

Impactos da “Paulista Aberta” na vitalidade urbana local.

Marcela Kanitz¹; Victor Andrade²; Leonardo Bueno³

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB-UFRJ) e Pesquisadora do Laboratório de Mobilidade Sustentável do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABMOB-PROURB-UFRJ), Av. Reitor Pedro Calmon, 550, 4º andar - sala 405 - Cidade Universitária, Rio de Janeiro, RJ – CEP 21941-901, Tel: (21) 3938 1990, E-mail: labmob@fau.ufrj.br.

² Coordenador do Laboratório de Mobilidade Sustentável do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LABMOB-PROURB-UFRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB-UFRJ), Tel: (21) 3938 1990, E-mail: labmob@fau.ufrj.br.

³ Pesquisador e Doutorando em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV), Mestre em Políticas Públicas também pela EAESP-FGV, Av. 9 de julho 2029 Bela Vista, São Paulo, SP, CEP 01313-902, Tel: (11) 3799-7777, E-mail: srcg@fgv.br.

SINOPSE

O programa “Paulista Aberta” abre a Avenida Paulista para pessoas e restringe a circulação de veículos motorizados aos domingos e feriados. A mobilização pela sua abertura para os pedestres e transporte ativo começou em 2014, por demanda de organizações da sociedade civil e por uma grande parcela da população. Em 2015, a “Paulista Aberta” surgiu no contexto do programa Ruas Abertas, decretado pela prefeitura de São Paulo e que busca incentivar a apropriação do espaço público viário como um espaço de lazer e para práticas de exercícios físicos e, conseqüentemente, estimular atividades culturais e econômicas.

Este estudo buscou avaliar impacto da “Paulista Aberta” na vitalidade urbana local através da análise de indicadores ambientais, urbanos, sociais e econômicos. O estudo foi desenvolvido pelas instituições LABMOB-PROURB-UFRJ, Bike Anjo, Corrida Amiga e ITDP Brasil, com apoio do ICS. As medições de impacto foram feitas através de análises contrafactuais de dados primários e secundários. Os dados primários do estudo foram coletados através de *surveys* com amostras representativas para os beneficiários do programa – frequentadores, moradores dos arredores da avenida e comerciantes locais – e também através de observação local, em visitas a campo durante a “Paulista Aberta”.

Os *surveys* investigam questões relacionadas a hábitos de transporte, de lazer, de consumo, prática de exercício físico e também a avaliação dos beneficiários em relação ao programa. Os resultados mostram evidências de efeitos positivos da “Paulista Aberta” em relação ao aumento do uso do espaço público, da prática de atividades de lazer ao ar livre e ao estímulo de consumo no comércio local. Os dados indicam que a maior parte dos beneficiários é favorável à “Paulista Aberta” - 97% dos frequentadores, 71% dos moradores, 86% comerciantes de lojas de rua e 92% dos comerciantes ambulantes.

PALAVRAS-CHAVE

ruas abertas, vitalidade urbana, medições de impacto, transporte ativo

INTRODUÇÃO

A mobilização para a abertura da Av. Paulista para pessoas aos domingos e feriados começou em 2014, por uma demanda de organizações da sociedade civil junto a uma grande parcela da população. As principais motivações desses grupos foram a importância

da apropriação do espaço público pela sociedade e a valorização da rua como espaço de lazer e para prática de exercício físico. A gestão municipal acatou a proposta e a “Paulista Aberta” começou a acontecer, regularmente, a partir de outubro de 2015. Em junho de 2016, o Decreto nº 57.086 instituiu o programa Ruas Abertas na cidade de São Paulo, que busca restringir a circulação de veículos motorizados, promover a abertura de ruas para as pessoas, incentivar a apropriação do espaço público como um espaço de lazer e para práticas de exercícios físicos e estimular atividades culturais e econômicas.

A pesquisa “Avaliação de Impacto da Paulista Aberta na Vitalidade Urbana” foi desenvolvida por uma equipe formada por representantes do Laboratório de Mobilidade Sustentável (LABMOB/PROURB/UFRJ), do Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento do Brasil (ITDP Brasil) e das organizações civis não governamentais Bike Anjo e Corrida Amiga. O projeto teve o apoio do Instituto Clima e Sociedade (ICS), que busca através do estudo fomentar pesquisas que avaliem o impacto de intervenções urbanas favoráveis à mobilidade ativa, campo onde a produção institucional e acadêmica ainda é incipiente. Nesse sentido, também permite uma maior compreensão sobre os métodos existentes para mensurar efeitos de projetos que interferem nas cidades.

