

Participação dos usuários nos processos de adoção de espaços públicos de lazer e turismo urbanos

FERNANDA COSTA DA SILVA * [fernandacds@hotmail.com]

Resumo | Este trabalho versa sobre as parcerias público-privado que ocorram em espaços abertos urbanos, os quais sirvam concomitantemente ao lazer e ao turismo. Mais especificamente, aborda a necessidade de participação dos usuários para o planejamento urbano desses espaços, em alguma instância, face ao estabelecimento de parcerias do tipo Adoção, verificadas no contexto brasileiro. Compreendendo o processo de planejamento urbano como uma via de diálogo entre sociedade e Estado, é imperativo que este conheça as necessidades dos usuários em relação aos espaços públicos de lazer e turismo urbanos, verificando-se a necessidade de se instaurar as adoções, bem como os espaços a serem contemplados e as formas de aplicações de tais parcerias.

Palavras-chave | Adoção, Lazer, Turismo, Espaços públicos, Planejamento urbano.

Abstract | This work deals with public-private partnerships that occur in urban open spaces, which serve concurrently for leisure and tourism. More specifically, it addresses the need for user participation for urban planning of these spaces, in some instance, given the type of partnerships 'Adoption', verified in the Brazilian context. Understanding the process of urban planning as a means of dialogue between society and the State, it is imperative that the State meet the needs of users in relation to public leisure spaces and urban tourism, verifying the need to establish the 'Adoptions', as well as spaces to be covered and forms of partnerships such applications.

Keywords | Adoption, Leisure, Tourism, Public spaces, Urban planning.

* **Mestre em Planejamento Urbano e Regional** pela Universidade de Rio Grande do Sul (UFRGS). Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER-RS / ASCAR).

1. Introdução

Os investimentos do setor privado aplicados em espaços públicos nas cidades não constituem práticas inovadoras de planejamento urbano e regional (Wettenhall, 2005). O surgimento das dinâmicas de associação oficial entre Estado e setor privado situa-se no século XVII, na França, quando investidores proviam serviços de infraestrutura, como estradas e pontes, mediante recolhimento de taxas para utilização desses aportes (Castro & Timm, 2006; Grimsey & Lewis, 2007). Ao longo dos séculos, sob as diversas denominações, essas operações para gestão urbana em parceria entre Estado e setor privado foram realizadas em distintos países, para diversos segmentos de serviços ao público e em proporções crescentes.

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pelo grande volume de privatizações, momento quando grandes estatais foram vendidas à iniciativa privada. O processo de privatizações integrou o Programa Nacional de Desestatização (PND), regulado pela Lei 9.491/97. Já naquela época, essa dinâmica indicava a projeção, na Administração brasileira,

(...) de uma tendência verificada em diferentes ordenamentos estrangeiros, nos quais se podia constatar a transferência de tarefas do Estado para a sociedade civil e o emprego de modelos jurídicos tipicamente privados na gestão das tarefas que lhe restavam (Castro & Timm, 2006, p. 25).

Contemporaneamente, observa-se haver uma crescente incidência de novas formas de operações urbanas no território brasileiro, sem haver, contudo, avanço quanto a suas estruturas básicas, tais como as reformas jurídicas correlatas ao campo da política e da administração. Na prática, isso pode se traduzir em contratos mal estruturados, administração conflituosa de espaços e questionamentos por parte dos próprios usuários dos espaços modificados pelas parcerias.

Na realidade brasileira, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, contempla uma série de participações

do setor privado sob a denominação de 'operações consorciadas'. Desse modo, segundo o § 1 do Artigo 32,

Considera-se operação urbana consorciada 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 (Governo do Brasil, 2001, s.p.).

O Estatuto estaria se referindo, assim, às formas mais corriqueiras e consolidadas de compartilhamento para gestão espacial verificadas no Brasil, quais sejam, Autorização, Concessão e Permissão (França, 2010). Mais recentemente, tendo-se firmado essa tendência de compartilhamento no planejamento e na gestão espacial, o governo brasileiro sancionou a Lei 11.079/04 (Governo do Brasil, 2004), que oficializa as Parcerias Público-Privadas – mais diretamente correlatas às PPPs em âmbito internacional.

