes.

Em relação às travessias (faixas de pedestres) que podem ser observadas no trecho do Masterplan apresentado na Figura 10, pode-se observar que estas foram dispostas a intervalos inferiores a 100 metros, o que atende ao que preconiza a referência estudada, facilitando a acessibilidade do pedestre a seus pontos de interesse. Verificou-se que esses pontos de travessia não foram dispostos apenas nos cruzamentos de vias, sendo previstos também em pontos intermediários em seguimentos viários mais longos.

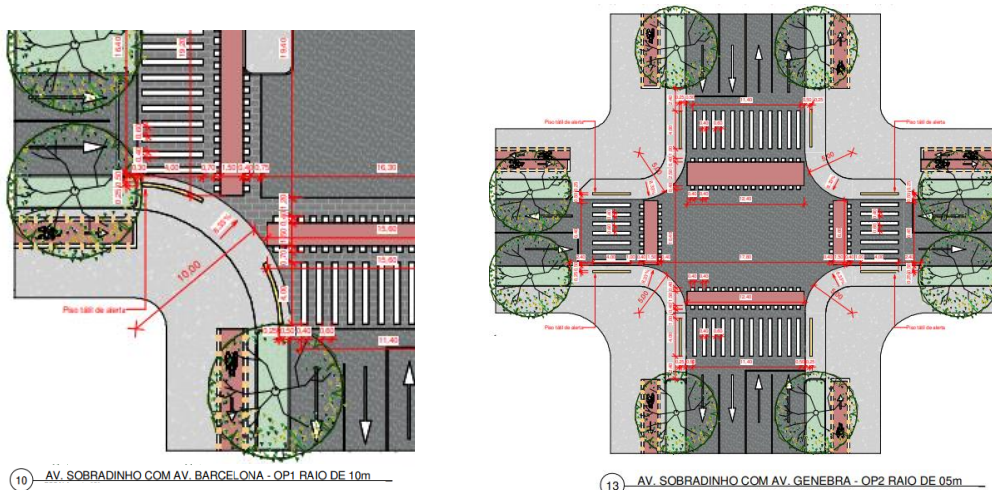
**Figura 10** – Marcação das travessias de pedestre em trecho do Masterplan Perfis Viários elaborado pelo escritório Pypa.



Fonte: Adaptado de Urbanizadora Paranoazinho (2023).

Outro ponto observado se refere aos raios de esquina utilizados no projeto. Como se observa na Figura 11, foi utilizado em algumas esquinas o raio de 5 metros, que corresponde ao previsto na referência adotada (5 metros), já em outros pontos de conversão utilizou-se o raio de 10 metros, ultrapassando as recomendações. Ainda que não esteja de desconformidade com alguma diretriz local, entende-se que tal escolha pode favorecer o desenvolvimento de maiores velocidades pelos veículos motorizados com prejuízos ao conforto dos pedestres.

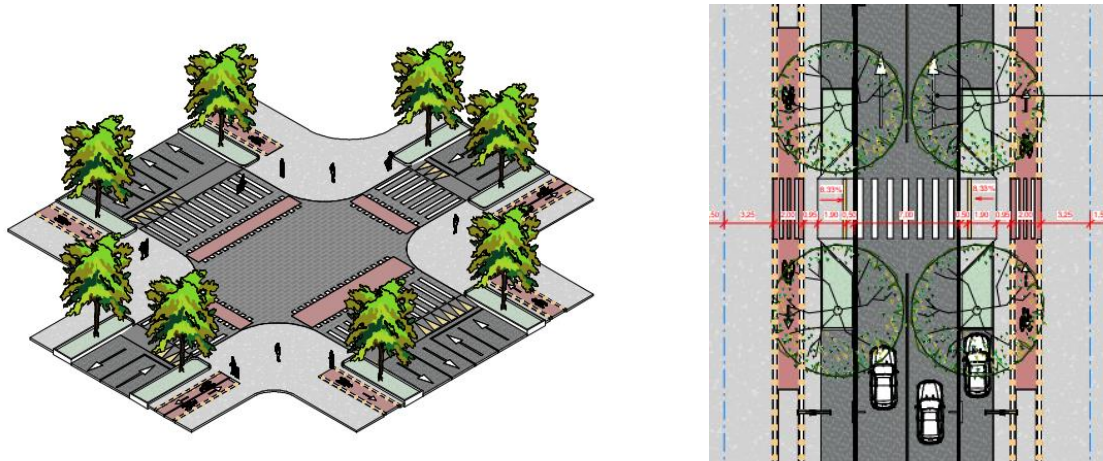
**Figura 11** – Raios de esquina em anteprojeto de Perfis Viários elaborado pelo escritório Pypa.



Fonte: Urbanizadora Paranoazinho (2023).

Outras soluções de desenho viário que favorecem a moderação de tráfego, ainda que não exigidas por normas locais foram observadas, como as apresentadas na Figura 12, que se referem à implantação de plataformas em cruzamentos e estreitamento de vias, que atenuam as velocidades de tráfego ao passo que conferem um ambiente mais confortável aos pedestres.

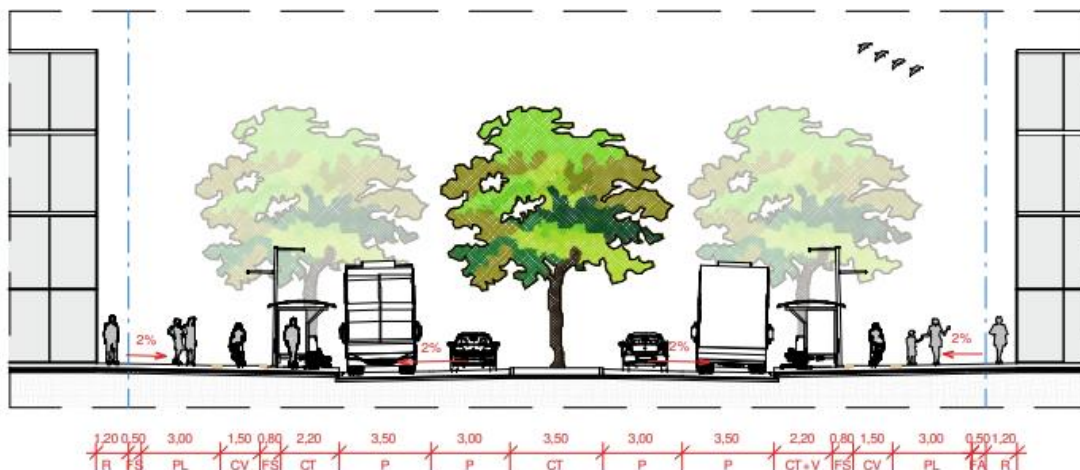
Figura 12 – Soluções de desenho para a moderação de tráfego previstas no anteprojeto elaborado pelo escritório Pypa.



Fonte: Urbanizadora Paranoazinho (2023).

Sobre a infraestrutura multimodal, observou-se que, embora sejam exigidas nas normas locais, o projeto paisagístico apresenta definições sobre a diferenciação do tratamento da superfície das ciclovias dos demais elementos das vias. Quanto aos equipamentos do sistema de transporte público coletivo, pode-se observar, a partir da Figura 13, que as dimensões das áreas de parada/abrigo e embarque/desembarque e das faixas laterais dedicadas ao transporte coletivo diferiram daquelas contidas na literatura utilizada como referência, sendo que a largura da faixa lateral adotada supera a dimensão preconizada na literatura, o que pode favorecer o tráfego motorizado acelerado e prejudicar o conforto dos pedestres.

Figura 13 – Dimensionamento da seção de via que contará com linha de sistema de transporte público coletivo.

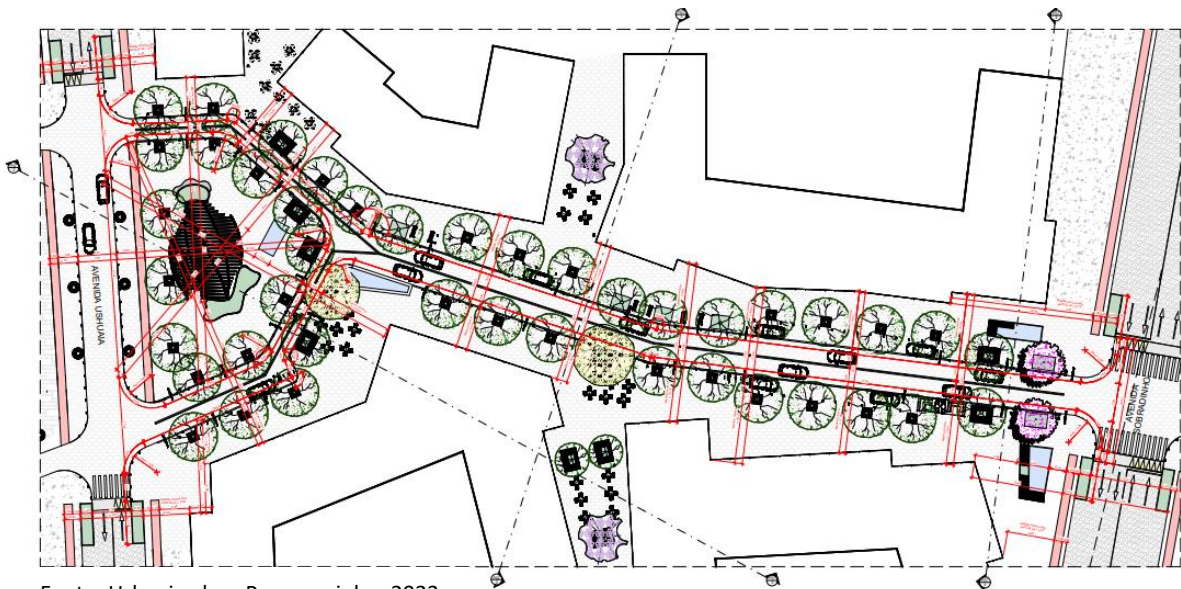


Fonte: Urbanizadora Paranoazinho, 2023.

