



Universidade de Brasília

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

MARCOS RICARDO DOS SANTOS

**DEFINIÇÃO DE FUNÇÕES URBANAS PARA REINserÇÃO DE  
ÁREAS DETERIORADAS À DINÂMICA DA CIDADE: UMA  
ABORDAGEM A PARTIR DA ECONOMIA URBANA**

BRASÍLIA, 2023

MARCOS RICARDO DOS SANTOS

**DEFINIÇÃO DE FUNÇÕES URBANAS PARA REINserÇÃO DE  
ÁREAS DETERIORADAS À DINÂMICA DA CIDADE: UMA  
ABORDAGEM A PARTIR DA ECONOMIA URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Programa de Pós-Graduação da 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: Tecnologia, Ambiente e Sustentabilidade.

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

BRASÍLIA, 2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

**RICARDO DOS SANTOS, Marcos. Definição de funções urbanas para reinserção de áreas deterioradas à dinâmica da cidade: uma abordagem a partir da economia urbana.**

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2023.

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**Novas funções urbanas para reinserção de áreas deterioradas à dinâmica da cidade:  
uma abordagem a partir da economia urbana.**

Autor: Marcos Ricardo dos Santos

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 “Tecnologia, ambiente e sustentabilidade”.

Aprovado em: 06/07/2023.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

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

---

Heliana Comin Vargas; Dr.<sup>a</sup> (FAU - USP).  
(EXAMINADORA EXTERNA)

---

Benny Schvarsberg; Dr. (FAU - UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

Neio Lucio de Oliveira Campos; Dr. (POSGEA - UnB).  
(SUPLENTE)

Brasília, julho de 2023.



*“We don't need no more trouble.”*

Bob Marley

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Maria do Carmo Bezerra, pela cuidadosa condução deste trabalho, apontando caminhos, ajudando-me a olhar para o que realmente importa e pela paciência em conseguir transformar algumas ideias soltas num trabalho acadêmico (aparentemente) consistente. Agradeço também por ter me acolhido no decorrer do curso – e por confiar que daria tempo. E por responder a todos os e-mails em tempo realmente recorde.

Agradeço à professora Yaeko Yamashita por ter aceitado inicialmente meu projeto e pela orientação na primeira etapa do curso.

Agradeço aos professores Heliana Comin Vargas, Benny Schvarsberg e Neio Campos pelas instigantes contribuições nas bancas de qualificação e de defesa da dissertação.

Agradeço aos professores Ricardo Trevisan, Yaeko Yamashita, Joaquim Aragão, Neio Campos, Romulo Ribeiro, Benny Schvarsberg e Gabriela Tenório pelas excelentes disciplinas ministradas, que muito me inspiraram ao longo do curso. E também à professora Gabriela pelo honroso convite em acompanhar sua turma durante o estágio docente.

Agradeço às colegas Isabela Pereira, Maria Emília Monteiro e Natália Cabral pela parceria, pelas trocas e pelas dicas práticas do ambiente universitário. E ao Rubens de Paula pelas dicas incríveis de ferramentas, especialmente pela preciosa sugestão sobre o *Metroverse*.

Agradeço aos amigos Diogo Costa, Adriano Gianturco e Leandro Narloch, por terem me apresentado tantas ideias que transformaram minha forma de pensar e de ver o mundo.

Agradeço a Jorge Guilherme Francisconi, Claudio Marinho, Victor Carvalho Pinto, Leon Myssior, Anthony Ling e todo o grupo de apoiadores do Caos Planejado, pelas ideias compartilhadas e pelo conteúdo de alto nível sobre urbanismo e sobre cidades.

Agradeço aos queridos amigos Manoela Macedo, Eduardo Pastore, Larissa Fonseca, Loyane Tavares, Diogo Ferreira e Paulo Maciel, que sempre me ensinam sobre como a vida deve ser.

Agradeço aos queridos amigos Leonardo Schneider, Felipe Barroso e Rodrigo de Noronha, pelo companheirismo e pelos *insights* constantes de como são a teoria e a prática da vida.

Agradeço à minha mãe, France Péreyron, pelo cuidado, carinho e entusiasmo de sempre, em todas as dimensões.

Agradeço ao meu pai, Cleon Ricardo dos Santos, pela atenção e inspiração – e por ser minha referência não só na arquitetura e no urbanismo, mas em tudo.

Agradeço à minha irmã, Mariana Schneider, pelo carinho, pelo cuidado, pela generosidade, pelas trocas constantes e pela parceria sem fim.

Agradeço à Cely e à Raquel Araújo pela confiança e o carinho, além das melhores dicas sobre todas as coisas.

Agradeço às pequenas Lara e Helena por, mesmo sem saber, me inspirarem a parar um pouco o trabalho para fazer este mestrado.

E agradeço à minha amada Andrea Araújo, por ser tão maravilhosa – em si e comigo.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xi
INTRODUÇÃO.....	12
1 CONCEITUAÇÃO SOBRE DINAMISMO URBANO E ASPECTOS URBANÍSTICOS A ELE ASSOCIADO.....	20
1.1 Considerações sobre abordagens do urbanismo e adequabilidade à promoção do dinamismo de áreas urbanas deterioradas.....	20
1.2 Características urbanísticas de dinamismo e sua consideração no projeto de intervenção urbana.....	27
1.3 Legislação urbanística: instrumentos de apoio a intervenções urbanas.....	34
1.4 Resumo e considerações finais do capítulo.....	42
2 CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA URBANA PARA IDENTIFICAR AS ATIVIDADES ASSOCIADAS AO DINAMISMO URBANO E SUAS DEMANDAS POR ÁREAS NA CIDADE.....	45
2.1 Fundamentos da economia para uma análise espacial intraurbana.....	45
2.2 Fundamentos e atualizações das teorias locacionais na economia urbana.....	53
2.3 Elementos para embasar a decisão de se realizar uma ação de intervenção: os custos e benefícios da intervenção econômica estatal.....	57
2.4 Prospecção de cenários com novas possibilidades para funções urbanas em projetos de reinserção de áreas deterioradas à cidade.....	60
2.4.1 Vantagens competitivas como estratégia para o desenvolvimento.....	61
2.4.2 Arranjos locais produtivos ( <i>clusters</i> ) como estratégia para ampliação de valor.....	63
2.4.3 A economia da complexidade como base metodológica para identificar indústrias com potencial de crescimento em uma região.....	66
2.4.4 Capital humano e geração de emprego como elementos propulsores de desenvolvimento em áreas urbanas.....	74
2.5 Resumo e considerações finais do capítulo.....	78