Além do corpo técnico e consultivo de desenvolvimento do estudo, a pesquisa também contou com o acompanhamento, em momentos estratégicos, de atores-chaves relacionados ao programa Paulista Aberta e impactados por ele ou profissionais com conhecimentos específicos relacionados ao projeto. Fizeram parte dessa rede de acompanhamento as seguintes instituições, relacionadas ao setor público, privado, sociedade civil e academia: Comitê de Acompanhamento e Fortalecimento do Programa Ruas Abertas; Conselho Gestor Local da Avenida Paulista; Câmara Municipal de São Paulo; Prefeitura Regional da Sé; CET Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo; Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes de São Paulo; Associação Paulista Viva; Grupo de Estudos de Pesquisas Epidemiológicas em Atividade Física e Saúde (Universidade de São Paulo).

A colaboração desses atores aconteceu por meio de dois painéis de discussão sobre o desenho da pesquisa e a análise dos dados coletados. Sua colaboração foi essencial para o desenvolvimento da pesquisa uma vez que o diálogo proporcionou um maior entendimento da complexidade das relações entre a Paulista Aberta e o setor público, privado e a sociedade civil local.

O objetivo central da pesquisa é verificar os efeitos da “Paulista Aberta” na vitalidade urbana local, partindo da hipótese de que o programa ao tornar o espaço viário exclusivo para o uso das pessoas e outros modos ativos impacta positivamente a vitalidade urbana e a qualidade de vida no local (LABMOB et al., 2019). O conceito de vitalidade urbana se refere ao bom desempenho dos espaços públicos e à sua capacidade de suportar diferentes funções urbanas (JALALADDINI; OKTAY, 2012). Além do objetivo central, o estudo também tem como objetivos secundários investigar questões relacionadas à migração modal no local, demanda de espaço público na cidade, mudanças comportamentais relacionadas às atividades de lazer, impactos ambientais e também investigar a avaliação do programa pelos seus beneficiários - moradores da região da “Paulista Aberta”, frequentadores do programa e comerciantes locais.

Os efeitos da “Paulista Aberta” são estimados através de análises contrafactuais de indicadores sociais, urbanos, ambientais e econômicos, na intenção de abarcar as diferentes dimensões da vitalidade urbana. Os indicadores são formados por dados primários e secundários. O presente trabalho descreve apenas os resultados mais relevantes das análises e diagnósticos sobre os dados primários coletados. Os dados foram obtidos através da aplicação de *surveys* e por observação local, através de visitas à “Paulista Aberta”.

DIAGNÓSTICO, PROPOSIÇÕES E RESULTADOS

A pesquisa trata-se de uma avaliação de impacto *expost*, isto é, sua metodologia estima os efeitos após a implementação do programa. O estudo foi aplicado em outubro de 2018 cerca de três anos após o início da Paulista Aberta. Avaliações de impacto são fundamentais para o planejamento e acompanhamento dos resultados de políticas públicas urbanas. Ao monitorar e documentar os efeitos, esperados ou inesperados, positivos ou negativos, verifica-se a capacidade de intervenções em atingirem os objetivos dessas políticas. A comprovação de seus benefícios colabora para estimular novos investimentos públicos e no apoio ao desenvolvimento de novas políticas.

O desenho da avaliação de impacto se baseou nos seguintes passos (LAZZARINI et al., 2018):

1. Delimitação do público-alvo: recorte dos beneficiários do projeto;
2. Definição da Teoria da Mudança: desenvolvimento do modelo lógico que conecta a intervenção com o resultado esperado;
3. Benchmarking: identificação de referências de projetos semelhantes e casos de sucesso que serviram como ponto de partida para a avaliação e para a composição dos indicadores;
4. Definição dos indicadores de avaliação de impacto: identificação das métricas a serem avaliadas, que deveriam se relacionar diretamente com os resultados identificados na teoria da mudança;
5. Definição dos níveis de medição dos indicadores: decisão sobre como seriam realizadas as análises e verificações de impacto dos indicadores;
6. Contrafactual: nesse ponto, foram definidos os grupos tratados e seus respectivos controles, isto é, o grupo que iria constituir o cenário alternativo que não sofreu a intervenção;
7. Plano amostral: a decisão sobre a amostra dependeria da escolha dos métodos de medição, podendo ser feita através de um cálculo estatístico que variou de acordo com o tamanho do efeito esperado (cálculo de poder);
8. Cronograma de medição: definição do período de coleta de dados. A medição foi feita através dos mesmos métodos no grupo de tratamento e de controle, podendo ser realizada através de dados primários e/ou secundários – estes diminuem o custo de aplicação do estudo.
9. Análises e interpretações: medições de impacto, análises e identificação de possíveis vieses e heterogeneidades dentro dos grupos analisados