Sobre estações multimodais, não foram observadas definições nessa Etapa 1 do projeto, pois, conforme informado pela UP, dependeriam substancialmente de definições dos órgãos locais responsáveis pelo sistema de transporte público coletivo, que apenas poderão definir o sistema de transporte público coletivo quando houver de fato dados da demanda real de uma população a ser atendida. Nesse caso observa-se a necessidade de maior articulação com os órgãos encarregados pelo transporte público coletivo para que a partir da definição de diretrizes se condicionem espaços públicos que abriguem os devidos equipamentos de apoio, bem como as densidades de otimização dos raios de influência das estações. No caso do Urbitá, não existem diretrizes para tal, nem o empreendedor poderia sozinho estabelecer essas diretrizes.

Verificou-se ainda a partir do Projeto Paisagístico que foram previstos diversos pontos para a instalação de elementos artísticos (esculturas) e espaços onde podem ocorrer apresentações artísticas, por exemplo em áreas sob pérgolas que integram pequenas praças criadas. Além disso, foram inseridos elementos que promovem o contato com a água como esguichos e espelhos d'água bem como foram previstos canteiros nas faixas de serviço das calçadas e nas *flexzones*. Todos esses elementos foram planejados ainda que não houvesse obrigação definida na regulamentação local. Alguns deles podem ser observados na planta que compõe o projeto para a rua compartilhada por pedestres, ciclistas e por automóveis (Rua Curitiba) apresentada na Figura 14.

**Figura 14** – Anteprojeto da Rua Curitiba – Quadra 1.

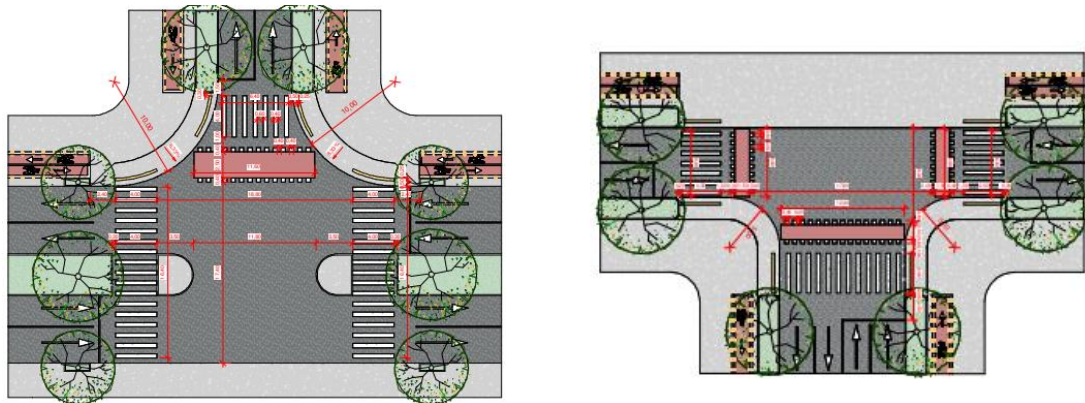


Fonte: Urbanizadora Paranoazinho, 2023.

Cabe, no entanto, fazer uma observação de que não foi observada nas plantas analisadas a previsão de instalação de equipamentos tais como banheiros e bebedouros públicos, o que poderia trazer mais conforto aos que utilizam os espaços públicos para deslocamento ou permanência.

Em relação à diretriz aqui estudada de inserção de nós de atividade pelo menos a cada 500 metros, foi observado que as escolhas de projeto foram adequadas, ainda que não houvesse orientação a respeito na regulamentação local. Como já mencionado, ao prever o tratamento diferenciado das esquinas, estas passam a assumir a função de pequenos núcleos de atividade, contribuindo para tornar o ambiente urbano dinâmico. Quanto à ortogonalidade no desenho de ruas, observou-se que o traçado geral das ruas não segue uma ortogonalidade rígida, mas no encontro entre as ruas se buscou, na maior parte das vezes, essa ortogonalidade, formando conexões em 'T', conforme se vê na Figura 15. Essa opção de desenho estaria alinhada ao recomendado na literatura por criar conexões mais funcionais que permitem um melhor aproveitamento do solo na configuração de espaços públicos.

**Figura 15** – Exemplos de conexões de ruas em 'T' – Av. Ushuaia com DF-425 e Av. Genebra com Av. Quito



Fonte: Urbanizadora Paranoazinho, 2023.

Por fim, em relação à diretriz extraída da literatura que aborda o Desenvolvimento Orientado ao Transporte - DOT de definir lotes de maneira coerente com coeficientes de aproveitamento para propulsar uma maior densidade média dentro do raio de influência das estações de transporte público coletivo, observou-se que as decisões de projeto não caminharam nesse sentido, tendo sido adotada a diretriz de um maior adensamento da área central como um todo. Isso se dá em função da desarticulação na atuação dos órgãos dedicados à política urbana e daqueles responsáveis pelo transporte público coletivo. Sobre esse ponto, entende-se que levar em consideração os eixos por onde circulará o transporte coletivo público e as áreas de influência das estações na elaboração das diretrizes afetas ao adensamento urbano traria melhores resultados no acesso e na eficiência no uso dos espaços urbanos. Isso porque tal decisão de projeto poderia incrementar a demanda do sistema de transporte público coletivo que atenderá o bairro, ampliando as chances de que tenham uma produtividade adequada.

Pelo exposto, observa-se que algumas das lacunas identificadas nas diretrizes locais foram preenchidas no projeto do bairro 'Cidade Urbitá', que acabou incorporando outras diretrizes, além daquelas definidas nas normas. Outras das diretrizes destacadas na literatura como promotoras de espaços urbanos mais dinâmicos permanecem ausentes.

Assim, mesmo que tenham sido identificados alguns pontos em que o projeto do bairro poderia ser aprimorado, tem-se no caso estudado um exemplo positivo de parcelamento promotor de espaços públicos de melhor qualidade. Resta avaliar no tópico subsequente como se deu o uso dos instrumentos jurídicos e regulatórios para balizar a ação pública e privada no exemplo de parceria para o parcelamento do solo em questão, avaliando se foram observados os aspectos relevantes levantados ao longo do trabalho.

#### **4.5 O uso dos instrumentos jurídicos e regulatórios para a promoção da qualidade de espaços públicos no parcelamento do bairro 'Cidade Urbitá'**

Como visto na seção 3.2, as parcerias para a implementação de parcelamentos do solo funcionam a partir de atos administrativos negociais em que a administração pública normalmente se utiliza de uma licença (aprovação administrativa) conferida ao empreendedor, após avaliar que o projeto de loteamento de sua propriedade atende aos requisitos estabelecidos pela administração. No caso do parcelamento do bairro 'Cidade Urbitá', a aprovação geral do parcelamento se deu a partir da publicação do Decreto nº 40.150, de 3 de outubro de 2019, que aprovou o já mencionado Plano de Urbanização Urbitá (PDU/2018) como instrumento regulador das futuras ocupações inseridas em sua poligonal. O decreto, no entanto, não autoriza o registro cartorial de unidades imobiliárias e logradouros públicos para posterior comercialização, mesmo porque o PDU apresenta o zoneamento do bairro e não chega ao detalhamento de lotes/unidades imobiliárias. Trata-se de uma legislação sucinta composta pelos três artigos transcritos abaixo:

*Art. 1º Fica aprovado o Plano de Urbanização da área denominada Fazenda Paranoazinho, localizada na Região Administrativa de Sobradinho - RA V, consubstanciado no Memorial Descritivo - MDEPDU - URBITÁ - Fazenda Paranoazinho.*

*§1º O Plano de Urbanização de que trata o caput deste artigo tem a função de instrumento regulador das futuras ocupações inseridas em sua poligonal.*

*§2º Os documentos urbanísticos referentes à aprovação do Plano de Urbanização encontram-se disponíveis no endereço eletrônico <http://www.sisduc.segeth.df.gov.br/>.*

*Art. 2º Este Decreto não autoriza o registro cartorial de unidades imobiliárias e logradouros públicos, nos termos Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.*

*Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (DISTRITO FEDERAL, 2019)*



Como já mencionado, por tratar-se de um parcelamento de grande escala e de implantação a longo prazo, não sendo estruturado em um único projeto de loteamento, sua aprovação se dá em partes. Nota-se que cada um dos projetos parciais (Urbs) devem observar os requisitos estabelecidos no PDU/2018 que, ao reunir e estabelecer diretrizes para a promoção da qualidade urbanística, em última instância, define como atender ao interesse público. Dessa forma, para que a empreendedora possa valer-se da comercialização de unidades imobiliárias deverá atender as diretrizes de qualidade estabelecidas pela regulamentação local em cada projeto parcial para tê-lo aprovado. Percebe-se, pois, que o mecanismo estruturador dessa parceria contou com inserção regulatória que se refere a diretrizes a serem atendidas com vistas a se alcançar as características urbanas desejadas, o que havia sido apontado como fundamental na seção 3.2. Dado que o parcelamento será realizado em etapas temporais com seus respectivos atos de aprovação, no caso da Etapa 1, a aprovação referente ao Projeto de Urbanismo - URB 022/2016 e ao MDE 022/2016 se deu por meio da publicação do Decreto nº 41.770, de 03 de fevereiro de 2021. Sendo assim, os lotes definidos nessa etapa, ao contar com a aprovação do projeto, podem ser comercializados pela empreendedora, caso seja de seu interesse.