3	ASPECTOS ECONÔMICOS E URBANÍSTICOS QUE CONTRIBUÍRAM PARA O DESEMPENHO DE PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA.....	81
3.1	Projeto da Estação das Docas, em Belém.....	83
3.1.1	Análise das decisões sobre as atividades econômicas no projeto da Estação das Docas....	85
3.1.2	Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto Estação das Docas.....	88
3.2	Projeto do Porto Digital, no Recife.....	90
3.2.1	Análise das decisões sobre as atividades econômicas no projeto do Porto Digital.....	95
3.2.2	Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto do Porto Digital.....	97
3.3	Projeto do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.....	100
3.3.1	Análise das decisões sobre os aspectos econômicos do projeto do Porto Maravilha.....	107
3.3.2	Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto do Porto Maravilha.....	109
3.4	Resumo e considerações finais do capítulo.....	112
4	REFERÊNCIA DE ASPECTOS URBANÍSTICOS E DE ECONOMIA URBANA PARA PROJETOS QUE VISEM O DINAMISMO DE ÁREA URBANAS DETERIORADAS.....	116
4.1	Aspectos econômicos, urbanísticos, institucionais e de comunicação que devem ser considerados em projetos de intervenção urbana em áreas a serem dinamizadas.....	116
4.2	Passos para a elaboração de projeto de intervenção para reinserção de áreas deterioradas à cidade.....	119
4.2.1	Passo 1: estabelecer uma governança.....	119
4.2.2	Passo 2: analisar a capacidade tecnológica – e a vocação da área.....	120
4.2.3	Passo 3: avaliar ambiente concorrencial.....	126
4.2.4	Passo 4: realizar estudo de viabilidade.....	131
4.2.5	Passo 5: estabelecer diálogos e parcerias.....	133
4.2.6	Passo 6: definir o <i>cluster</i> principal.....	135
4.2.7	Passo 7: delimitar o universo da intervenção.....	138
4.2.8	Passo 8: mobilizar recursos de financiamento.....	139
4.2.9	Passo 9: institucionalizar, monitorar e comunicar.....	142
4.2.10	Passo 10: iniciar as intervenções urbanas.....	144
4.3	Resumo e considerações finais do capítulo.....	146
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
	REFERÊNCIAS.....	152

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Premissas para o projeto urbano.....	31
Figura 2 - Total de desembarques de turistas internacionais, por região do mundo.....	62
Figura 3 - Dimensões de potencialidade de crescimento econômico para centros urbanos.....	68
Figura 4 - Centros urbanos do Distrito Federal constantes na ferramenta <i>Metroverse</i> .....	70
Figura 5 - Mapa de atividades econômicas de Brasília, constantes na ferramenta <i>Metroverse</i> ...	71
Figura 6 - Visão panorâmica de atividades econômicas do centro urbano de Brasília.....	72
Figura 7 - Oportunidades de crescimento econômico em Brasília constantes na <i>Metroverse</i> ....	73
Figura 8 - A Estação das Docas em Belém aproveita a localização <i>waterfront</i> .....	87
Figura 9 - Ocupação e espacialização de empresas de tecnologia do Porto Digital.....	93
Figura 10 - Recuperação do fluxo de turistas no centro histórico do Recife.....	99
Figura 11 - Panorama da Praça Mauá, região portuária do Rio de Janeiro.....	103
Figura 12 - Mapa de localização dos bairros e limites da área do Porto Maravilha.....	103
Figura 13 - Paisagem do entorno da intervenção na zona portuária do Rio de Janeiro.....	111
Figura 14 - Perímetro do centro urbano Rio de Janeiro na ferramenta <i>Metroverse</i> .....	121
Figura 15 - Empregos do centro urbano Rio de Janeiro na ferramenta <i>Metroverse</i> .....	122
Figura 16 - Classificação de atividades econômicas do centro urbano Rio de Janeiro.....	123
Figura 17 - Mapa de <i>clusters</i> de conhecimento do centro urbano Rio de Janeiro.....	127
Figura 18 - Identificação de hospitais próximos à área central do Rio de Janeiro.....	128
Figura 19 - Identificação de hotéis próximos à área central e Zona Sul do Rio de Janeiro.....	129
Figura 20 - Identificação de <i>shoppings</i> de casa e decoração no Rio de Janeiro.....	130

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Lista de atividades econômicas consideradas como oportunidades para prospecção para o centro urbano “Rio de Janeiro”, constante na ferramenta <i>Metroverse</i> .....	123-125
--	---------

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Elementos urbanísticos para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção urbana.....	44
Quadro 2 - Elementos da economia urbana para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção.....	80
Quadro 3 - Elementos institucionais e de comunicação identificados na análise dos projetos Estação das Docas (Belém), Porto Digital (Recife) e Porto Maravilha (Rio de Janeiro).....	113
Quadro 4 - Elementos para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção urbana.....	118

## RESUMO

RICARDO DOS SANTOS, Marcos, M.Sc., Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, julho de 2023. **Definição de funções urbanas para reinserção de áreas deterioradas à dinâmica da cidade: uma abordagem a partir da economia urbana.** Orientadora: Maria do Carmo de Lima Bezerra.

A pesquisa tem como objetivo a identificação de critérios fundados na economia urbana para apoiar a definição de novas funções urbanas para áreas consideradas deterioradas, de modo a impulsionar sua reinserção à dinâmica urbana. Para isso, realiza levantamento bibliográfico sobre características urbanísticas e de economia urbana associadas ao dinamismo e à deterioração de áreas urbanas, bem como os estudos de economia urbana que apontem como identificar as atividades de maior potencialidade em determinadas áreas de uma cidade. Aprofundando os estudos foram identificados métodos de análise locacional desenvolvidos pela economia urbana para apoiar as intervenções urbanísticas e lhes conferir os espaços adequados para seu desenvolvimento. De forma a validar e complementar os critérios identificados no plano teórico, foram analisados três projetos em cidades brasileiras, com o intuito de se identificar, por recorrência, aspectos práticos complementares que também estimulem o dinamismo urbano, considerando as escolhas por atividades econômicas definidas, bem como suas demandas por localização, infraestrutura e serviços urbanos. Por fim, propõe-se a consolidação de critérios e alguns passos a serem considerados pelos projetos de reinserção urbana de áreas deterioradas a partir das demandas decorrentes da economia urbana da cidade de intervenção. São os seguintes passos: 1) estabelecer uma governança; 2) analisar a capacidade tecnológica – e a vocação da área; 3) avaliar ambiente concorrencial; 4) realizar estudo de viabilidade; 5) estabelecer diálogos e parcerias; 6) definir o *cluster* principal; 7) delimitar o universo da intervenção; 8) mobilizar recursos de financiamento; 9) institucionalizar, monitorar e comunicar; e 10) iniciar as intervenções urbanas.

*Palavras-chave:* economia urbana; intervenção urbana; características configuracionais.

## ABSTRACT

RICARDO DOS SANTOS, Marcos, M.Sc., Faculty of Architecture and Urbanism of the University of Brasília, July 2023. **Definition of urban functions to reinsert deteriorated areas into the dynamics of the city: an approach based on urban economics.** Advisor: Maria do Carmo de Lima Bezerra.

The research aims to identify criteria based on the urban economy to support the definition of new urban functions for areas considered deteriorated, to boost their reinsertion into the urban dynamics. To this end, it carries out a bibliographical survey on urban and urban economy characteristics associated with the dynamism and deterioration of urban areas, as well as urban economy studies that point out how to identify the activities with the greatest potential in certain areas of a city. Deepening the studies, methods of location analysis developed by urban economics were identified to support urban interventions and provide them with adequate spaces for their development. To validate and complement the criteria identified at the theoretical level, three projects in Brazilian cities were analyzed, with the aim of identifying, by recurrence, complementary practical aspects that also stimulate urban dynamism, considering the choices for defined economic activities, as well as their demands for location, infrastructure, and urban services. Finally, it is proposed the consolidation of criteria and some steps to be considered by projects of urban reintegration of deteriorated areas from the demands arising from the urban economy of the city of intervention. These are the following steps: 1) establish governance; 2) analyze the technological capacity – and the vocation of the area; 3) assess the competitive environment; 4) carry out a feasibility study; 5) establish dialogues and partnerships; 6) define the main cluster; 7) delimit the universe of the intervention; 8) mobilize funding resources; 9) institutionalize, monitor and communicate; and 10) initiate urban interventions.