Segundo a Lei 11.079/04, as PPPs consistem em contratos administrativos de concessão com duração entre 5 e 35 anos, definidos pelo Estado, o qual determina os serviços prioritários para execução de projetos, visando especialmente aos serviços de infraestrutura (Talamini & Justen, 2005). Importante notar que a celebração de uma PPP somente ocorre quando os contratos têm valor igual ou superior a 29 milhões de Reais, o que sinaliza para a diferenciação desse tipo de acordo em relação a outros anteriores à Lei em questão, a qual trata, portanto, de projetos de grande porte.

Entre algumas das mais frequentes críticas à criação e utilização dessa Lei, destacam-se a de que se estaria editando uma nova lei para instituir as parcerias, embora já haja a Lei de Concessões (8.987/95), a qual versa sobre assunto muito similar. Em complemento, há quem sustente que a relação entre o Poder Público e a iniciativa privada pode gerar terreno propício para se estabelecerem relações

tendenciosas, de favorecimento (Castro & Timm, 2006), visto que, por exemplo, os autores de projetos podem participar das licitações, ferindo-se, assim, o princípio da livre concorrência (Talamini & Justen, 2005).

A Adoção constitui outra importante forma de se oficializar a parceria entre investimentos do setor privado e o Governo para a prestação de serviços e a realização de obras de infraestrutura pública no Brasil (Figura 1 e Figura 2). Nesse país, não há legislação específica em âmbito nacional que dê conta de sua totalidade, por isso, esse tipo de parceria é regida pelo poder estadual ou municipal, sendo este um dos reflexos da Constituição de 1988, a qual estabeleceu o sistema de repartição de competências entre entidades da Federação, promovendo, assim, ampliação da autonomia de estados e municípios (Governo do Brasil, 1988).



Figura 1 | Academia da Terceira Idade no Parque Farroupilha – Adoção feita pela Vonpar Refrescos em Porto Alegre, RS, Brasil.



Figura 2 | Quadra esportiva na Orla do Lago Guaíba – Adoção feita pela Pepsi-Cola Industrial da Amazônia Ltda. em Porto Alegre, RS, Brasil.

Genericamente, a Adoção de um espaço público no Brasil ocorre quando um investidor privado despense uma quantidade de investimento monetário pré-acordada com o setor público pertinente, visando à manutenção de um espaço específico – cujos itens a serem mantidos também variam de acordo com cada contrato formalizado. Firmado o acordo, como contrapartida do Estado ao poder privado, a marca deste é relacionada ao espaço adotado, onde o parceiro privado passa a ter o direito de realizar ações pontuais que o promovam, estando estas, também, possibilitadas mediante autorização do órgão público competente. As Adoções são decorrência, ainda, de contrapartidas do setor privado em face de algum uso do solo que cause significativo impacto ambiental. Importante esclarecer que as Adoções não se condicionam diretamente a processos licitatórios ou a outras modalidades de concorrência pública, o que as diferencia das Concessões (França, 2010), bem como não implicam valores e prazos mínimos para ocorrência legal. De acordo com o tipo de projeto e os valores envolvidos, essas parcerias entre governo e empresariado podem ser estabelecidas mediante cartas convite ou outro processo mais simplificado de escolha do parceiro privado por parte do Poder Público.

2. Adoção de espaços públicos de lazer e turismo

Como analisa Charaudeau (2006, p. 19), o espaço de discussão que determina os valores responde a outro, denominado ‘espaço de persuasão’. É nessa dimensão política, que se utiliza de argumentos ligados à razão e à emoção, que os aparatos estatais tentam fazer a instância cidadã aderir às suas ações. Nesse sentido,

[...] a palavra intervém no espaço de discussão para que sejam definidos o ideal dos fins e os meios da ação política; a palavra intervém no espaço de ação para que sejam organizadas e coordenadas a

distribuição das tarefas e a promulgação das leis, regras e decisões de todas as ordens; a palavra intervém no espaço de persuasão para que a instância política possa convencer a instância cidadã dos fundamentos de seu programa e das decisões que ela toma ao gerir os conflitos de opinião em seu proveito (Charaudeau, 2006, p. 21).

Partindo-se, assim, do princípio de que todo discurso pressupõe uma persuasão, a mesma prática se aplica ao campo do discurso político:

O discurso político como sistema de pensamento é o resultado de uma atividade discursiva que procura fundar um ideal político em função de certos princípios que devem servir de referência para a construção das opiniões e dos posicionamentos (Charaudeau, 2006, p. 40).