Sobre essa possível comercialização de unidades imobiliárias, cabe observar que, ao menos na fase inicial, que contempla tanto a Etapa 1, como as etapas 2, 3 e 4 situadas na Zona Central do bairro, não há intenção por parte da UP de comercializá-las, com o objetivo de que se mantenha o controle da implantação do bairro. Assim, a urbanizadora pretende empreender na construção das edificações, com ou sem colaboradores, a fim de realizar projetos já concebidos em conformidade com os princípios estabelecidos para o Urbitá. Para balizar a elaboração dos projetos das edificações para que se alinhem a esses princípios, a Urbanizadora se propôs a elaborar o Manual de Diretrizes Arquitetônicas do Urbitá, que conta com exigências que definem a qualidade das fachadas e das áreas de acessos às edificações, aspectos fundamentais para a promoção do dinamismo dos espaços livres de uso público. Foi explicado pela equipe da UP que essa iniciativa se deu pela ausência de planos reguladores específicos na esfera pública, sendo possível que futuramente, caso optem por vender lotes para a edificação por terceiros, seja definida cláusula contratual<sup>48</sup> que exija o atendimento às diretrizes do Manual. Seria uma forma de obrigar os demais empreendedores a construir dentro da concepção inicial do bairro ainda que a obrigatoriedade de observação ao Manual não seja definida por lei.

Na área designada para a Etapa 1 do Urbitá não é permitido o uso residencial unifamiliar em lotes isolados, não havendo previsão para a instalação dos modelos de condomínio de lotes e de

---

<sup>48</sup> Vale observar que, nesse caso, como o contrato de compra e venda se dá entre particulares, não se aplicam os instrumentos jurídicos estudados na seção 3.2 que trata do instrumental para estabelecer vínculo entre administração pública e particulares.

loteamento de acesso controlado vistos na seção 2.1.1. No entanto, o projeto prevê a configuração de Espaços Privativos de Uso Comum (EPUCs) integrados aos blocos de perímetro dos quarteirões, que provavelmente contarão com a gestão privada para a prestação de serviços afetos à sua conservação e manutenção. Configuradas como EPUCs, esses espaços funcionariam como nos casos de condomínio com servidão para o uso público dos pátios de domínio privado. Ainda que a articulação entre agentes públicos e privados para a definição de competências quanto à gestão desses espaços venha a ocorrer apenas em etapa posterior à edificação dos 'blocos de perímetros', este será um ponto sobre o qual tanto o empreendedor privado como o poder público deverão se articular para o desenho dos instrumentos jurídicos que definam os termos para a repartição de responsabilidade de gestão entre agentes públicos e privados, de forma a garantir o dinamismo desses espaços.

Em relação aos instrumentos jurídicos e regulatórios voltados à gestão dos espaços livres de uso público a serem criados, cabe atentar à aplicação da servidão administrativa para o uso público de áreas comuns de condomínios. Como visto na seção 2.1.1, as servidões são criadas após a declaração do governo local de utilidade pública do bem, quando se firma um acordo entre o governo local e o condomínio, por vezes chamado de Termo de Servidão, podendo se constituir como os Termos de Parceria estudados na seção 3.2. Nesse acordo é importante que se definam as responsabilidades do condomínio e da administração pública para a promoção de um espaço urbano dinâmico.

Outro aspecto relevante que encontra amparo na legislação estudada na seção 3.2 se refere à previsão de prestação de serviços urbanos de maneira privada no espaço urbano do bairro como um todo e à importância da adequada formatação dos instrumentos jurídicos para tanto. Como previsto na legislação local e relatado no MDE/2016, houve consulta a partir de diversas cartas enviadas às entidades encarregadas pela prestação de serviços urbanos - CAESB, NOVACAP, CEB, ADASA e SLU – sobre a possibilidade de proverem abastecimento de água, energia elétrica, drenagem e coleta de lixo, contando com a aprovação prévia de todas elas. Por outro lado, conforme informado pela equipe da Urbanizadora Paranoazinho, há a intenção de que alguns serviços urbanos como a limpeza e segurança referente às áreas livres de uso público tais como ruas, praças e parques, que antes das alterações da lei de parcelamento (Lei nº 13.019/2014) sejam assumidos pela empreendedora.

Em se concretizando esse desenho de gestão compartilhada dos espaços públicos do Urbitá, o modelo necessitaria de articulação para a definição adequada de competências, assim como o modelo de gestão das EPUCs aqui comentado e modelos de autogestão em condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado abordados na discussão da seção 2.2.1.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da existência de um acordo entre os agentes privados – empreendedora, condomínios, associações de moradores ou de comerciantes - e a administração

pública para fixar os termos para sua atuação conjunta. O acordo serviria para que seja evitada a sobreposição de atividades ou a omissão de ambas as partes na prestação de um determinado serviço. Dessa forma, na estruturação do instrumento jurídico que discipline essa ação conjunta entre os parceiros públicos e privados é importante atentar-se para a definição de responsabilidades, a serem assumidas pela gestão pública ou privada, sobre serviços urbanos voltados à: (i) implantação, manutenção e renovação do mobiliário urbano, elementos artísticos, paisagismo, tratamento de superfícies e revestimentos, sinalização orientativa, elementos que reforcem a identidade e a unidade; (ii) limpeza; (iii) segurança; (iv) realização de eventos comunitários; e (v) abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado, telecomunicações, energia elétrica, iluminação pública e sistemas de transportes.

O resultado da autogestão/gestão compartilhada no bairro 'Cidade Urbitá' e a maneira em que se amparam nos instrumentos do direito urbanísticos estudados para a definição de competências e requisitos de qualidade apenas poderão ser avaliados em etapas futuras, quando de fato houver definições nesse sentido.

Pelo exposto, não se pode afirmar ainda, a partir dos estudos realizados, se as modificações da lei de parcelamento trazidas pela Lei nº 13.465/2017, que institucionalizou a possibilidade da gestão privada de espaços livres de uso público, resultará em melhores serviços prestados. Contudo, foi possível verificar que na dimensão da elaboração de projetos a aliança entre diretrizes definidoras de espaços públicos dinâmicos associadas ao interesse de empreendedores de gerar valor a seus imóveis a partir da promoção da qualidade urbanística da área urbana em que se inserem podem, com efeito, melhorar a qualidade dos espaços públicos em parcelamentos e favorecer modelos que incorporam a gestão privada desses espaços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espaços públicos de qualidade se mostram essenciais para o devido proveito da experiência urbana, sendo capazes de gerar diversos benefícios sociais, ambientais e econômicos a quem vivencia as cidades. Ampliar o dinamismo e a atratividade das ruas para que passem a convidar as pessoas a se deslocar de maneira ativa e a permanecer nos espaços livres depende da definição por parte da administração pública de normas urbanísticas que induzam os empreendedores urbanos, a população geral e, ainda, que norteiem o próprio poder público na construção de cidades com boa qualidade urbana. Depende, primeiramente, de se conhecer as características urbanísticas que qualificam espaços públicos dinâmicos, para então se estabelecerem normas que norteiam os projetos de autoria de entes públicos ou privados de modo a alcançá-las. A definição de diretrizes assertivas para a promoção da qualidade espacial envolve a utilização de variados instrumentos do direito urbanístico que possibilitam a qualificação urbana seja a partir da atuação direta do setor público ou pela ação conjunta entre parceiros públicos e privados. O resultado da pesquisa remete à relevância dessas diretrizes, a serem aplicadas em ambas as situações.

O passo a passo percorrido na investigação seguiu o encadeamento para a apreensão das discussões que envolvem a conceituação de espaço público e o que os qualifica, já no Capítulo 1 apresentando uma revisão teórica que aborda suas funções e tipologias, em que a acessibilidade é enfatizada como principal condicionante para o enquadramento do espaço como público, independentemente de seu domínio. Dentre as tipologias estudadas, o destaque dado às ruas aos e espaços livres adjacentes justificado por seu protagonismo em termos de representatividade no território urbano teve amparo em abordagens que enfatizam seu caráter multidimensional e multifuncional encontradas na literatura pesquisada. As relações entre a qualidade de vida urbana e a qualidade dos espaços nesse recorte, foram expressas a partir do que se denominou dinamismo. Passou-se então a identificar os aspectos da configuração espacial que exercem influência na intensidade em que são utilizados e que favorecem a mobilidade, a economia e a sociabilidade no ambiente urbano, dimensões intimamente ligadas ao dinamismo dos espaços públicos.