*Keywords:* urban economy; urban intervention; configurational features.

## INTRODUÇÃO

A concentração de pessoas em cidades – um processo progressivo e implacável – representa para as sociedades contemporâneas um misto de desafios e oportunidades. Por um lado, a urbanização carrega dimensões de prosperidade (GLAESER, 2011; BERTAUD, 2023), especialmente pelo fato de que a concentração de pessoas favorece o aprendizado constante, o compartilhamento de ideias e a especialização do trabalho – o que, por sua vez, estimula o aumento da produtividade (RICARDO, 2004). Por outro lado, a urbanização traz desafios estruturantes de ordem social, principalmente no que se refere a oportunidades nem sempre equitativas entre diferentes segmentos da sociedade, bem como de ordem ambiental, por alterar o equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e os impactos sobre os ambientes naturais do planeta (HARARI, 2015).

A proximidade entre as pessoas nas cidades favorece não apenas o comércio, a oferta de serviços e as trocas monetárias, mas também – e principalmente – as trocas de ideias, permitindo que se aprenda com quem se está próximo. Foi assim na pólis ateniense, na Florença renascentista, no burburinho das ruas de Birmingham que ambientaram a revolução industrial, na onda musical da bossa nova carioca dos anos 1960. Estar junto, aprender, ensinar, tocar e trocar – eis a receita para produzir novas ideias e novos pensamentos.

Mesmo com todos os avanços das comunicações e dos transportes, que poderiam facilitar às pessoas viver à distância, o fato é que as pessoas, em sua maioria, escolhem viver em cidades. Mais de 243 milhões de americanos se amontoam em 3% da área territorial do país. Via de regra, viver em cidades é um caminho para prosperidade – há uma correlação acentuada entre urbanização e prosperidade econômica: em média, quando a população urbana de um país aumenta em 10%, a produção *per capita* desse país aumenta em 30% (GLAESER, 2011).

Os economistas têm demonstrado de forma convincente a vantagem da produtividade de cidades grandes sobre as pequenas. As metrópoles geram economias de escala que permitem aos empreendimentos a redução de seus custos ao aumentarem a produção, diminuindo, assim, os gastos por unidade. Tais economias são possíveis somente em cidades com um grande mercado de trabalho. Quando muitas atividades relacionadas acontecem em grande proximidade entre si, elas geram o que os economistas chamam de disseminação de conhecimento (*knowledge spillover*). Novas maneiras de fazer algo, determinadas por uma empresa, logo são reproduzidas por outras e, em certo momento, por outros setores, como resultado da proximidade entre funcionários de diferentes empresas e setores da economia urbana (BERTAUD, 2023, p. 20).

A aglomeração das pessoas em cidades é, geralmente, um processo incremental, que ocorre de acordo com a aproximação por interesse mútuo entre os indivíduos, seguindo também as tendências de complexificação das atividades econômicas, considerando ainda contingências

e choques externos (guerras, inflexões autoritárias, emergências, desastres naturais *etc.*). A urbanização é um fenômeno que muitas vezes ocorre de forma não planejada, refletindo um processo espontâneo de amadurecimento de atividades econômicas, de uma forma que a ciência política classificaria como um fenômeno *bottom-up* (de baixo para cima). Há casos, porém, que esse processo é *top-down* (de cima para baixo): parte de um desejo, materializado por uma ação concreta e deliberada de criação de uma aglomeração urbana, que, nesse caso, pode ser denominada de cidade nova (TREVISAN, 2020).

Em qualquer um dos casos, as dinâmicas das cidades se constroem a partir da articulação entre suas dimensões econômicas, sociais e ambientais, considerando as potencialidades e as vulnerabilidades do território. As atividades econômicas se constituem, essencialmente, em conexões de troca, seja de bens físicos (produtos) ou de ações (serviços). São atividades motivadas primordialmente pela necessidade de sobrevivência e se realizam de forma sistemática e iterativa, estabelecendo pontos de conexão que vão tecendo as relações entre os indivíduos, cuja proximidade facilita a interação. Esse tecido social se estabelece em um território, o qual, simultaneamente afeta e é afetado pelas relações sociais e econômicas que nele se desencadeiam.

As características físicas e ambientais do território influenciam as relações econômicas e sociais, já que, dependendo de como é manejado, o meio físico biótico pode gerar impactos negativos a ponto de não apenas colocar em risco as atividades realizadas no território, mas também, no limite, a própria vida das pessoas.

Em síntese, as dimensões sociais, econômicas e ambientais são indissociáveis – e a análise sobre a cidade não pode prescindir de nenhuma delas. Esse entendimento, mais notadamente desde o fim do século passado, passou a ser sintetizado na noção de sustentabilidade do desenvolvimento e tem permeado, desde então, as discussões contemporâneas sobre a gestão urbana. Trata-se, assim, de abordagem transversal imprescindível para qualquer análise e/ou decisão a ser tomada sobre a gestão da cidade.

Acsehrad (1999) elenca cinco dimensões que ajudam a entender a complexidade e a multifatorialidade do conceito de sustentabilidade: a *eficiência*, no sentido de se combater o desperdício da base material do desenvolvimento; a *escala*, que indica um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os recursos ambientais; a *equidade*, que articula os princípios de justiça e ecologia; a *autossuficiência*, que indica pontos de desvinculação de economias locais em relação aos fluxos globais do mercado; e a *ética*, que indica valores a serem considerados nas interações entre a base material do desenvolvimento e as condições para a continuidade da vida no planeta.

Fincada no território, a concentração de pessoas, de atividades e de relações torna a cidade um lócus dinâmico, no qual, desconsideradas as devidas exceções, a regra é a constante transformação. Como parte da constante alteração de tecnologias e de padrões de produção e de consumo, com o passar do tempo, as cidades mudam, se redesenham, se transformam. Não raramente, áreas e regiões que outrora foram dinâmicas e pulsantes, por vezes são esquecidas e abandonadas – ou vice-versa. A análise sobre as causas e as consequências desses fenômenos de transformação são objeto frequente de estudo, considerando sua importância para a vida das cidades, das pessoas e do meio ambiente.

Assim, o tema de deterioração e dinamismo urbano é tratado neste trabalho na perspectiva de que ações de reinserção de áreas com novas funções à dinâmica da cidade constituem uma das vertentes da sustentabilidade ambiental urbana, na medida em que podem ser entendidas como uma reciclagem dos espaços da cidade, deixando de pressionar novas áreas como sucessivas expansões urbanas<sup>1</sup>.

### **Caracterização do problema**

As razões para que algumas áreas se deteriorem e outras se dinamizem são muitas e frequentemente atuam em coexistência. Em cada processo de transformação, há, pelo menos, questões econômicas, urbanísticas, sociais e culturais envolvidas – além da influência da aleatoriedade (MLODINOW, 2018). Tentar entender as razões dessas dinâmicas – e, mais do que isso, trazer ideias para minimizar as chances de deterioração e favorecer a dinamização de áreas urbanas – tem sido um tema recorrente nos estudos e pesquisas no campo do urbanismo, uma vez que há o desejo, comum e legítimo, de se viver em ambientes belos, agradáveis e prósperos.