No que tange aos discursos empregados para a difusão, aceitabilidade e emprego de parcerias entre o setor público e o privado, também cabe se pensar no discurso político como forma de sustentação para tais tendências de planejamento e gestão do meio urbano. No Brasil, por exemplo, são comumente utilizadas alegações chave como decisivas para estabelecimento das parcerias, entre elas a crise fiscal e a falência do paradigma de planejamento modernista, bem como argumentos neoliberais, os quais possuem demasiada força nesta cultura. Esses aparatos de retórica, que envolvem aspectos da política e da economia, são utilizados como os principais motivadores para que as intervenções privadas sejam vistas como formas de amparo e iniciativas seguras para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas (Maricato & Ferreira, 2002).

No âmbito das Adoções, recorre-se ao mesmo princípio. Faz-se oportuno, também por isso, analisarem-se não apenas os exemplos, mas alguns dos elementos discursivos que envolvem tais práticas de planejamento e gestão das cidades, como forma de se ter um cenário mais completo de como as Adoções são perpetradas contemporaneamente.

Primeiramente, é relevante analisar-se a própria etimologia do termo 'adoção', tal como empregado neste trabalho. Derivado do verbo latino, *ad-opto*, adoção (*adoptio*, em latim), refere-se à ação ou ao efeito de adotar, de aceitar alguém ou algo (Bussarello, 1998). Na língua portuguesa utilizada no Brasil, o verbo 'adotar', com o sentido aqui trabalhado, refere-se a "aceitar por um período relativamente extenso ou permanente [...] optar por, assumir, [...] fazer uso temporário de, dar preferência a, escolher. Tomar como próprio" (Ferreira, 1999, p. 55). Nesse sentido, se por um lado a adoção pressupõe a aceitação de um ator por outro, ou, no caso desta discussão suscitada, a aceitação de um ator em relação a um determinado espaço, por outro lado, o ato de adotar pressupõe, necessariamente, situações nas quais se verifica abandono e falta de aceitação. Assim, quando se utiliza um discurso acerca da Adoção de espaços, intrinsecamente está se fazendo uma relação entre abandono/descaso e aceitabilidade/responsabilidade. Necessariamente, subentende-se que determinado espaço esteja em tal situação de abandono, que se faz urgente seu cuidado por parte de outro ator, que não o responsável atual.

Nessa analogia discursiva, o poder privado tem ratificada sua condição de 'bom cidadão comunitário'. Em contrapartida, firma-se o discurso da ineficiência do Estado ou, ainda, da impossibilidade de o Estado assumir, por meio dos governos e da Administração Pública, determinados compromissos, de tal forma que somente atores externos à esfera do Poder Público possam colaborar de modo eficiente para a solução do 'abandono'. Nesse contexto, com base no discurso da necessidade de haver Adoções de espaços públicos abertos, e mediante as práticas em si dessas parcerias, o Estado não apenas afirma já não poder ser o provedor universal do cuidado do bem público, como também ratifica seu papel de administrador gerencial (França, 2010), instaurando, ele próprio, um novo imaginário social (Charaudeau, 2006, p. 204) acerca de sua condição perante a sociedade. Em adição, note-se que tal discurso assume um grau de legitimidade também política (Charaudeau, 2006,

p. 204), por alinhar-se a uma tendência mundial contemporânea de planejamento e gestão dos espaços públicos abertos do meio urbano, estando estes inseridos no contexto das cidades competitivas.

No caso de espaços que servem ao lazer, mas especialmente aos que atendem a uma demanda turística, a relação entre poder público e privado é historicamente mais estreita. Assim, o processo de Adoção que envolve áreas para provimento de lazer e turismo, ainda que públicas e abertas – portanto inicialmente sob a responsabilidade do Estado –, tende a ser tratado como corriqueiro, sem passar, na maioria das vezes, por discussões mais aprofundadas entre esferas amplas da sociedade.