A investigação das características definidoras de espaços públicos dinâmicos ressaltados pela literatura especializada resultou em uma sistematização e na identificação de elementos que levam ao seu alcance. Para reduzir a subjetividade típica das percepções individuais, foram destacadas aquelas que são recorrentes dentre os autores, de forma a constituir uma base para a elaboração de diretrizes urbanísticas. Tanto publicações que iniciaram a crítica ao urbanismo modernista como trabalhos mais recentes (JACOBS, 2007; WHYTE, 2009; GEHL, 2010; ALEXANDER et. al, 2013; GDTI & NACTO, 2018)

puderam servir como guias na busca por elementos promotores do dinamismo, que mostraram-se atrelados principalmente a seis agrupamentos de características que definem espaços públicos dinâmicos: (a) acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto, (b) amenidade/segurança/conforto, (c) continuidade/conectividade, (d) densidade de pessoas/intensidade de uso, (e) diversidade de usos e (f) identidade. O estudo dessa mesma literatura também levou à identificação de mecanismos de gestão usualmente destacados como promotores do dinamismo espacial, sendo o mecanismo da autogestão explorado ao longo dos demais capítulos, especialmente ao abordar as alterações procedidas pela Lei nº 13.465/2017 à lei federal de parcelamento do solo, que instituiu a possibilidade da gestão privada dos espaços livres de uso público de condomínio de lotes e de loteamentos de acesso controlado.

Do Capítulo 2, podem-se extrair os resultados do estudo dos instrumentos do direito urbanístico com aplicação mais direta a parcerias, sejam voltadas para a promoção da qualidade espacial em áreas de expansão urbana a partir do parcelamento do solo, ou na cidade consolidada, por meio de intervenções urbanas. As investigações levaram à compreensão de que existe um vazio na definição das normas urbanísticas que norteiam essas ações no plano local, o que fragiliza as ações de intervenções urbanas em parceria para promoção de espaços públicos dinâmicos. A insuficiência de diretrizes claras sobre projeto e gestão de espaços públicos constitui-se um problema afeto a regulamentação que baliza todas as formas de atuação em parceria estudadas. Compromete inclusive o resultado dos trabalhos diretamente realizados pela administração pública, que também não costuma contar com clareza sobre requisitos para o alcance do dinamismo urbano. É, no entanto, mais delicada a situação quando terceiros exercem essas atividades, pois, além de haver risco de descontrole por parte da administração pública, a regulamentação deve ser capaz de coibir decisões que favoreçam interesses particulares em detrimento do atendimento ao objetivo de promover a qualidade urbanística para usufruto da coletividade.

Nos parcelamentos, a inexistência na Lei Federal de Parcelamentos (Lei nº 6.766/79) de requisitos mínimos de configuração dos espaços públicos e de disposições que obriguem os municípios a elaborar diretrizes tais que sejam promotoras do dinamismo passa a se configurar como um tema urgente de investigação quando se discute a promoção de cidades sustentáveis. Isso porque os municípios não têm motivação e clareza suficiente, nem contam com dispositivos legais que os obriguem a estabelecerem maiores exigências aos empreendedores, às associações de moradores e aos condomínios que assumem responsabilidades da gestão, como no caso da adoção das novas formas de parcelamento do solo previstas na Lei nº 13.465/2017 - condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado. Normas orientadoras para a qualificação de espaços públicos foram tidas como essenciais também na estruturação das intervenções urbanas em parcerias, de diagnóstico e iniciativa

pública ou privada, em transformações na macroescala urbana - em operações urbanas consorciadas, na regularização fundiária e em consórcios imobiliários -; e na microescala, - na criação de *parklets*, vagas vivas/vagas verdes em intervenções temporárias ou permanentes inseridas no urbanismo tático, em programas de adoção de praças e similares.

A elaboração de diretrizes com adequada abrangência das dimensões definidoras do dinamismo e identificação de aspectos passíveis de avaliação no projeto teve, portanto, importância corroborada em diversos estudos revisados no trabalho, que buscavam ampliar a clareza do que deve ser feito para o alcance de resultados satisfatórios em ações para a qualificação espacial. Para que se mantenha a coerência entre o que se exige sobre espaços públicos, a concentração de diretrizes em um único instrumento aprovado por lei é defendida, já que evitaria a dispersão desmedida no ordenamento jurídico, que gera insegurança jurídica e baixa eficiência administrativa. A investigação do código de posturas realizada no Capítulo 3 reforçou que já é usual que o instrumento trate do uso e da gestão dos espaços públicos, como ocorre nas cidades de Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Embora atualmente não seja utilizado na maioria dos municípios, até porque não há dispositivo no Estatuto da Cidade ou em outra legislação federal que o obrigue, se enxerga o potencial de que tal instrumento venha a se tornar um manual norteador da projeção e gestão dos espaços públicos. Assim, diretrizes próximas àquelas extraídas da literatura especializada poderiam constar em um capítulo dedicado ao tratamento do espaço público.

A investigação dos instrumentos do direito urbanístico com o foco no parcelamento do solo implementado em parceria levou à realização de uma sistematização de conteúdos afetos à temática, trazendo maior clareza quanto à estruturação de parcerias com os diversos agentes sociais, ao passo que possibilitou uma melhor visualização das dificuldades relacionadas à promoção da qualidade dos espaços públicos em parcelamentos do solo. Com isso, puderam-se propor sugestões para alterações legais que promovam melhorias na urbanização das cidades brasileiras a partir de determinações que capazes de reorientar a atuação das administrações municipais e dos agentes privados envolvidos. As três recomendações para a promoção efetiva da qualidade urbanística dos espaços públicos a partir do parcelamento do solo constituem a principal contribuição do trabalho, cabendo ser aqui novamente destacadas:

- (1) a inserção de dispositivo na Lei nº 6.766/79 que exija que o município defina no código de posturas diretrizes promotoras do dinamismo de espaços públicos ao menos em relação a (a) acessibilidade / prioridade ao pedestre e a sua segurança e conforto, (b) amenidade/segurança/conforto, (c) continuidade/conectividade, (d) densidade de pessoas/intensidade de uso, (e) diversidade de usos, (f) identidade;

- (2) inserção de dispositivo na Lei nº 6.766/79 que determine a obrigatoriedade da definição formal das competências e requisitos para a prestação dos serviços urbanos com vistas a garantir a qualidade dos espaços livres de uso público em condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado;
- (3) a definição por parte dos municípios de ser o atendimento às diretrizes básicas constantes nos códigos de posturas condição para a aprovação do parcelamento.

No caso do parcelamento do solo, o estudo do bairro 'Cidade Urbitá' procedido no Capítulo 4 aponta que as diretrizes apresentadas ao parcelador pelo poder público, por meio dos instrumentos jurídicos e urbanísticos foram parcialmente suficientes para orientar escolhas de projeto que promovam o dinamismo de espaços públicos. Isso porque contemplam de maneira parcial os aspectos destacados para o alcance das principais características estudadas, sendo necessária complementação. O estudo da base normativa do Distrito Federal também levou à constatação de que embora desafiadora, a atividade de organização, compilação e reedição de normas se faz necessária para promover fluidez, segurança e confiança ao processo de planejamento urbano. O que se verificou foi uma dispersão de normas que torna pouco eficiente tanto a atividade do parcelador como a avaliação e fiscalização pelo poder público. Esse fato reforça, mais uma vez, a necessidade de definição de um instrumento que consolide essas normas, como o código de posturas, hoje inexistente no Distrito Federal.

Não obstante terem sido identificadas lacunas em relação ao que consta na regulamentação local, no caso estudado foram incorporadas outras importantes diretrizes pelo parceiro privado para o alcance da qualidade urbanística, o que terá reflexos na valorização das unidades imobiliárias criadas. Ainda que algumas diretrizes identificadas na literatura como facilitadoras de espaços públicos dinâmicos tenham permanecido ausentes, o parcelamento estudado trata-se de um exemplo positivo quanto à promoção de espaços públicos dinâmicos. Na investigação dos instrumentos jurídicos e regulatórios aplicados ao caso estudado tornou-se claro em que pontos e em que termos as exigências para a qualidade urbanística compareceram e onde ainda deverão comparecer em etapas posteriores, como em possíveis acordos de servidão administrativa para transformar espaços comuns de condomínios em espaços livres de uso público. Diferenciações em relação aos parcelamentos tradicionais foram identificadas, como o caso da iniciativa do empreendedor de elaborar um manual de diretrizes arquitetônicas do bairro para balizar a elaboração de projetos de edificações conforme os princípios pactuados, quando do contrato de compra e venda de lotes.

Vale ressaltar que caso como o estudado não é o padrão encontrado nos parcelamentos na maior parte dos municípios brasileiros. Estes, como se sabe, encontram dificuldades mesmo para o cumprimento do que atualmente é exigido pelo Art. 7º da Lei nº 6.766/79 e do que preconiza o Estatuto da Cidade em seu Art. 42-B em relação à ampliação do perímetro urbano. Embora certamente existam desafios para que se faça cumprir novas exigências legais, entende-se que a inclusão de normas mais específicas e detalhadas, pautadas em parâmetros claros de avaliação, pode favorecer a compreensão e o cumprimento do que se exige. Assim, ressalta-se a importância de que o poder público não se abstenha em seu papel de regulamentar aspectos afetos ao projeto e à gestão de espaços públicos para a promoção do dinamismo.

Com o estudo foi então possível conhecer um exemplo de parceria que resultou na qualidade do parcelamento acima do usualmente praticado, em virtude do sucesso na aliança de diretrizes promotoras de espaços públicos dinâmicos associadas ao interesse de parceiros privados de gerar valor a suas unidades imobiliárias a partir de decisões que levam à valorização do ambiente urbano em que se situam. Embora não se possa afirmar que a participação privada tenha sempre como efeito melhores projetos e melhores serviços prestados, ressalta-se a função primordial da regulamentação apoiada em diretrizes promotoras do dinamismo para o alcance da qualidade urbanística em parcerias setoriais. Para que exerça sua função reguladora e fiscalizadora a contento, entende-se, portanto, necessário que o setor público se torne mais eficiente e robusto em determinadas áreas voltadas à administração do espaço público.