Em diversos lugares do mundo, inclusive no Brasil, pesquisas acadêmicas (VARGAS, 2001; COMPANS, 2004; MOTISUKE, 2008; GAGLIARDI, 2011; D'ARC e MEMOLI, 2012; ABASCAL *et al.*, 2015; VARGAS e CASTILHO, 2015; ROCCI, 2017; PINHEIRO, 2018; VARGAS, 2018) buscam identificar, em casos concretos, razões para o sucesso ou insucesso

---

<sup>1</sup> “A reciclagem urbana funciona por meio de intervenções que buscam recolocar áreas na dinâmica socioeconômica da cidade, ou seja, reabilitar espaços que foram abandonadas, por se tornarem obsoletos gerando migração e desvalorização do local. Nesse sentido, em vez de se continuar expandindo as cidades horizontalmente, pode-se reaproveitar esses espaços, que muitas vezes já são atendidos por infraestrutura básica e transporte coletivo. Essa abordagem põe em prática a ideia de sustentabilidade urbana, ao mesmo tempo em que reinsere espaços degradados a dinâmica urbana” (BEZERRA; MARTINS; PINHEIRO, 2018, p. 2).

de intervenções urbanas que buscam renovar, reabilitar, revitalizar ou requalificar áreas urbanas deterioradas.

Por exemplo, ao analisar os diferentes projetos de intervenção urbana propostos para a avenida W3 Sul, em Brasília, Rocci (2017) avaliou que nenhuma das propostas urbanísticas do concurso público realizado em 2002 nem as intervenções incrementais realizadas posteriormente pelo governo local lograram cumprir o objetivo de renovar a região, que vivenciou um apogeu como centralidade urbana de Brasília nas décadas de 1960 e 1970. A área continua com importância relativa diminuída na cidade e marcada por uma deterioração dos edifícios e da paisagem urbana de modo geral.

Rocci (2017) observou que, frequentemente, intervenções que buscam renovar, reabilitar, revitalizar ou requalificar áreas urbanas deterioradas acabam sendo focadas em intervenções estéticas de caráter pontual, que pouco ou nada atuam em reestabelecer as relações que as cidades estão demandando sobre novos usos do espaço e que levem a uma maior apropriação da cidade por parte das pessoas. Assim, o caráter de um processo de intervenção em qualquer área não se deve limitar à melhoria estética de seus espaços públicos, nem tampouco procurar resgatar seu papel no passado, mas sim buscar um novo uso dentro da economia urbana local.

Mas como identificar quais são os novos usos efetivamente demandados pela cidade? Observa-se o aprofundamento dos estudos sobre elementos urbanísticos que constituem as causas dos processos de deterioração urbana, como acima referido. A partir desse conjunto de elementos, surgem ideias, propostas e projetos de intervenção urbana para buscar um novo dinamismo urbano, em diversas áreas deterioradas, nas mais variadas cidades.

Entretanto, quando a discussão e as propostas se baseiam estritamente na perspectiva do urbanismo, comumente permanece uma lacuna sobre a função socioeconômica que essa área de intervenção poderá passar a desempenhar na cidade<sup>2</sup>. Predominam propostas de certa forma idealizadas sobre áreas de lazer ou culturais ou ainda megacentros financeiros e comerciais que, na maioria das vezes, não advém de um estudo sobre as necessidades reais da economia urbana. Dessa forma, esses projetos tendem a um rápido declínio ou demandam um eterno investimento governamental para se manterem ativos.

---

<sup>2</sup> “Penso que, globalmente, o desconhecimento sobre conceitos econômicos urbanos básicos por aqueles encarregados de administrar cidades é um dos principais problemas atuais. Essa é uma questão séria em tempos nos quais as cidades são os principais motores do crescimento econômico, e habitá-las é a única esperança que bilhões de pessoas têm de escapar da pobreza. Os condicionantes impostos à oferta de terra urbana e área construída (...), em países pobres, (...) são responsáveis por dificuldades graves impostas ao padrão de vida das famílias em assentamentos informais. Em países mais ricos, esses condicionantes causam a falta de mobilidade de famílias mais pobres em direção às cidades, onde elas poderiam ser mais produtivas” (BERTAUD, 2023, p. 16).

A partir deste contexto, a proposta deste trabalho é buscar, de forma complementar, em outras áreas do conhecimento – notadamente a economia –, subsídios e métodos para que projetos de intervenção urbana estejam ancorados em elementos concretos da dinâmica da economia urbana, no que se refere a funções que a cidade está de fato a demandar.

Dessa forma, pretende-se oferecer elementos para que as intervenções deixem de estar calcadas em idealizações de novos espaços, permitindo que a população do local se identifique e se aproprie do processo de reavivamento da região, dando-lhe maior expectativa de êxito – sem se deixar de contemplar, por certo, os aprendizados sobre a morfologia urbana que favorecem dinamismo aos espaços.

## **Objetivos**

### Objetivo geral

Diante do problema acima referido, o trabalho tem como objetivo geral a **identificação de critérios fundados na economia urbana para apoiar a definição de novas funções urbanas para uma área considerada deteriorada de modo a impulsionar sua reinserção à dinâmica urbana.**

### Objetivos específicos

1. Identificar características urbanísticas e de economia urbana associadas ao dinamismo e à deterioração de áreas urbanas, bem como os estudos de economia urbana que apontem como identificar as atividades de maior potencialidade em determinadas áreas da cidade.
2. Identificar métodos de análise locacional por demandas de áreas para atividades econômicas.
3. Verificar a adequabilidade e a utilização de métodos locacionais em projetos implantados que visavam à reinserção de áreas deterioradas à dinâmica da cidade.
4. Consolidar critérios e ações que possam apoiar os projetos de reinserção urbana de áreas deterioradas a partir das demandas decorrentes da economia urbana do local.

## Sobre a abordagem do tema

O jornalista e linguista americano H. L. Mencken dizia que, para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e plausível – mas completamente errada<sup>3</sup>. O desejo por explicações simples é compreensível – e notadamente humano (KAHNEMAN, 2012). De maneira geral, a especialização dos saberes tende a simplificar fenômenos complexos e, dessa forma, facilitar a compreensão das situações em que vivemos. Entretanto, quanto mais complexo for o objeto de análise, menos provável será que apenas um olhar de especialista consiga apresentar teorias que possam, de forma integral, explicar fenômenos multifacetados.

Um exemplo dessa complexidade é justamente a análise sobre as dinâmicas das cidades. Por ser um ambiente familiar para a maioria das pessoas, há a tentação de que as explicações e/ou entendimentos de suas dinâmicas estejam ao alcance da visão. Entretanto, deve-se ter em conta que as cidades são lócus para a observação e o estudo de diversos fenômenos, via de regra complexos, multifatoriais e que se influenciam mutuamente.

Nesse contexto, o tema da análise espacial intraurbana é um convite natural para diversas disciplinas, atraindo o olhar da geografia, da economia, da arquitetura e do urbanismo, da sociologia, da psicologia, da história, da gestão pública, entre outras. Diante de um objeto tão complexo como a organização espacial da cidade, diferentes perspectivas da ciência vão privilegiar análises a partir de determinados aspectos em detrimento de outros, às vezes igualmente relevantes. Dessa forma, a definição do tema de pesquisa orienta o estudo das disciplinas mais relevantes para uma análise sobre os processos de transformação das cidades, identificando causas e consequências dos processos de deterioração e dinamismo de áreas da cidade. Mais do que isso, busca identificar elementos que possam auxiliar nas decisões da gestão urbana e nas escolhas de projetos de reinserção urbana.