O segundo passo da metodologia se refere a uma ferramenta de planejamento e avaliação comumente utilizada em iniciativas que visam promover mudanças sociais. Parte-se de impactos esperados a longo prazo para construir um quadro lógico que detalhe o processo de mudança necessário para alcançá-los. A teoria da mudança do estudo parte da relação lógica de que o Programa Paulista Aberta ao restringir o uso das ruas para os veículos motorizados e reverter todo o espaço viário para uso das pessoas gera uma grande oferta de espaço público para atividades de lazer. Essa oferta de espaço público junto aos usos diversificados já existentes no local atraem mais pessoas para a Av. Paulista. A movimentação de pessoas durante a “Paulista Aberta” possibilita o aumento de interações sociais e incentiva as atividades econômicas locais. Essa relação gera uma dinamização tanto do espaço público, que recebe mais pessoas e novas atividades, quanto da economia local, onde os estabelecimentos ganham mais consumidores e mais serviços são atraídos. Além disso, ao possibilitar e incentivar modos ativos de deslocamento e a prática de atividades físicas, o Programa Paulista Aberta também tem o potencial de melhorar a saúde de seus usuários. A partir desse encadeamento lógico, entende-se que a “Paulista Aberta” tem um potencial de impacto benéfico em diversos aspectos - sociais, econômicos,

ambientais e urbanos - e, portanto, de contribuir positivamente para a vitalidade urbana local e para a qualidade de vida das pessoas.

Os métodos usados para verificação dos impactos da “Paulista Aberta” buscaram sempre que possível fazer uma análise contrafactual dos indicadores coletados para fortalecer a atribuição dos efeitos estimados ao programa (LAZZARINI et al., 2018). Para isso, o *survey* foi aplicado também para moradores e comerciantes locais da Av. Brig. Faria Lima, local escolhido para os grupos contrafactuais da pesquisa. A escolha da via para os grupos de controle foi um desafio do estudo visto que a Av. Paulista é um local icônico de São Paulo e se trata de uma área com um forte simbolismo na cidade. Foram analisadas vias similares a Av. Paulista, sugeridas em reuniões com os atores locais e, por fim, suas características urbanas e socioeconômicas foram emparelhadas com as das outras avenidas sugeridas. A avenida Av. Brig. Faria Lima foi escolhida para o controle porque foi a que mais se aproximou da área que recebeu o Programa.

Para o grupo de moradores da região e comerciantes locais da Av. Paulista, foi usado o método de comparação de médias para a análise dos dados primários coletados. O método da comparação de médias compara a distribuição das variáveis de interesse entre o grupo de tratamento e o grupo de controle, no caso, os moradores e comerciantes da Av. Brig. Faria Lima. Com o auxílio de testes de hipótese para médias e proporções (teste de Fisher, teste Chi-quadrado, entre outros) esse método permite identificar se as diferenças achadas entre essas variáveis deve, ou não, ser atribuída à intervenção implementada. Nos indicadores onde não foi possível obter dados retroativos e contrafactuais adequados, as análises se referem apenas a diagnósticos relativos à população de beneficiários investigada.

No caso dos frequentadores, não foi possível obter um grupo contrafactual plausível. Por se tratar de uma avaliação *expost* há uma grande dificuldade para a seleção de uma amostra que frequentava aquele local antes da “Paulista Aberta” (LABMOB et al., 2019). Além disso, as pessoas que frequentam a Paulista Aberta hoje em dia o fazem por conta de motivações próprias. Em termos técnicos, elas se autoselecionam para participar do programa. Assim, fica difícil encontrar um grupo de pessoas comparável aos frequentadores, porque o fato de decidirem ir para a avenida paulista já é algo que os diferencia completamente de qualquer outro grupo de pessoas. Os impactos do programa sobre quem decide participar por conta própria serão sempre diferentes de alguém que não decide participar. Assim, não há um grupo de comparação factível para servir de controle do grupo de beneficiários. Para o caso de moradores e comerciantes, esse problema é menor, pois estes não se auto selecionam para receber o programa.