Não obstante sejam frequentes discussões relacionadas à suposta redução do Estado e à possíveis desvios no atendimento ao interesse público ao introduzir particulares no exercício de atividades usualmente exercidas por entes públicos, o que aqui foi colocado se contrapõe a tais prevenções. Como visto, a participação privada na promoção da qualidade urbanística é capaz de trazer inovações benéficas ao desenvolvimento urbano alinhadas a recomendações da literatura especializada e conjugando interesse público e privado. Atuar em parcerias público-privadas não significa a retirada do Estado de sua posição de estabelecer e fazer cumprir a regulamentação. A opção por agir em parcerias, pelo contrário, depende do fortalecimento e de uma melhor atuação da administração pública em seu papel regulador.

Ainda vale observar que, em última instância, mesmo quando existem mecanismos que favorecem o alcance da qualidade espacial urbana, este trata-se de um processo ininterrupto de melhoria e refinamento. Posto que as necessidades e demandas da sociedade estão em constante mudança, o que é entendido como qualidade hoje pode não atender mais às expectativas no futuro. Não apenas concentrando a atenção ao que já se define como qualidade de projeto, o foco na gestão



permite aprender com experiências passadas e coletar percepções de quem vivencia o espaço público e inovar para que se possa redefinir ações para melhorar a experiência urbana, levando em consideração aspectos sociais, ambientais e econômicos.

Ao passo que se reconhece as limitações do trabalho, que teve seus resultados baseados no estudo de apenas um caso empírico, se visualiza a oportunidade para que pesquisas futuras acrescentem contribuições em estudos sobre outros mecanismos de gestão recorrentemente citados na literatura como promotores da qualidade urbanística, sobre parcelamentos na modalidade loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes e sobre intervenções na microescala urbana, explorando exemplos de transformações dentro da abordagem do urbanismo tático, de adoções de espaços públicos; e na macroescala urbana, investigando experiências de operações urbanas consorciadas, consórcios imobiliários e parcerias na regularização fundiária.

Outras abordagens se mostram interessantes como objeto de investigações como o aprimoramento do que se encontrou como características urbanísticas, diretrizes e parâmetros para a promoção do dinamismo urbano a partir de um universo maior de autores e/ou considerando experiências internacionais.

Vale observar que, por ser um campo novo da gestão urbana, a interface entre direito e urbanismo com ênfase em parcerias setoriais para a promoção da qualidade espacial urbana é ainda pouco explorada na literatura, o que se apresentou como uma dificuldade nesta pesquisa. Assim, uma sistematização mais aprofundada no campo do direito urbanístico e da regulação voltada a parcerias setoriais nas dimensões de projeto e gestão de espaços urbanos se faz necessária, ao tempo que se mostra como tema relevante a ser explorado em pesquisas posteriores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, C., ISHIKAWA, S., SILVERSTEIN, M., JACOBSON, M., FIKSDAHL-KING, I. and ANGEL, S. **A linguagem dos padrões: A pattern language**. Porto Alegre: Bookman, 2013. 1215 p.

ALEXANDER, Christopher. **A city is not a tree**. Sustasis Press/Off The Common Books, 2017. 181 p. *E-book*.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2008.

APPLEYARD, D. **Livable Streets**. Berkeley, CA: University of California Press, 1981.

ASCHER, François. **Metapolis: Acerca do futuro das cidades**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 619 p.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.616**, de 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Poder Executivo, Belo Horizonte, 14 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 14.060**, de 06 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 8616/03 que “Contém o código de posturas do município de Belo Horizonte”. Belo Horizonte, 6 ago. 2010.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade**. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Paisagem urbana: natureza e pessoas**. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BLANCO, G. Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/79). In: SAULE JR., N; BRUNO, F.; BLANCO, G; BERÉ, C. M.; ROMERO, P.; BISCHOF, R.; ROLNIK, R.; DENALDI, R.; TIerno, R. **A perspectiva do direito a cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**, 2008. São Paulo: Polis, 2008.

BLANCO, Karoline Cunha. **Configuração urbana facilitadora da mobilidade nos projetos de regularização fundiária: o caso do Distrito Federal**. Paco Editorial, 2019.

BLANCO, Karoline Cunha; BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. Mobilidade urbana nos projetos urbanísticos de regularização fundiária. In: **XXXI Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET**. p. 2792-2800. Recife, 2017.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. In: **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 70, nº 2, p. 199-215, Junho, 2004.

BRASIL, Cidades. **Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Ministério das Cidades: Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Comissão Mista da MVP n. 759 de 2016. Relator Senador Romero Jucá. **Parecer nº 1**. Brasília, DF, 4 mai. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Imperio do Brazil, 1824.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 dez. 1986.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 fev. 1967a.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 28 fev. 1967c.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 39**, de 19 de dezembro de 2002. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 dez. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Livro de cartas, leis e alvarás. Chancellaria-mór da Côrte, e Imperio do Brazil. Rio de Janeiro, 18 de out. de 1828, L. 1º, fl. 143.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 20 dez. 1979.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 22 jun. 1993, Seção 1, pág. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2007
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 1 fev., 1999a, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.785/99**, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 1 fev., 1999b, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 11 jul. 2001, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.932**, de 03 de agosto de 2004. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 4 ago. 2004a.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 31 dez. 2004b, Seção 1, p. 6.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 08 jan. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 4 jan. 2012, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 1 ago. 2014, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 8 set. 2017a, Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.913**, de 25 de novembro de 2019. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 25 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133**, de 1 de abril de 2021. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 10 jun. 2021a, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.273**, de 23 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 23 dez. 2021b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.285**, de 29 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 30 dez. 2021c.

\_\_\_\_\_, Transportes. **Registro Nacional de Acidentes e estatísticas de Trânsito (RENAEST)**. Ministério dos Transportes: Brasília, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/arquivos-senatran/docs/renaest>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

BRENNER, Neil. Seria o “urbanismo tático” uma alternativa ao urbanismo neoliberal? **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais eMetrópolis**, n. 27, ano 7, pp 6-18, 2016.

CALTHORPE, Peter. **The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream**. Princeton architectural press, 1993.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

CERQUEIRA, Isabela Wanderley de. **Os pés da cidade: um estudo sobre a caminhabilidade, relações socioespaciais nas calçadas e mobilidade dos pedestres**. 230 p. Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CHAVES, Maria Luísa Carneiro. **As posturas municipais e a vitalidade urbana**. 243 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

COELHO, Leonardo. Paisagens privadas: impactos dos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado nas cidades brasileiras. In: **XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR**, 2019. Natal, 2019.

CONTE, Eduardo Pinheiro. **As calçadas públicas urbanas e a responsabilidade quanto à sua construção e conservação**. 65 p. Monografia (Graduação). Centro Universitário Univates, Lajeado, 2014.

COSTA, Marcela da Silva. **Um índice de mobilidade urbana sustentável**. 274 p. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

COTA, Daniela. **Parceria Público-Privada como um instrumento de planejamento no Brasil: Operação Urbana em São Paulo e em Belo Horizonte**. 430 p. Tese (Doutorado). Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ABREU, Victor Hugo Souza de; TURINI, Larissa Rodrigues. O transporte ativo no combate à disseminação do COVID-19. In: **XXXIV Congresso de pesquisa e ensino em transportes - ANPET**, 2020. Fortaleza, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006b.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 40.150**, de 3 de outubro de 2019. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 28.864**, de 17 de março de 2008. Diário Oficial do Distrito Federal nº 53. Brasília, 18 de mar. 2008.

- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 38.047**, de 9 de março de 2017. Diário Oficial do Distrito Federal nº 48. Brasília, 10 de mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 41.770**, de 03 de fevereiro de 2021. Brasília, 2021.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 803**, de 25 de abril de 2009. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 992**, de 28 de dezembro de 1995. Diário da Câmara Legislativa. Brasília, 07 de fev. 1996.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 3.885**, de 07 de julho de 2006. Diário Oficial do Distrito Federal nº 131. Brasília, 11 de jul. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.397**, de 27 de agosto de 2009. Diário Oficial do Distrito Federal nº 168. Brasília, 31 de ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.566**, de 04 de maio de 2011. Diário Oficial do Distrito Federal nº 85. Brasília, 05 de mai. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Memorial Descritivo. MDE 022/2016**. 2016a. Disponível em <http://www.sisduc.segeth.df.gov.br/>. Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Urbanização Urbítá. MDE-PDU**. 2018a. Disponível em <http://www.sisduc.segeth.df.gov.br/>. Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. **Portaria ° 138**, de 4 de outubro de 2018. Aprova as Diretrizes Urbanísticas DIUR 08/2018, aplicáveis à Região de Sobradinho e Grande Colorado, nas Regiões Administrativas V e XXVI, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, 5 de out. 2018b.
- \_\_\_\_\_. **Projeto de Parcelamento do Solo URB 22/2016**. 2016b. Disponível em <http://www.sisduc.segeth.df.gov.br/>. Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). **Diretrizes Urbanísticas Específicas DIUPE 24/2020**. Jun. 2020. Disponível em <https://www.seduh.df.gov.br/diupe>. Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). **Nota Técnica 02/2015 DAUrb/SUAT**. Out. 2015. Disponível em <https://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/nt02-2015-diretrizes-sist-viario-novos-parcelamentos.pdf> . Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Estudo Técnico 03/2017 COINST/SUGEST/SEGETH**. Set. 2017a. Disponível em [https://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/estudo\\_tecnico\\_fachada\\_ativa\\_3.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/estudo_tecnico_fachada_ativa_3.pdf) . Acesso em 04 de agosto de 2023.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). **Guia de Urbanização SEGETH, 2017**. 2017b. Disponível em <https://www.seduh.df.gov.br/guia-urbanizacao/> . Acesso em 04 de agosto de 2023.
- ESTEVAM, Karine Ribeiro. **Códigos de posturas e ordenamento do espaço urbano e da sociedade de Fortaleza no século XIX**. 190 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2001.
- FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado, porém público: O terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GARAU, Pietro; LANCERIN, Lucia; SEPE, MARICHEL. **The Charter of public space**. LISTLab, 2015.