## Procedimentos metodológicos

Para alcance dos objetivos apresentados, propõe-se dividir o trabalho em três etapas. A primeira consiste na realização de um levantamento bibliográfico sobre duas dimensões que devem embasar a identificação de critérios para apoiar a definição de novas funções urbanas para uma área considerada deteriorada e que se quer reinserir a dinâmica urbana: i)

---

<sup>3</sup>“*Explanations exist; they have existed for all time; there is always a well-known solution to every human problem – neat, plausible, and wrong*” (MENCKEN, 1920).

características urbanísticas de dinamismo urbano e sua relação com as diferentes atividades urbanas; e ii) contribuições da economia urbana para identificar as atividades associadas ao dinamismo urbano e suas demandas por áreas na cidade.

Como resultado da primeira etapa metodológica, tem-se um quadro analítico no qual se relacionam as abordagens de projeto que mais se alinham como as necessidades da área no que se refere a suas novas funções urbanas e suas relações com as características conformacionais. Esse quadro se apoia em estudos específicos realizados sobre as razões de deterioração de cada localidade, somadas às necessidades de novas atividades que a área pode vir a desempenhar frente à dinâmica socioeconômica da cidade.

A segunda etapa do trabalho se dedica a uma pesquisa bibliográfica sobre projetos implantados (intervenções urbanas), considerando seus objetivos, suas estratégias e seus resultados (VARGAS, 2015). Para isso, realiza-se pesquisa de referências de projeto que atendam aos critérios analíticos estudados: identificação de aspectos urbanísticos (configuracionais, morfológicos, de desenho urbano e de uso e ocupação do solo) e de economia urbana (voltados a critérios para definição de atividades econômicas para determinada área) a fim de identificar os procedimentos realizados para definição do escopo dos projetos, quando se espera, por recorrência, identificar um conjunto de passos que possam apoiar novas intervenções.

A terceira etapa trata de analisar os elementos obtidos nos quadros analíticos das etapas anteriores, transformando-os em critérios objetivos que remetam tanto ao setor público quanto ao setor privado no sentido de apoiar projetos de intervenção urbana em áreas deterioradas. Considerando as duas dimensões analisadas nas etapas anteriores se estrutura um quadro com critérios a serem levados em conta para indicar funções urbanas e/ou atividades econômicas prioritárias a serem consideradas no desenho de projetos de intervenção urbanas em áreas deterioradas.

Ao fim, mais do que uma proposta localizada para uma área específica, espera-se, como contribuição científica do trabalho, o estabelecimento de critérios e de recomendações gerais que possam compor, ainda que em forma de esboço, um método genérico para a consideração em qualquer projeto de intervenção no país. Dessa forma, pretende-se contribuir para que arquitetos e urbanistas interessados em apresentar propostas de intervenção urbana tenham o apoio de um ferramental mais completo, suportado também em contribuições de outras áreas do conhecimento, para indicar possibilidades de intervenção que perdurem ao longo do tempo.

A organização da dissertação se dará em quatro capítulos, além da introdução e conclusões, como se observará a seguir:

A **Introdução** é onde se explora o recorte do tema dentro no universo temático da pesquisa, define o problema a ser abordado, apresenta as premissas, os objetivos e os procedimentos metodológicos para alcance dos objetivos.

O **primeiro capítulo** trata da revisão de conceituação sobre os temas centrais da pesquisa como: dinamismo e deterioração urbanos e os aspectos urbanísticos a eles associados; as diferentes abordagens de intervenções urbanas, com a discussão sobre a maior adequação a projetos que visem ao dinamismo urbano. Também se discute alguns dos limites impostos pela legislação urbanística brasileira. Se espera alcançar uma definição a ser utilizada na pesquisa sobre dinamismo urbano, suas características configuracionais e morfológicas e os modelos de intervenção urbana que propiciem seu alcance.

O **segundo capítulo** trata da revisão sobre as teorias e modelos locacionais associados à economia urbana que melhor apoiem os projetos de dinamização de áreas urbanas deterioradas na identificação de atividades econômicas que apresentem probabilidade de produzir o dinamismo urbano, bem como as demandas que essas atividades requerem dos projetos urbanos. Se almeja a identificação de procedimentos a serem adotados para uma prospecção sobre atividades econômicas que podem ser alocadas em uma área que será objeto de intervenção urbana.

O **terceiro capítulo** trata da investigação de projetos de intervenção urbana em áreas deterioradas, selecionados a partir dos aspectos apontados nos capítulos teóricos, a fim de identificar os critérios e passos seguidos para a definição do escopo da intervenção em relação a novas atividades econômicas previstas, suas adequações de infraestrutura, propostas urbanísticas e sua interação com o entorno imediato e com a cidade onde se localiza. Visa a elaborar um quadro de critérios sobre os aspectos estudados para dialogar com a base teórica.

O **quarto capítulo** inclui a elaboração de um quadro analítico onde se relacionam os achados dos capítulos anteriores, no que se refere aos procedimentos de desenho do escopo de uma intervenção urbana, ajustados com os achados dos casos estudados, a fim de se propor um conjunto de critérios práticos a serem observados e percorridos ao se considerar novos projetos de intervenção urbana no país.

Por fim, as **conclusões** apontam recomendações gerais que possam compor, ainda que em forma de esboço, um ferramental flexível para a consideração em projetos de intervenção urbana que visem a redinamizar áreas consideradas deterioradas, tanto do ponto de vista econômico quanto urbanístico. Além disso se procurará articular os resultados encontrados e os objetivos propostos. Para mais, expõe as limitações do estudo e recomendações para continuidade de estudos futuros.

## **1. CONCEITUAÇÃO SOBRE DINAMISMO URBANO E ASPECTOS URBANÍSTICOS A ELE ASSOCIADO**

Este capítulo trata da revisão de conceituação sobre o tema de dinamismo *versus* deterioração urbana e os aspectos urbanísticos a eles associados; elenca diferentes abordagens de intervenção urbana e suas relações com as causas da deterioração; e apresenta algumas reflexões sobre a legislação urbanística existente para apoiar os projetos de intervenção urbana. Percorrendo esse caminho de análise, espera-se alcançar um entendimento conceitual sobre dinamismo urbano, suas características configuracionais e morfológicas e os modelos de intervenção urbana que propiciem seu alcance.

As características configuracionais se concentram na análise da forma e da configuração espacial das cidades. Isso inclui a disposição dos elementos urbanos, como ruas, praças, edifícios, parques e outros espaços públicos. Essa abordagem considera como os diferentes elementos são organizados e conectados dentro do tecido urbano, bem como a relação entre eles. Aspectos configuracionais também podem envolver a análise de padrões e características repetitivas na disposição das ruas e quarteirões.

Por sua vez, as características morfológicas estão relacionadas à forma e à estrutura dos elementos urbanos em um nível mais detalhado. Isso inclui a análise da morfologia dos edifícios individuais, suas fachadas, tipologia arquitetônica, tamanho e uso da terra. Além disso, a morfologia urbana pode abordar questões como densidade de edifícios, altura das construções, proporções entre os elementos e a relação entre espaços públicos e privados. Essa abordagem busca entender como a forma dos elementos urbanos influencia a experiência e a funcionalidade do espaço urbano.