Especialmente a partir dos anos 2000, independente do método empregado para a gestão espacial do meio público compartilhada entre Estado e empresariado, observou-se que as parcerias afirmaram-se sob o discurso das políticas de governança. Processo de administração pública compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil (Wettenhall, 2005; Dredge & Jenkins, 2011), a governança pressupõe haver a interdependência entre essas instâncias, e seu foco situa-se nos processos, muito mais do que nas instituições em si (Bult-Spiering & Dewulf, 2007). Em determinados segmentos da economia, por exemplo, a política de governo mediante sistemas de governança é fortemente incentivada, tal como ocorre no setor de Turismo brasileiro (Governo do Brasil, 2009).

3. Contexto brasileiro: A participação dos usuários no estabelecimento das adoções

O setor turístico brasileiro vem se destacando como líder no contexto da América Latina, e seu crescimento superou a média mundial no primeiro

¹ Os números de referência do crescimento turístico dispostos na figura 3 embasam-se no PIB gerado por empresas que operam diretamente com turistas (como hotéis, agências de viagens, companhias de transporte e empresas de bens e serviços de lazer e do setor gastronômico).

trimestre de 2012 (Quadro 1)¹. Com ambiente favorável à aplicação de investimentos privados em espaços públicos, bem como a oferta de incentivos fiscais para investidores internacionais visando ao desenvolvimento econômico do setor, o quadro positivo do turismo brasileiro também é resultado do aperfeiçoamento da legislação do país para o setor, além da profissionalização dos trabalhadores do ramo.

Nesse cenário, o turismo tanto se expande em virtude de sua organização nacional, agora atrativa para investidores, como também devido aos investimentos privados, que o ratificam como segmento sólido (Barros, 2011). Igualmente por isso, é relevante a avaliação de celebrações das parcerias de gestão em espaços que sejam reconhecidamente atrativos turísticos ou atrativos em potencial, posto que elas veem concretizando alguns dos principais investimentos privados no contexto brasileiro de planejamento e gestão pública.

Nas cidades brasileiras nas quais o segmento do Turismo Urbano e suas variáveis têm se desenvolvido mais expressivamente e contribuído para a economia local, verifica-se haver substancial emprego de Adoção de espaços públicos, sob o discurso da necessidade de amparo a eles e das vantagens dessa modalidade de parceria para tais espaços. Uma das

Quadro 1 | Taxas de crescimento turístico: Destaque para países da América Latina e comparativo brasileiro com média mundial.

Contribuição direta de viagens e turismo para PIB		2012 % crescimento
11	Venezuela	9.6
21	Brasil	7.8
38	Costa Rica	6.2
62	Chile	4.7
72	Guatemala	4.4
80	Argentina	3.7
84	Peru	3.6
87	Equador	3.4
97	México	2.7
	Média mundial	2.7
111	Cuba	2.2

Fonte: WTTTC (2012).

mais significativas formas de Adoção verificadas na realidade brasileira pode ser constatada em Belo Horizonte, com o desenvolvimento do Projeto 'Adote o Verde', pelo qual todas as pessoas, físicas ou jurídicas, podem ser adotantes de espaços públicos abertos. Atualmente, o Projeto contabiliza mais de trezentos espaços, entre eles dez parques administrados sob essa modalidade de gestão espacial. Curitiba, no Paraná, que também desenvolve o Turismo Urbano como segmento importante da economia, em 2009 celebrou a Adoção do Jardim Botânico, um dos principais atrativos turísticos da Capital.

Outra cidade na qual as Adoções vêm adquirindo substanciais proporções é Florianópolis, no litoral de Santa Catarina. Nessa cidade, onde o Turismo é um dos principais setores da economia, amparando-se especialmente em suas áreas públicas, as Adoções são concretizadas pelo 'Programa de Adoção de Áreas Verdes Públicas', regulado pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM). Essas adoções são regidas pela Lei 2.668/87 e pelo Decreto Municipal 106/88, visando à revitalização paisagística e à manutenção dos espaços públicos. Nessa cidade, as Adoções são consolidadas sem que haja a participação dos usuários, tanto na escolha de áreas e concepção do projeto, quanto na avaliação após sua implementação. Como justificativa para o estabelecimento das Adoções de áreas públicas, a FLORAM informa não possuir dotação orçamentária e infraestrutura suficientes para a prestação integral dos serviços de conservação de tais espaços e afirma não estabelecer avaliação sistemática de desempenho das Adoções também devido à escassez de mão de obra municipal.