GDTI, Global Designing Cities Initiative & NACTO, National Association of City Transportation Officials. **Guia Global do Desenho de Ruas**. 1ª edição: Senac, São Paulo, 2018.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Life between buildings**: using public space. Translated by Jo Koch. Washington, DC: Island Press, 2011.

GENTIL, Caroline Duarte Alves. **A contribuição dos elementos da forma urbana na construção da mobilidade sustentável**. 172 p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2015

GOMEZ, Rafael., ISAKOV, Andre; SEMANSKY, Matthew (Ed). **Small business and the city**: The transformative potential of small scale entrepreneurship. Toronto: University of Toronto Press, 2015.

GONDIM, Mônica Fiuza. **Transporte não motorizado na legislação urbana no Brasil**. 201 p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

HABITAT, United Nations. **Global Public Space Toolkit**: From Global Principles to Local Policies and Practice. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2015.

HANSMANN, Ralf; HUG Stella-Maria; SEELAND, Klaus. Restoration and Stress Relief through Physical Activities in Forests and Parks. **Urban Forestry & Urban Greening**, v. 6, n. 4, p. 213-225, 2007.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IDOM Consulting; HOBBS, Jason; BAIMA, Carolina; SEABRA, Renata. **Desenvolvimento orientado ao transporte**: Como criar cidades mais compactas, conectadas e coordenadas, 2021.

ITDP, Institute for Transportation and Development Policy. **Parcerias para a gestão de espaços públicos**. v.1, 2020. 111 p. Disponível em <https://itdpbrasil.org/>, Acesso em 04 de agosto de 2023.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KERN, Marinho Dembinski. Condomínios de Lotes e Loteamentos Fechados. **Coleção Cadernos IRIB**. São Paulo, 2019. 200 p.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: Análise, planejamento, implementação e controle. 10ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KNEIB, Erika Cristine. Mobilidade urbana e qualidade de vida: do panorama geral ao caso de Goiânia. **Revista UFG**, v. XIII, n. 12, p. 71–78, 2012.

KOSZOWSKI, Caroline et al. Active mobility: bringing together transport planning, urban planning, and public health. In: **Towards User-Centric Transport in Europe**. Springer, Cham, 2019. p. 149-171.

KRIER, Léon. **The architecture of community**. Washington, DC: Island Press, 2009.

KUO, Frances; SULLIVAN, William. Environment and Crime in the Inner City: Does Vegetation Reduce Crime? **Environment and Behavior**, v. 33, n. 3, p. 343-367, 2001.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. 3a ed. Porto, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkain, 2004.

LEFEBVRE, Henry. *La production de l'espace*. Paris: Armand Colin, 1974.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. 308 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

LERNER, Jaime. **Acupuntura urbana**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LERUP, Lars. **After the city**. Cambridge: MIT Press, 2001.

LYDON, Mike; GARCIA, Anthony. **Tactical Urbanism: Short-term Action, Long-term Change**. Washington, DC: Island Press, 2015. 256 p.

LIMA, José Rafael; NASCIMENTO, Tiago Ferrari; CEZANO, Martina Tamires Lins. O uso do Urbanismo Paramétrico na modelagem de Loteamento na Cidade de Cacoal–RO. In: **9º Congresso luso-brasileiro para o planejamento urbano regional, integrado e sustentável (PLURIS 2021 Digital)**, 2021.

LIMEIRA, Aline de Moraes; MIRANDA, Ana Carolina de Farias. Um código para a História da Educação: posturas como fonte e objeto. **História da Educação**, v. 26, 2022.

LYRA, Marcos Mendes. O parcelamento do solo urbano e o sistema viário. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo, Ministério Público / Imprensa Oficial, p. 223-233, 1999.

MACEDO, Sílvio Soares. A vegetação como elemento de projeto. *Revista Paisagem e Ambiente*, São Paulo, v. 4, p. 11-41, 1992.

\_\_\_\_\_. Espaços Livres. *Revista Paisagem e Ambiente*, São Paulo, v. 7, p. 15-56, 1995.

\_\_\_\_\_. *Quadro do Paisagismo no Brasil (1783-2000)*, 2ªed. São Paulo: Editora EDUSP, 2015, 148p.

MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; YAMASHITA, Yaeko. Repensando o planejamento. **Texto para Discussão**, v. 4, p. 32, 2009.

MAGNOLI, Miranda Martinelli. Espaço livre-objeto de trabalho. **Paisagem e ambiente**, n. 21, p. 175-197, 2006a.

\_\_\_\_\_. O Parque no Desenho Urbano. **Revista Paisagem e Ambiente**, São Paulo, v. 21, p. 199-214, 2006b.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Concessão Urbanística: Riscos e compromissos. In: **XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR**, v. 15, n. 1, Recife, 2013.

MARRA, Natália Cardoso. A privatização de espaços e da gestão urbana nos loteamentos de Lagoa Santa e Nova Lima–MG. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, p. 99-133, 2017.

\_\_\_\_\_. Ocupação privada do espaço urbano: loteamentos fechados e associações de condomínios. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 29, p. 69-99, 2018.

\_\_\_\_\_. A efetivação da cidadania no contexto da privatização da gestão urbana. **Em Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 73-91, 2019.

MASCARÓ, Juan Luis. **Loteamentos urbanos**. 2ª ed. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

MASCARÓ, Juan José; MASCARÓ, Lúcia. Densidade, ambiência e infra-estrutura urbana. **Arquitextos**, São Paulo, ano 02, n. 017.08, out. 2001.

MATOS, Fátima Loureiro de. Espaços Públicos e Qualidade de Vida nas Cidades: O caso da cidade do Porto. **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, v.2, n.4, p.17-33, jul, 2010.

MCCANN, Barbara. **Completing our streets: The transition to safe and inclusive transportation networks**. Washington, DC: Island Press, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 658 p.

MENDONÇA, J. X. Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial brasileiro**. 5ª ed., Livraria Freitas Bastos, 1953, p. 492.

MESQUITA, Adailson Pinheiro. **Parcelamento do solo urbano e suas diversas formas**. Curitiba: Iesde Brasil, 2008.

MORATO, Rúbia Gomes. **A natureza multidimensional da qualidade de vida**. 108 p. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOTTA, Cezar Augusto Pinto; OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. A dimensão do “projeto básico” na concessão de serviços públicos precedidos da execução de obra pública. In: **XIV SINAOP - Simpósio Nacional De Auditoria De Obras Públicas**, Cuiabá, 2011.

MUNDIM, Gabriel Abdallah. **A concessão urbanística**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MUNGAI, Daniela Hummel et al. **Vila Olímpia (1986-2012): parcerias público-privadas na construção do espaço urbano**. 133 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

NATIONAL COMPLETE STREETS COALITION. **What are complete streets?** Smart Growth America. Disponível em: <https://smartgrowthamerica.org/what-are-complete-streets/>. Acesso em 06 de outubro de 2022.

NEGREIROS, Iara. **Diretrizes para projetos de loteamentos urbanos considerando os métodos de avaliação ambiental**. 161 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NYC DOT (NEW YORK CITY DEPARTMENT OF TRANSPORTATION). **Measuring the Street: New Metrics for 21st Century Streets**. Nova York, 2012. Disponível em: <https://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/2012-10-measuring-the-street.pdf>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

\_\_\_\_\_. **Economic Benefits of Sustainable Streets**. 2014. Disponível em: <http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2022.

NOWALK, David; DWYER, John. **Understanding the Benefits and Costs of Urban Forest Ecosystems: Handbook of urban and Community Forestry in the Northeast New York**. Nova York: Klumer Academic/Plenum, 2007.

OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 149 p. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.



ORTEGA, Félix. The new public space of politics. **International Review of Sociology**, v. 14, n. 2, p. 209-221, 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03906700410001681293?needAccess=true>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. 198p.

PARENTE, Juracy; BRANDÃO, Marcelo; MIOTTO, Ana Paula; VAROTTO (ed.). **Varejo em polos de rua: Dinamizando o comércio e revitalizando as cidades**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

PEIXE, Marco Aurélio; TAVARES, Sergio. A linguagem de padrões de Christopher Alexander: parâmetros projetuais para a humanização do espaço construído. **Arquitextos**, São Paulo, v. 18, 2018.

PINHEIRO, Julyana Sangaleti. **Dinamismo e deterioração nas cidades: estudo da configuração urbana dos setores comerciais centrais do Plano Piloto**. 178 p. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PINHEIRO, Julyana Sangaleti; BEZERRA, Maria do Carmo Lima, MARTINS, Gisele Chalub. Elementos configuracionais facilitadores de processos de dinamismo e deterioração urbana: estudo das áreas centrais do Plano Piloto de Brasília. In: **Congresso Luso-Brasileiro Para O Planejamento Urbano, Regional, Integrado E Sustentável**, Coimbra, Portugal, 2018.