### **1.1. Considerações sobre abordagens do urbanismo e adequabilidade à promoção do dinamismo de áreas urbanas deterioradas**

A partir da segunda metade do século XIX, o urbanismo surge como um campo disciplinar com função técnica para apoio ao planejamento urbano, com o intuito de enfrentar, de forma prática, os problemas de insalubridade decorrentes da concentração de pessoas nas cidades, após a Revolução Industrial. Em conjunto com outras disciplinas como sociologia urbana, geografia urbana, demografia e economia urbana, dentre outras, tem se apresentado como ciência de estudo do fenômeno urbano e de proposição de soluções.

Estruturando-se simultaneamente como técnica, ciência e arte, o urbanismo teve como primeiros nomes de destaque os responsáveis por projetos de urbanização de cidades europeias: Ildefonso Cerdá (Barcelona, Espanha – 1855); George Haussmann (Paris, França – 1853 a 1870); Arturo Soria y Mata (Madri, Espanha – 1883); Tony Garnier (Lyon, França – 1901); e Ebenezer Howard (Letchworth, Inglaterra – 1903). Nesse movimento inicial, foram realizadas proposições de caráter de organização espacial, de modo idealizado, para dar solução aos problemas derivados dos fluxos migratórios do campo para a cidade e da aglomeração nos grandes centros.

Choay (2010), estudando as iniciativas desde os pré-urbanistas, classifica a natureza das proposições em duas categorias: progressistas (incluindo autores como Fourier, Proudhon, Richardson, Owen, Cabet e Verne, entre outros), entusiastas das mudanças tecnológicas em curso, e, de outro lado, culturalistas (autores como Ruskin e Morris), nostálgicos e românticos em relação ao passado, céticos às mudanças em curso. Como produto dessa dialética, a corrente progressista veio a se mostrar com maior sintonia em relação às mudanças tecnológicas que permeavam sociedade de então.

Ao longo século XX, ganhou força a ideia de que, para responder aos problemas causados pelo rápido crescimento das cidades, era necessário um tipo de urbanismo que ficou conhecido como modernista. Esse movimento teve seu início marcado pela publicação da Carta de Atenas, documento elaborado durante o IV Congresso Internacional da Arquitetura Moderna, em 1933, trazendo como tema os elementos para uma cidade funcional e idealizada.

“O Urbanismo Modernista surgiu como uma reação à cidade capitalista, resultante do intenso processo de urbanização da Revolução Industrial, e foi influenciado por ideias e conceitos defendidos por autores que propuseram alternativas à ocupação desenfreada desse período. Entre eles, estavam Tony Garnier, Fourier, Robert Owen e Ebenezer Howard. Le Corbusier é, entretanto, incontestavelmente a figura mais influente do pensamento modernista” (SABOYA, 2010).

Saboya (2010) buscou identificar os quatro princípios fundamentais que nortearam a visão urbanística do modernismo, especialmente a de Le Corbusier: 1) universalidade e racionalidade; 2) altas densidades com aumento das áreas verdes; 3) aversão à rua tradicional e fluidez do trânsito de veículos (rodoviarismo); e 4) separação e segregação de usos (zonas monofuncionais).

Em relação à especialização funcional e à separação de usos na cidade, o urbanismo modernista aprofundou uma tendência iniciada antes, a partir de 1853, quando a cidade de Paris passou por uma impactante renovação urbanística, capitaneada pelo Barão de Haussmann.

À especialização funcional, que por si só envolve a própria noção de equipamento, se relaciona o objetivo de sistematização e controle, que se transformam em instrumentos da especialização na estrutura urbana. A identificação de uma hierarquia

foi feita pela rede viária e pelos equipamentos nela distribuídos. A implantação desses dispositivos complexos enfatizou as diferenças que eram sustentadas por uma ideologia da separação, que anuncia e, em muitos aspectos, inicia a prática do zoneamento (PANERAI *et al.*, 2013, p. 11-12).

A força do modernismo foi tão dominante na segunda metade do século XX, influenciando cidades mundo afora, que acabou se tornando também a referência principal de antagonismo para vários movimentos contemporâneos que, de alguma maneira, buscaram se opor e superar os preceitos modernistas. As críticas mais recorrentes ao pensamento modernista se referem à ideia de que, ao procurar soluções universais que atendessem às mais diferentes situações, a cidade foi pensada de maneira descolada das suas características territoriais, culturais e socioeconômicas, de forma que as funções de i) morar, ii) trabalhar, iii) circular e iv) se recrear foram maximizadas em amplos espaços vazios, com abertura generosa para a luz e a ventilação. Com isso, porém, esqueceu-se do que ocorre no espaço entre essas funções – o imprevisto, as apropriações, o uso espontâneo das pessoas sobre o espaço urbano, que dão um sentido de experimentação às cidades.

Sobre o tema das intervenções urbanas de promoção de dinamismo urbano se pode destacar que, ao longo do período em que dominou a visão modernista, as práticas de intervenções urbanas visavam a “atualização” dos espaços para os novos modelos morfológicos, independentemente das razões que levaram as áreas a se deteriorar. Nesse contexto, em paralelo, o urbanismo moderno passou a sofrer críticas sobre os espaços que produziam.

Um dos principais estudos críticos sobre os espaços urbanos que foram produzidos a partir da aplicação dos princípios do modernismo foi elaborado por Jane Jacobs, autora de *Morte e vida de grandes cidades*, de 1961. Sem formação em arquitetura ou urbanismo, Jacobs convidou os leitores a fazer uma reflexão simples: olhar a cidade à sua volta. Com muitos exemplos práticos, observando as cidades americanas, Jacobs apresentou elementos analíticos e alinhou conjuntos de pensamentos que se tornaram chave para a compressão da vida em cidades.

Um elemento fundamental nessa análise foi a ênfase na criação de espaços de segurança – não no sentido contemporâneo de proteção contra a violência urbana, tema que não era uma questão colocada à época, mas no sentido de segregação de funções com vistas à salubridade e à tranquilidade. Para Jacobs, em vez de tentar se fechar cada vez mais em seus próprios mundos, procurando se proteger do resto da sociedade, as pessoas deveriam, ao contrário, se abrir para as outras pessoas. Essa característica foi identificada nos lugares ao se ver os muros e fachadas cegas com poucas portas e janelas dos edifícios privados se voltando ou se abrindo para a rua,

dialogando com o espaço público. Isso ficou muito marcado no destaque da autora sobre a necessidade dos “olhos da rua”. Para ela, os olhos da rua são as pessoas que, consciente ou inconscientemente, utilizam o espaço público e/ou costumam contemplá-los de suas casas, exercendo uma vigilância natural sobre o que ali acontece.

Jacobs ressalta também a importância do conceito de diversidade como elemento de prosperidade nas cidades – o que vai de encontro ao zoneamento de uso exclusivo apregoado pelo modernismo.

Onde quer que vejamos um distrito com um comércio exuberantemente variado e abundante, descobriremos ainda que ele, também, possui muitos outros tipos de atividades, como variedade de opções culturais, variedade de panoramas e grande variedade na população e nos frequentadores. Isso é mais do que uma coincidência (JACOBS, 2000, p. 106).

Ela aponta quatro condições como indispensáveis para se gerar uma “diversidade exuberante” nas ruas (JACOBS, 2000):

1. O distrito deve atender a mais de uma função principal; de preferência, a mais de duas: pessoas em horários diferentes e em lugares por motivos diferentes.
2. As quadras devem ser curtas; ou seja, as ruas e as oportunidades de virar esquinas devem ser frequentes.
3. O distrito deve ter uma combinação de edifícios com idades e estados de conservação variados, de modo a gerar rendimento econômico variado. Essa mistura deve ser bem compacta.
4. Deve haver densidade suficientemente alta de pessoas, sejam quais forem seus propósitos (inclusive morar lá).