Os *surveys* obtiveram amostras representativas de cada grupo de beneficiário, entrevistando 197 moradores, 342 frequentadores, 63 comerciantes de lojas de rua e 136 comerciantes ambulantes na Av. Paulista. Nos grupos contrafactuais, foram entrevistados 219 moradores e 81 comerciantes de lojas de rua.

O estudo aplica um *survey* interseccional. Isto é, coleta as informações em um determinado momento com a intenção de descrever características das populações de beneficiários investigadas (BABBIE, 1999, p.101). Para alguns indicadores foram feitas perguntas retroativas com auxílio de técnicas de *recall* baseadas no método “*Life History Calendar*” (LHC) (Calendário de História de Vida). Esse método inclui no escopo do *survey* perguntas sobre memórias de eventos marcantes na vida do entrevistado que ocorreram no período investigado no estudo. Essas perguntas buscam auxiliá-los na elaboração de relações mentais entre os eventos. No caso da pesquisa, buscou-se resgatar memórias pessoais sobre eventos que ocorreram na época anterior ao início da “Paulista Aberta” que poderiam auxiliar os entrevistados a lembrarem de seus hábitos, em geral, nessa época.

Em relação aos resultados das análises de indicadores urbanos, os levantamentos sobre atividades de apropriação do espaço público e as filmagens de *drone* feitas durante a “Paulista Aberta” mostram que o programa possibilita o acontecimento de diversas atividades de lazer e atrai um grande número de pessoas para o local. As filmagens foram viabilizadas em uma parceria com a Bike é Legal. Nelas, foram contadas em média 950 pessoas e 70 ciclistas nos quatro pontos onde foram feitas filmagens estáticas de apenas cinco minutos, em um dia nublado e com chuvas intermitentes. Os levantamentos sobre atividades no local contaram ao todo 43 eventos em um único percurso de uma extremidade a outra da “Paulista Aberta”, 297 pessoas envolvidas na organização das atividades e 2.379 espectadores. Cerca de 80% dos que assistiam as atividades estavam ocupando o asfalto, o que mostra a importância da reversão do espaço do carro para possibilitar a realização dessas atividades. Outro resultado interessante em relação aos efeitos dessa intervenção para a vitalidade e ativação dos espaços públicos é o grande número de entrevistados que afirmaram que foram influenciados, pela “Paulista Aberta” a frequentar outros espaços públicos em seu cotidiano. No grupo de moradores da região da Av. Paulista 42% sentiram-se influenciados pelo Programa a frequentar ruas, praças e outros espaços públicos em outro momento de seu dia a dia. No grupo de frequentadores esse índice foi de 73%.

O indicador ambiental de percepção de conforto em relação à poluição sonora mostra que quase metade (45%) dos frequentadores se sente confortável ou muito confortável. Para moradores da região da Av. Paulista entrevistados a percepção de conforto aos domingos, durante a “Paulista Aberta”, é maior do que durante a semana. Isso porque 30% deles declararam que se sentir confortáveis ou muito confortáveis aos domingos, ao passo que durante a semana esse índice foi de apenas 12%. No entanto, as análises contrafactuais do grupo de moradores e do grupo de comerciantes locais mostram que há uma tendência de maior desconforto aos domingos em relação à poluição sonora da Av. Paulista se comparada à Av. Brig. Faria Lima. Além da questão da poluição sonora, também foram verificados indícios de um possível efeito negativo do programa em relação à segurança pública local aos domingos, somente para o grupo de moradores da região. A análise contrafactual mostra uma percepção de maior insegurança deste grupo comparada ao grupo de moradores da região da Av. Brig. Faria Lima. Essa percepção contrasta com a dos frequentadores, dos quais a grande maioria (88%) declarou se sentir segura ou muito segura durante suas visitas à Paulista Aberta.

Os resultados sobre indicadores sociais mostram que muitos frequentadores se exercitam no local e que, tanto os que moram na região quanto os que visitam a avenida aos domingos, são frequentadores regulares da “Paulista Aberta”. No grupo de frequentadores, 89% visitam o programa com alguma regularidade para realizar atividades de lazer e 41% tem o hábito de praticar algum exercício físico no local. No grupo de moradores da região, a análise contrafactual mostra indícios de que o programa os atraiu a fazer mais atividades de lazer no local. Nesse grupo, 78% visitam o local com alguma regularidade.