PINTO, Ana Marcela Ardila; RIBEIRO, Leticia Parente. Espaços públicos e mobilidade urbana: uma análise comparada dos arranjos normativos de Bogotá (Colômbia) e do Rio de Janeiro (Brasil). **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 26, n. 1, p. 171-186, 2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017.

\_\_\_\_\_. O reparcelamento do solo urbano: um modelo consorciado de renovação urbana. **Textos para Discussão**, v. 130, 2013.

\_\_\_\_\_. Regularização fundiária por consórcio imobiliário: Análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário. Portal Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017>. Acesso em 24 de agosto de 2023.

PORTAS, Nuno. **El surgimiento del proyecto urbano**. In: *Perspectivas Urbanas*, nº 3, 2003. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/555>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

PONTES, Daniela; FARIA, Jose Ricardo. **Direito Municipal e Urbanístico**. Curitiba: Iesde Brasil, 2009.

RAMOS, Suzany; RAMOS, Larissa. Processos Colaborativos de Microintervenção no Espaço Urbano. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 20, n. 1, p. 59-72, 2020.

RIO DE JANEIRO, **Decreto nº 29.881**, de 18 de setembro de 2008. Rio de Janeiro, 2008.

RIO DE JANEIRO, **Lei Complementar nº 101**, de 23 de novembro de 2009. Rio de Janeiro, 2009.

RIBEIRO, Orlando Pinto. **Reparcelamento: reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso na política urbana brasileira**. 465p. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

ROSA, Marcos. **Microplanejamento práticas urbanas criativas**. São Paulo: Editora de Cultura, 2011.

ROSA, Marcos; WEILAND, Ute E. (ed.). **Handmade Urbanism: From Community Initiatives to Participatory Models: Mumbai, São Paulo, Istanbul, Mexico City, Cape Town**. 1ª Edição. Berlin: Jovis Publishers, 2013.

ROSANELI, Alessandro; DALMOLIN, Gláucia; FARIA, Débora. O conceito de espaço público: sucinta revisão de literatura em artigos dos ENANPUR. In: **XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR**, Natal, 2019.

SÁ, Tânia Regina Braga Torreão. Códigos de Posturas Municipais como instrumentos normativos da produção de novas lógicas territoriais. Estudo de caso do Centro Histórico de Salvador. **Percursos**. Curitiba, v. 01, p. 273- 290, 2011.

SÃO PAULO. **Lei nº 14.917**, de 7 de maio de 2009, que dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo. Secretaria do Governo Municipal. São Paulo, 2009.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.732**, de 7 de maio de 1995, que dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo. Secretaria do Governo Municipal. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 56.901**, de 29 de março de 2016, que dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE. Secretaria do Governo Municipal. São Paulo, 2016.

SANCHES, Patrícia Mara. **Cidades compactas e mais verdes**: conciliando densidade urbana e vegetação por meio do desenho urbano. 161 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020.

SANTOS, Paula; ARIADNE, Samios; BATISTA, Bruno. **Ruas completa no Brasil**: Promovendo uma mudança de paradigma. São Paulo: WRI Brasil, 2021.

SANTOS, Alessandra Gobbi. **Da cidade à casa**: princípios e elementos de projeto para a promoção da qualidade urbanística e arquitetônica do espaço em áreas residenciais. 487 p. Tese (Doutorado). Universidade de Lisboa e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

SAULE JUNIOR, Nelson; BRUNO, Fernando; BLANCO, Gabriel; BERÉ, Cláudia Maria; ROMEIRO, Paulo; BISCHOF, Raphael; ROLNIK, Raquel; DENALDI, Rosana; TIERNO, Rosane. A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. **Cadernos Pólis**, 10, 2008.

SHAPIRO Robert; HASSET, Kevin; ARNOLD, Frank. **Conserving Energy and Preserving the Environment**: The Role of Public Transportation. Washington, DC: American Public Transportation Association, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Paulo. Tactical Urbanism: Towards an evolutionary cities' approach? **Environment and Planning B: Planning and Design**. v. 43, n.6, p. 1040–1051, 2016.

SILVA, Robson Canuto da. **Urbanismo paramétrico**: parametrizando urbanidade. 140 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SILVA, Viviane Zerlotini. Participação ou autonomia? Produção do espaço para emancipação política. **Revista VIRUS**, São Carlos, n. 17, 2018. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus17/?sec=4&item=3&lang=pt>>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

SOUZA, Leandro Marins de. **Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor**: sistematização e regulação. 288p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Posturas do Recife imperial**. 312 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

SOUZA, Igor; GALLACCI, Fernando; FANTINI, Lucas. Cosip: um degrau a mais em direção à segurança jurídica. Consultor jurídico. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jan-05/opiniao-cosip-degrau-rumo-seguranca-juridica>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

SPECK, Jeff. **Cidade caminhável**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Políticas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. Barueri: Manole, 2014, 289 p.

\_\_\_\_\_. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001, 218 p.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006, 268 p.

WCED, SPECIAL WORKING SESSION. World commission on environment and development. **Our common future**, v. 17, n. 1, p. 1-91, 1987.

WHYTE, William. **The social life of small urban spaces**. Nova York: Project for Public Spaces, 2009.

WOLF, Kathleen. Urban Nature Benefits: Psycho-Social Dimensions of People and plants. Center for **Urban Horticulture Fact Sheet n° 1**. University of Washington, Seattle, 1998.

WRIGHT, Lloyd; HOOK, Walter. **Manual de BRT**: Guia de planejamento, Ministério das Cidades, Brasília, 2008.

YIU, Chung. The Impact of a Pedestrianization Scheme on Retail Rent-an Empirical Study in Hong Kong. **Journal of Place Management and Development**. v. 4, n. 3, p. 231-242, 2011.

ZHANG, Xuefan; HE, Yanling. What makes public space public? The chaos of public space definitions and a new epistemological approach. **Administration & Society**, v. 52, n. 5, p. 749-770, 2020.

## ANEXO 1 – Dimensionamento de calçadas e vias cicláveis

**Tabela 1 - Dimensionamento para calçadas conforme hierarquia/classe viária**

<b>Classe viária</b>	<b>Largura mínima (m)</b>
Via local	2,55
Via coletora	3,15
Via arterial	4,65

Fonte: Elaboração própria à partir de Blanco (2019) e Gondim (2001).

**Tabela 2 - Dimensionamento e tipologias de vias cicláveis conforme hierarquia/classe viária**

<b>Classe viária</b>	<b>Tipologia de vias cicláveis</b>	<b>Largura mínima (m)</b>
Via local	Faixa compartilhada veículo/bicicleta	4,20
	Ciclofaixa unidirecional	1,20
	Ciclofaixa bidirecional	2,40
Via coletora	Ciclofaixa unidirecional	1,50
	Ciclofaixa bidirecional	2,40
Via arterial	Ciclovia bidirecional	2,40

Fonte: Elaboração própria à partir de Blanco (2018) e Gondim (2001)

## ANEXO 2 – Tratamento de travessias

### Travessia convencional em nível

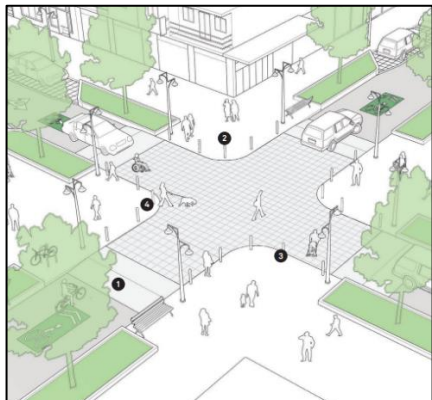


Obs.: As faixas de pedestres devem ser alinhadas o máximo possível com as faixas livres das calçadas. Desvios inconvenientes criam ambientes pouco favoráveis para os pedestres.

### Travessia com refúgio para pedestres



### Travessia elevada em cruzamentos



### Travessia elevada em meio de quadra

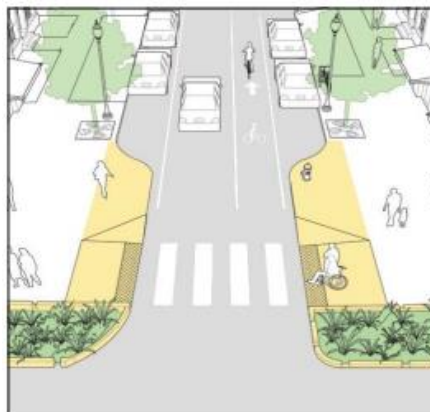


### Travessia com extensão de calçadas em meio de quadra

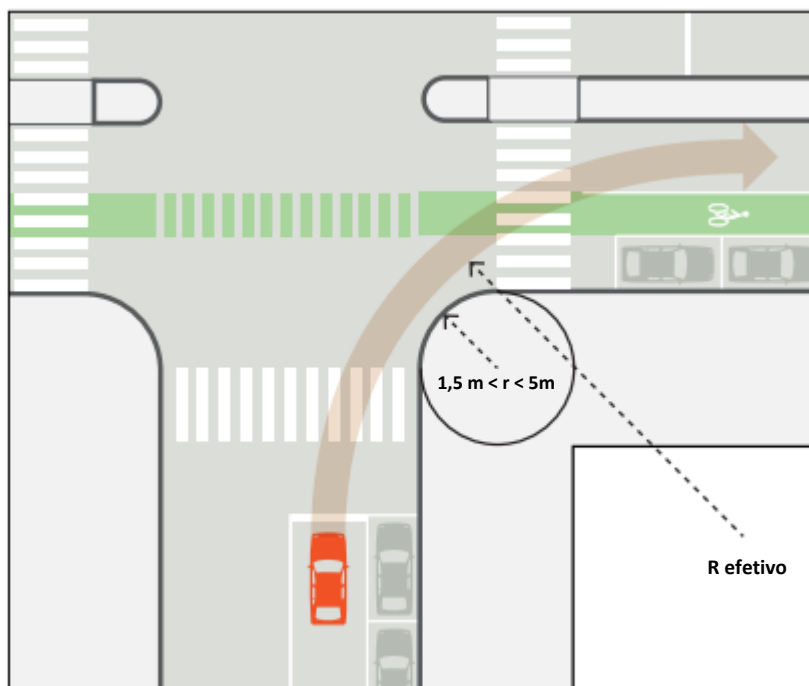


Obs.: Esse modelo de travessia deve ser utilizado em ruas com volume veicular baixo e com velocidade abaixo de 30km/h