A obrigatoriedade dessas quatro condições é, segundo ela própria, o ponto mais importante de seu livro. Jacobs utiliza uma expressão que de certa maneira simboliza seu pensamento: o “balé das ruas”. Esse balé significa que várias pessoas, com os mais diversos propósitos, saem às ruas em horários diversificados, para as mais diferentes atividades. Essas atividades interagem entre si e de alguma forma acabam se complementando, formando uma teia de interação social e de cuidados mútuos (SABOYA, 2010). As ideias de Jane Jacobs se tornaram uma das principais fontes de inspiração dos movimentos que apresentaram como contraponto ao modernismo.

Um desses movimentos é denominado *Novo Urbanismo*. Publicada em 1996, a Carta do Novo Urbanismo é o documento de referência do Congresso do Novo Urbanismo, formado por profissionais que se reuniram em torno de uma visão que buscava um retorno aos princípios que norteavam as localidades e vilas erguidas nos séculos anteriores, com habitações e comércio

próximos, espaços públicos qualificados e acessíveis, vias e quarteirões atrativos e caminháveis – um urbanismo de proximidade.

O Novo Urbanismo tem a intenção de:

organizar sistemas regionais articulando áreas urbanizadas centrais com as cidades menores em setores bem delimitados do território, evitando a ocupação dispersa; valorizar a acessibilidade por transportes coletivos; favorecer a superposição de uso do solo como forma de reduzir percursos e criar comunidades compactas; estimular o processo de participação comunitária, e retomar os tipos do urbanismo tradicional relativos ao arranjo das quadras e da arquitetura (MACEDO, 2007, p. 1).

Por sua vez, o movimento *Cidades para as pessoas*, que tem como principal referência o arquiteto e urbanista dinamarquês Jan Gehl, autor do livro *Life between buildings: using public space*, de 1971. O autor defende a adoção de um planejamento urbano que tenha as pessoas em seu centro – de certa forma em oposição às críticas ao urbanismo modernista que, em princípio, colocaria as atividades como centro. O escritório de Gehl se notabilizou globalmente e passou a ser contratado por diversas cidades, em diferentes países, para analisar as razões pelas quais determinadas zonas urbanas são mais ou menos eficazes em atrair pessoas.

Em livro mais recente, *Cidade para pessoas*, publicado originalmente em 2010, Gehl reforça que a paisagem urbana precisa ser pensada para ser vivenciada pelos cinco sentidos humanos, experimentada na velocidade de um passeio a pé – e não de automóvel, ônibus ou trem. Crítico de cidades ordenadas e com as funções separadas, o arquiteto dinamarquês prioriza em seus complexos o desenvolvimento de bairros de alta densidade, uso misto, habitáveis, sociáveis, sustentáveis e adaptáveis (GEHL, 2013).

Nos últimos anos, ganha força também o movimento *Cidade de 15 minutos*, conceito colocado em evidência especialmente pela prefeitura de Paris, tendo como principal referência o arquiteto franco-colombiano Carlos Moreno, autor do livro *Droit de cité: de la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"* (2020). Essa abordagem urbanística adota o conceito de múltiplas e autônomas centralidades, prevendo o desenvolvimento de locais onde as pessoas encontrem tudo o que precisam para o seu dia a dia a uma distância de até quinze minutos a pé de suas moradias. A proposta é buscar reaproximar as habitações do trabalho, do lazer e do comércio, evitando longos trajetos e a perda de tempo em deslocamentos.

No que se refere à configuração da cidade em sua perspectiva mais abrangente, em síntese, um dos principais aspectos da visão de urbanismo modernista era a ideia de separar as áreas das cidades em funções, o que, na prática, se materializa por meio de legislações de zoneamento.

O zoneamento é a principal técnica de regulação urbanística adotada no mundo. Ele consiste na divisão do território urbano em um conjunto de zonas, fixando-se para cada uma os usos permitidos e os índices que definem parâmetros para as edificações

que poderão ser construídas em cada lote. Em tese, são dois os objetivos buscados pelo zoneamento: evitar incômodos gerados por determinadas utilizações e limitar as densidades de ocupação à capacidade de suporte da infraestrutura existente<sup>4</sup> (PINTO, 2022).

Em resumo, a partir da virada do século XX para o século XXI, visões contemporâneas de urbanismo – tais como o *Novo Urbanismo*, *Cidade para pessoas* e *Cidade de 15 minutos* – passaram a entender que a separação de funções na cidade, via de regra, contribui para a deterioração do ambiente urbano, por conta de um uso apenas eventual dos espaços. Em contraste, essas visões entendem que a mistura de usos e funções urbanas, em geral, tende a contribuir para a dinamicidade de um local (JACOBS, 2000; GEHL, 2013; SABOYA et.al., 2015; ROGERS, 2017).

Antes de avançar para o entendimento de como identificar as demandas socioeconômicas e o tipo de característica morfológicas (que denominamos de abordagens urbanísticas), vale ainda se debruçar sobre os estudos urbanos já produzidos sobre os tipos de intervenção realizados ao longo dos anos para enfrentar a reinserção de áreas urbanas deterioradas à dinâmica urbana. Essas avaliações podem ser entendidas a partir de diferentes visões, como, por exemplo, tanto de proposição morfológica quanto de participação da comunidade nas decisões adotadas. A escolha por determinado tipo de intervenção segue, ainda, a vivência de determinados princípios urbanísticos dominantes em cada época.

Martins (2013) destaca que os projetos de transformação urbana do último quarto do século XX fazem parte da terceira geração de políticas públicas sobre o tema de renovação da cidade. Enquanto a primeira geração (pós-guerra do séc. XX) rejeitava o existente, a segunda e a terceira geração de projetos são caracterizadas pelas oportunidades oferecidas no interior da cidade. Se a segunda geração de projetos respondeu a questões específicas (as derivadas da degradação dos centros históricos e a necessidade de melhoria dos espaços livres através de planejamento urbano integrado e, sobretudo, dos Planos Diretores Urbanos) e esteve relacionada ao movimento moderno, a terceira geração, pós-moderna, esteve motivada pela procura de dinamizar a economia urbana através de políticas urbanas preocupadas com a atração de investimentos, eventos e turismo (SOMEKH; CAMPOS, 2001) (DANTAS, 2019, p. 3229).

Ao se propor intervenções urbanas de reinserção de área deterioradas à dinâmica das cidades, são comumente utilizados diferentes termos – tais como restauração, reestruturação, reabilitação, consolidação, revitalização, reinvenção, regeneração ou requalificação – por vezes tratados como sinônimos, mas que, conceitualmente, trazem características diferentes – o que pode implicar estratégias diferentes para sua implementação. Baseado em conceitos explorados

---

<sup>4</sup> “Em *Arbitrary Lines: How Zoning Broke the American City and How to Fix It*, (...), o urbanista M. Nolan Gray argumenta que tais objetivos nunca foram a real motivação do zoneamento em seu país. Na prática, ele seria, essencialmente, uma técnica empregada pelas elites residentes em bairros privilegiados para manter elevados os preços de seus imóveis e segregar para áreas distantes os pobres e os afrodescendentes” (PINTO, 2022).

por Medeiros (2015), Rocci (2017) buscou sistematizar os principais aspectos que caracterizam cada uma das formas de intervenção mais comumente citadas na literatura: i) renovação urbana, ii) reabilitação urbana, iii) revitalização urbana e iv) requalificação urbana.