Em relação aos hábitos de deslocamento, as análises mostraram uma tendência similar no grupo de moradores beneficiários do programa e em seu contrafactual de diminuição de uso do transporte por carros e aumento do deslocamento a pé. As análises contrafactuais relativas aos hábitos de deslocamento aos domingos dos moradores da região da Av. Paulista confirmaram o efeito esperado de diminuição do uso do carro nesse grupo, uma vez que sua circulação fica restringida e limitada por conta da operacionalização do Programa.

Os indicadores econômicos mostram algumas evidências de que a “Paulista Aberta” estimula o uso do comércio local. Em relação aos hábitos de consumo dos que frequentam o programa, a maioria (75%) declarou que comprou algo na avenida em sua última visita e metade disse que consome algo em todas suas visitas. As entrevistas com comerciantes ambulantes indicam que a maior parte (65%) começou a funcionar após o início do programa e trabalha, no local, somente nos dias de “Paulista Aberta”. Em relação ao

comércio de lojas de rua, a análise contrafactual mostrou que, no período após a implementação da Paulista Aberta, houve uma percepção de aumento nas vendas aos domingos dentre os comerciantes da Av. Paulista, indicado por cerca de 70% desses, ao passo que houve uma percepção de diminuição nas vendas, nesses mesmos dias, pelo mesmo índice (cerca de 70%) de comerciantes da Av. Brig. Faria Lima.

Por fim, além das análises dos indicadores relacionados à vitalidade urbana, os resultados também indicam a opinião e a avaliação dos beneficiários sobre a “Paulista Aberta”. De acordo com eles, há um alto índice de aprovação da “Paulista Aberta” dentre seus beneficiários. No grupo dos comerciantes ambulantes, 92% são favoráveis ao Programa e 88% acham que seu impacto foi positivo para seu estabelecimento, principalmente por ter aumentado suas vendas e seu fluxo de clientes. No grupo dos moradores da região da Av. Paulista, 71% são favoráveis e 58% afirmaram que perceberam um resultado positivo do programa para sua qualidade de vida. No grupo de frequentadores do Programa, 97% são favoráveis e 87% perceberam os benefícios positivos da Paulista Aberta na sua qualidade de vida. Além dos beneficiários diretos do programa, os moradores da região da Av. Brig. Faria Lima foram questionados sobre sua avaliação do programa. No geral, foram encontradas porcentagens semelhantes ou até um pouco maiores de entrevistados que se declararam favoráveis. Os principais motivos para a aprovação do programa indicados pelos moradores e pelos frequentadores estão relacionados ao fato de que a Paulista Aberta é um espaço democrático e bom para atividades de lazer e culturais, que ativa o espaço público e torna a rua mais viva.

CONCLUSÕES

Os resultados encontrados na avaliação de impacto mostram indícios que o programa contribui, positivamente, para a apropriação pelas pessoas do espaço viário da Av. Paulista para a prática de atividades de lazer, possibilita a realização de exercícios físicos e de diversos eventos ao ar livre e estimula o consumo no comércio local. As contribuições benéficas superam os poucos indícios negativos que não foram unânimes entre os entrevistados, encontrados apenas para poucos indicadores na amostra de comerciantes e moradores. Portanto, pode-se afirmar que os resultados da pesquisa de avaliação de impacto apresentada neste trabalho mostram que a Paulista Aberta obteve sucesso em atingir seus objetivos iniciais, impactando positivamente a vitalidade urbana no local. As informações coletadas pelo estudo podem auxiliar a gestão do programa em sua qualificação e melhoria. Além disso, o monitoramento contínuo do programa através de avaliações semelhantes periódicas poderia acompanhar novas tendências ao longo dos anos e gerar subsídios para novas diretrizes do programa de Ruas Abertas.

BIBLIOGRAFIA

BABBIE, E. Métodos de Pesquisa de Survey. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

JALALADDINI, S.; OKTAY, D. Urban Public Spaces and Vitality: A Socio-Spatial Analysis in the Streets of Cypriot Towns. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 35, n. December 2011. p. 664–674.

LABMOB et al. Avaliação de Impacto da Paulista Aberta na Vitalidade Urbana. São Paulo: 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Z5eBxe>>

LAZZARINI, S. G. et al. Guia de Avaliação de Impacto Socioambiental para Utilização em Negócios e Investimentos de Impacto: Guia geral com foco em verificação de adicionalidade. São Paulo: 2018