Em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, as Adoções de espaços públicos também vêm se estabelecendo como formas expressivas de gestão espacial. Nessa cidade, a prática das Adoções originou-se no 'Programa Adote uma Praça', criado pelo governo Alceu Collares (1985-1988), por meio da Lei Complementar 136, de julho de 1986, e atualmente é regida pela Lei Complementar 618, de junho de 2009. Sob o nome 'Adote uma Praça', o

programa de Adoções de espaços públicos da Capital é gerenciado pela Secretaria do Meio Ambiente, e estabelece que qualquer entidade civil pode assumir a responsabilidade por área verde pública do Município, a saber, canteiros, rótulas, jardineiras, parques e praças.

Em instância legal superior à Lei das Adoções, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, para a promoção da vida digna dos habitantes, o espaço deve ser administrado com base em compromissos fundamentais, entre eles, a participação popular nas decisões (Porto Alegre, 1990, Título I, Cap I, Art. 6º). Com relação ao tema aqui tratado, faz-se importante destacar o que Lei expressa:

O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, atendido o interesse público, coletivo ou social (...). Em qualquer hipótese, o Poder Público promoverá ampla discussão com a comunidade local (Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990, Tít. I, Cap. I, Art. 15º).

Como se observa, de acordo com a legislação pertinente, a intervenção privada no espaço público porto-alegrense prevê a participação da população, em nível de debate, ressaltando por isso a importância do usuário residente para o processo de gestão espacial urbana. Acerca da relevância desse tipo de participação no âmbito do planejamento urbano, França (2010, pp. 104-105) ratifica que, em se tratando da administração pública,

[...] é a sociedade que deve atuar nas primeiras trincheiras de defesa daquilo que é comum, da execução e gerenciamento das atividades estatais e de toda ação do Estado que, de alguma forma, reflete em suas vidas. Destarte, o controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão [...]. A situação passiva e inerte do cidadão diante da atividade estatal abre perigosas brechas para que aquele que detém o poder possa abusar do mesmo. A operacionalização desse meio de

controle da Administração é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado.

Em consonância com esse autor, Bramwell e Lane (2000) afirmam que, no que tange aos espaços que sirvam ao turismo e ao lazer, a participação dos usuários é cada vez mais necessária, na medida em que se verifica haver a tendência de os atores privados compartilharem do planejamento espacial. Nesse sentido, todos os atores do processo em questão – os *stakeholders* – devem contribuir para a construção de arranjos colaborativos ou parcerias, visando ao desenvolvimento das ações de políticas públicas.

Sobre o lugar reservado aos usuários no processo de planejamento urbano, cabe destacar que, em Porto Alegre², verifica-se uma participação na instância da gestão do espaço, mais especificamente, de aplicação dos recursos do Município, e não no planejamento amplo da cidade. Assim, tal participação ocorre, ainda no nos dias atuais, em instância indireta, mediante as consultas para o programa de Orçamento Participativo, instrumento que posicionou a capital gaúcha como a cidade brasileira executora de um dos quarenta melhores modelos de gestão pública democrática do país, de acordo com o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU³), como aponta a Prefeitura Municipal da cidade.

Pelos exemplos expostos, na conjuntura brasileira dos investimentos privados em espaços públicos, independentemente da abrangência econômica dos

contratos e da interferência espacial do setor privado, o importante é que o debate e a análise acerca das Adoções não são invalidados. Ao contrário, no que concerne tanto à concessão territorial parcial, como à total, a gestão do setor privado em substituição ao público ou em parceria com este é passível de análise em relação à percepção espacial dos usuários, visto que, em última instância, as intervenções são destinadas a eles.

A discussão quanto à prática das Adoções refere-se, assim, ao fato de os cidadãos tornarem-se detentores do conhecimento acerca dos projetos que envolvam seu cotidiano, mais especificamente, seus espaços urbanos. Essa possibilidade de diálogo entre Estado e sociedade civil é que poderá torná-la uma ‘sociedade cidadã’, a qual “reúne indivíduos que tem consciência de um papel a desempenhar na organização política da vida social” (Charaudeau, 2006, p. 60). A partir dessa perspectiva, é que se fará possível a instauração de projetos que efetivamente atendam o coletivo:

De fato para que a decisão seja coletiva é preciso, inicialmente, que os diversos indivíduos que compõem o coletivo entendam-se para a elaboração de um projeto comum, decorrente de um objetivo comum, o que supõe a existência de um espaço de discussão onde se elabore esse projeto comum. Em seguida, é preciso que o compromisso de ação, sempre sob responsabilidade do coletivo, seja firmado por um seu representante. Finalmente, é necessário que os meios escolhidos também tenham sido discutidos, a fim de que se estabeleça qual deles deverá ser utilizado pelo representante. Por sua vez, esse representante é obrigado a prestar contas de seus atos perante a coletividade, que deve prever mecanismos de controle dos atos praticados por seus representantes [...] Daí resulta uma organização da ação política que compreende um espaço de discussão dos objetivos a definir [...] um modo de acesso à representação do poder [...] e modalidades de controle [...] (Charaudeau, 2006, p. 18).

² Trabalho completo sobre a percepção dos usuários em relação às Adoções ocorridas em Porto Alegre pode ser conferido em publicação da dissertação desta autora, no link < http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/Fernanda_Costa_2013.pdf >.

³ Dados informados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre em seu site oficial, no qual também se encontram demais informações sobre o Orçamento Participativo: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>>.

Salienta-se a relevância que possui o debate sob o ponto de vista do planejamento urbano, pois, mais do que se versar sobre espaços que possam servir à divulgação de marcas, a dinâmica de Adoções refere-se, em uma instância mais profunda, à discussão acerca do valor do espaço para o lazer público, destinado tanto ao residente como ao visitante. Ressalta-se ainda que as intervenções do setor privado geralmente ocorrem, em maiores proporções, nas regiões não periféricas das cidades, nas quais o espaço é mais valorizado, em relação a outras áreas mais distantes do centro cujos equipamentos sejam equivalentes (Souza, 2010). Nesse sentido, uma vez que a construção dos territórios dá-se “como parte indissociável de processo identitário” (Araujo, 2007, p. 31), pelo jogo entre material e imaterial, eles são primeiro a constituição de um valor, tanto cultural como político e econômico, e subentendem tanto a apropriação simbólica como a dominação funcional por meio do espaço.

A questão referente à participação dos usuários no planejamento e gestão do meio urbano, sob a égide de parcerias público-privadas do tipo Adoções, legitima-se no âmbito do debate público, aberto. Juntamente com a possibilidade da discussão, a elaboração de trabalhos que viabilizem a avaliação do uso e da satisfação dos indivíduos em relação ao seu meio produz dados concretos, os quais demonstram um cenário de como os usuários veem e elaboram seu meio, bem como apontam a forma de como eles gostariam que os espaços fossem planejados e geridos.

4. Considerações finais

Tanto na realidade brasileira, como na conjuntura mundial, cada vez mais as parcerias entre os poderes público e privado, categorizadas em modalidades diversas, concretizam projetos, os quais evidenciam uma ligação clara entre ‘visibilidade’ de um investidor e um ideal político vigente no espaço

público. Por isso, antes de se tornar espaço de lazer e/ou de turismo, esses ambientes constituem-se em uma ideia, ligados, sobretudo, a uma vontade política. Também por isso, os espaços públicos abertos, assim como seu planejamento, a cargo do Estado, podem ser caracterizados como um meio de controle social (Serpa, 2007).

Admitindo-se que o processo de planejamento urbano deva ser uma via de diálogo entre sociedade e Estado, é imperativo que este conheça as necessidades dos usuários em relação aos espaços públicos de lazer e turismo. Portanto, não basta haver ambientes públicos de qualidade. Importa, “indiscutivelmente, o modo como os espaços públicos são geridos” (Shaftoe, 2008, p. 132). Por conseguinte, não há razão em se alicerçar um planejamento que não considerem as impressões dos usuários e suas formas de apropriação dos espaços ofertados a eles no âmbito do domínio público. É a partir do entendimento dos processos de percepção desses usuários em relação ao meio ambiente que se poderão fornecer espaços bem planejados. Faz-se ainda importante a construção desses espaços de qualidade, na medida em que “sem bons espaços públicos urbanos, é provável que haja um direcionamento, cada vez mais, para espaços privatizados e uma sociedade polarizada” (Shaftoe, 2008, p. 5), portanto, de uma sociedade na qual os indivíduos sigam para uma conjuntura de segregação, intensificando o processo de construção de não lugares (Augé, 2000).