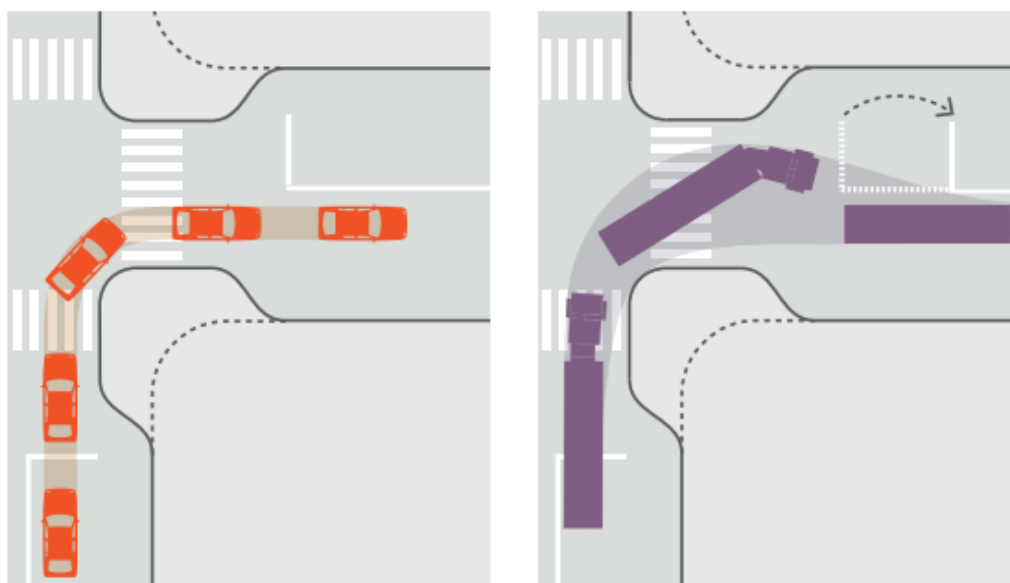
### Travessia com extensão de calçadas em esquinas



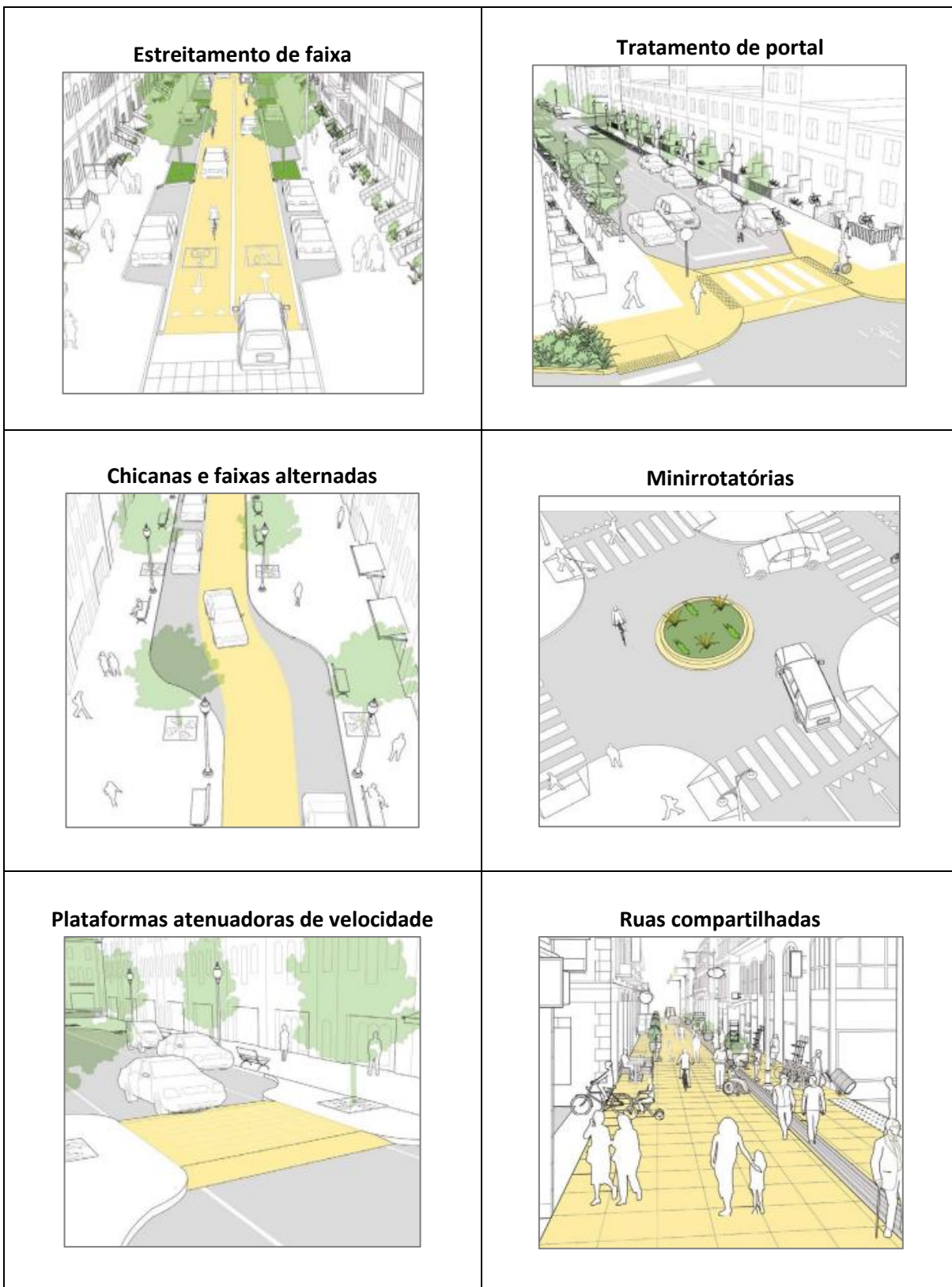
### ANEXO 3 – Raios de esquina



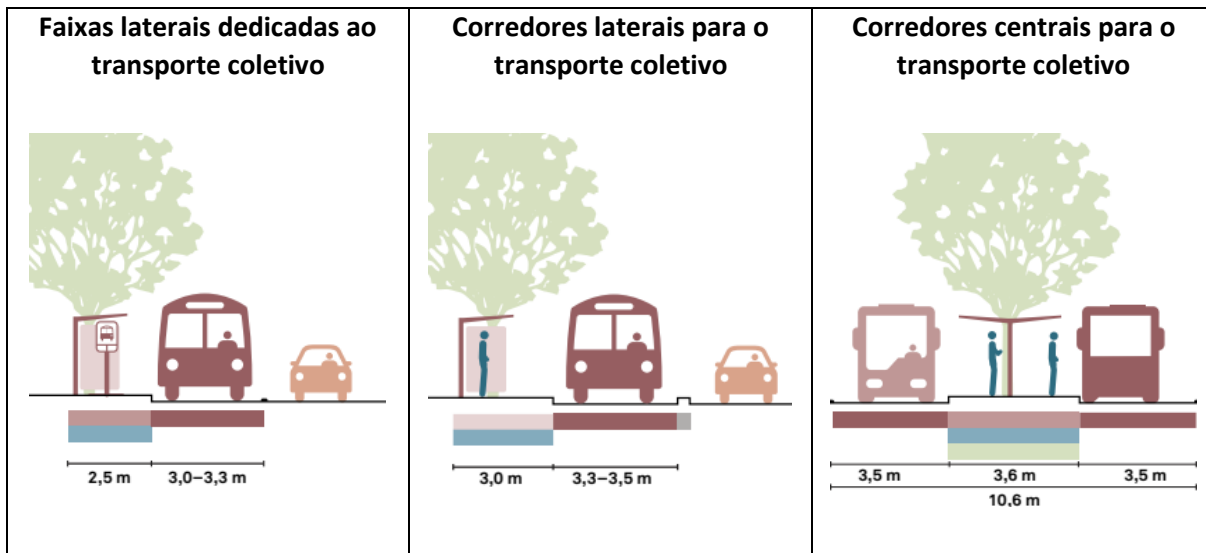
Obs.: Raio de esquina deve estar entre 1,5 m e 5 m, o que não necessariamente define o raio efetivo de conversão, conforme é apresentado no exemplo acima.



Obs.: Pode-se utilizar técnicas geométricas como faixas de retenção avançadas, sem aumentar o raio de conversão nem a velocidade do veículo de projeto.

**ANEXO 4 – Exemplos de solução de desenho para moderação de tráfego**

Fonte: Adaptado a partir de GDTI & Nacto (2018)

**ANEXO 5 - Dimensionamento áreas transporte coletivo**

Fonte: Adaptado a partir de GDTI &amp; Nacto (2018)