A prática de participação dos usuários do espaço deve ser considerada particularmente em referência à gestão do meio urbano em face das estratégias e dos instrumentos ao dispor do Poder Público para atrair investimentos privados. Nada obstante, o que se observa atualmente são a baixa qualidade e a inexpressiva incidência do debate acessível acerca da gestão compartilhada entre os poderes público e privado para espaços abertos, de uso irrestrito (Pereira, 2011), em especial nos países com pouca tradição nesse formato de administração, como é o caso do Brasil (Maricato & Ferreira, 2002).

A urgência da análise de espaços que amparem concomitantemente as práticas de lazer e turismo também se respalda no fato de que o acesso ao turismo é importante indicador de qualidade de vida, conclusão alcançada por ocasião da Conferência de Manila, já em 1980. Nesse âmbito, a percepção de um turismo reservado apenas a quem disponha de tempo livre e recursos econômicos para praticá-lo deu lugar à visão de que o turismo é uma necessidade e um direito humano (Dias, 2008).

Referências bibliográficas

- Araujo, F. G. B. (2007). Identidades territoriais: Entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In R. Haesbaert (Ed.), *Identidades e territórios: Questões e olhares contemporâneos* (pp. 33-56). Rio de Janeiro: Access.
- Augé, M. (2000). *Los "no lugares", espacios del anonimato: Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Barros, J. A. (2011). *Malhe de graça e ao ar livre*. Acedido em 11 de novembro de 2011, em <http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/diario-gaucho/19,0,3352470,Malhe-de-graca-e-ao-ar-livre.html>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2000). *Tourism collaboration and partnerships: Politics, practice and sustainability*. Clevedon: Channel View Publications.
- Bult-Spiering, M., & Dewulf, G. (2007). *Strategic issues in public-private partnerships: An international perspective*. London: John Wiley & Sons.
- Bussarello, R. (1998). *Dicionário básico latino-português* (4ª ed.). Florianópolis: Ed. da UFSC.
- Castro, J. A. D., & Timm, L. B. (2006). *Estudos sobre parcerias público-privadas*. São Paulo: IOB Thomson.
- Charaudeau, P. (2006). *Discurso político*. São Paulo: Contexto.
- Dias, R. (2008). *Planejamento do turismo: Política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2011). *Stories of practice: Tourism policy and planning – New directions in tourism analysis*. Great Britain: MPG Books Group.
- Ferreira, A. B. H. (1999). *Novo Aurélio século XXI: O dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- França, P. G. (2010). *O controle da administração pública: Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento* (2ª ed.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Governo do Brasil (1988). *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.
- Governo do Brasil (2001). Lei 5788/90. *Estatuto da cidade*. Presidente da República.
- Governo do Brasil (2004). *Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004*. Câmara Presidência da República: Brasília. Acedido em 02 de novembro de 2011, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm
- Governo do Brasil (2009). *Programa de qualificação à distância para o desenvolvimento do turismo: Formação de gestores das políticas públicas do turismo*. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2007). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Grã-Bretanha: Biddles Ltd.
- Maricato, E., & Ferreira, J. S. W. (2002). Operação urbana consorciada: Diversificação urbanística participativa ou aprofundamento de desigualdade?. In L. M. Osório, (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.
- Município de Porto Alegre (1990). *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Município de Porto Alegre.
- Pereira, B. (2011). *PPP, essa outra desconhecida*. Acedido em 1 de novembro de 2011, em <http://pppbrasil.com.br/portall/content/artigo-ppp-essa-outra-desconhecida>
- Serpa, A. (2007). *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto.
- Shaftoe, H. (2008). *Convivial urban space: Creating effective public spaces*. Londres: Earthscan.
- Souza, F. S. (2010). *A adoção de parques urbanos na cidade de Porto Alegre: Publicidade e reprodução do capital da iniciativa privada através de espaços públicos*. [CD-ROM]. Porto Alegre: XVI Encontro Nacional dos Geógrafos.
- Talamini, E., & Justen, M. S. (2005). *Parcerias público-privadas: Um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Wettenhall, R. (2005). *The public-private interference: Surveying the history*. In G. A. Hodge & C. Greve (Eds.), *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.