De acordo com o autor, *renovação urbana* é um conceito ligado ao movimento modernista do urbanismo, voltado a intervenções que previam uma redefinição radical das funções da cidade, buscando uma redefinição dos espaços de forma racional, organizada e setorizada por usos, deixando de lado, assim, questões locais e históricas.

(...) a Renovação Urbana está associada à noção de novo, de uma prática higienista, progressista e moderna; sua forma de intervenção está ligada ao que se costuma chamar de “tabula rasa” – a demolição em grande escalada do contexto urbano preexistente, considerado ultrapassado, anti-higiênico e sem valor, substituído por uma arquitetura nova e moderna (ROCCI, 2017, p. 34).

Já a *reabilitação urbana* tem como principal aspecto um olhar para a conservação e para a recuperação de espaços históricos da cidade, não necessariamente integrantes do patrimônio histórico, mas que, ao menos, tenham algum significado para a cidade. Ações de reabilitação urbana frequentemente ocorrem em áreas centrais das cidades, que costumam ser as áreas mais antigas. Também essa modalidade traz uma preocupação de cunho social para a intervenção urbana, ao buscar oferecer, por exemplo, acesso a moradias acessíveis, por meio do reaproveitamento de edificações ociosas para interesses habitacionais.

O propósito principal da reabilitação é dinamizar o uso de áreas centrais ociosas incorporando práticas urbanas que visam integrar socialmente e economicamente essas áreas à dinâmica da cidade, preservando as características e identidade locais. Além disso, é tornar essas áreas mais acessíveis a todas as faixas sociais da população, criando oportunidade iguais a todos, diversificando, também, as ofertas de moradias e de usos desses espaços que, por terem se tornado monofuncionais, levaram à degradação em especial no período noturno (ROCCI, 2017, p. 39).

Por sua vez, a ideia de revitalização urbana parte da busca por uma nova vitalidade para áreas deterioradas, também do ponto de vista social e ambiental, mas, principalmente, do ponto de vista econômico. Trata-se de abordagem que leva em consideração o valor dos símbolos do passado e busca a reinserção econômica da área deteriorada por meio da ampliação da diversidade de usos, a partir de uma combinação entre ações de preservação e de inserção de novos elementos.

A revitalização é, então, uma intervenção que define um meio termo entre ações de demolição, as quais a renovação urbana adotava, e a conservação das diversidades espacial, social e cultura. Dessa maneira, uma mesma intervenção de revitalização é capaz de conservar conjuntos arquitetônicos, mas também demolir pontualmente outros. A decisão depende da estratégia que se procura adotar para cada lugar (ROCCI, 2017, p. 43).

Finalmente, a abordagem mais contemporânea e abrangente das intervenções urbanas é a requalificação urbana. Segundo Borja (2001), a requalificação é uma oportunidade para

intervir fisicamente no espaço para melhorar sua infraestrutura, também com o objetivo de garantir condições adequadas e qualidade de vida à população. Trata-se de abordagem que combina a preocupação social da reabilitação com a preocupação econômica da revitalização. O resultado desse tipo de intervenção é a busca por uma reestruturação do território contemplando aspectos econômico, cultural, paisagístico e social, por meio de estratégias que implementem novos padrões de uso do território e um melhor desempenho econômico.

(...) a requalificação se pauta em práticas e ações que valorizem a identidade do local, os aspectos ecológicos e econômicos com abordagem de promoção da sustentabilidade urbana. Procura atender todas as demandas da população sem deixar de enxergar a cidade como espaço competitivo, buscando atrair investimentos da iniciativa privada, preservar a identidade local e melhorar a qualidade de vida da população e explorar as possibilidades de preservação ambiental (ROCCI, 2017, p. 45).

Mesmo tendo em conta essas definições, é possível verificar em trabalhos recentes (MOTISUKE, 2008; GAGLIARDI, 2011; D'ARC e MEMOLI, 2012; ABASCAL *et al.*, 2015; VARGAS e CASTILHO, 2015) que predominam propostas de organização físico-territorial amparados em instrumentos de gestão urbana, agora acrescidas de estudos relativos a meios de envolvimento de comunidades locais das áreas afetada. Apesar de constituir um avanço em relação a abordagens anteriores, esses estudos ainda não encontram maior amparo nas análises da economia urbana para definir a real integração à dinâmica urbana da cidade. Ao mesmo tempo que dos estudos de características configuracionais e morfológicas se incorpora ao projeto a definição de parâmetros urbanísticos que articulem os elementos que gerem dinamismo espacial às atividades urbanas, os estudos de economia urbana podem, por sua vez, contribuir para a indicação de funções que atendam as reais demandas da cidade.

## **1.2. Características urbanísticas de dinamismo e sua consideração no projeto de intervenção urbana**

As concepções mais recorrentes do urbanismo contemporâneo partem, via de regra, do princípio comum de colocar a vida pública como destaque. Um dos pesquisadores do urbanismo que se dedicou a tentar compreender por que alguns locais da cidade eram bem-sucedidos e outros não, em termos de facilitar a existência de vida pública, foi William Whyte, autor de *The Social Life of Small Urban Spaces*, publicado originalmente em 1980. Ele é um dos fundadores do *Project for Public Spaces*, uma organização sem fins lucrativos que lida com planejamento, projeto, pesquisa e educação vinculados aos espaços públicos. Whyte era um pesquisador minucioso. Para entender os elementos que atraem pessoas a lugares, realizou contagens

detalhadas, observações de elementos físicos, de composição de lugares, do ambiente de entorno. Em seu trabalho, não há uma única afirmação que não esteja baseada em exaustiva observação e tratamento crítico dos dados observados (TENORIO, 2012).

Entre suas observações, algumas conclusões são bastante simples e até intuitivas: as pessoas permanecem em lugares onde há possibilidade de se sentar; preferem espaços menores e delimitados; quando em espaços maiores, preferem as áreas de canto; buscam lugares em que há atividades acontecendo, onde há comida e que sejam acessíveis e conectados física e visualmente com o seu redor – atributos considerados como favoráveis à urbanidade e aos encontros espontâneos.

A sensibilidade de seu trabalho está em identificar, no comportamento individual das pessoas nos espaços públicos, padrões que possam ser extrapolados para a coletividade. Preferências quanto a locais de espera, formas de encontros e despedidas ou atitudes que representam o sentimento de pertencer a um lugar são informações valiosas para que se possa desenhar espaços confortáveis e favoráveis à apropriação pelas pessoas e ao seu funcionamento (TENORIO, 2012, p. 68).

Analisando as contribuições apresentadas por Jane Jacobs (2000), por William Whyte (2021), por Jan Gehl (2013) e pelo Congresso do Novo Urbanismo, bem como os trabalhos de Christopher Alexander *et al.* (1977), de Allan Jacobs e Donald Appleyard (1987), e de Frederico de Hollanda (2002), no que se referem a aspectos relacionados aos sujeitos, às atividades, aos atributos globais e aos atributos locais dos espaços públicos, Tenorio (2012) concluiu que um espaço público é bem sucedido quanto à vida pública quando ele, invariavelmente, tem: i) gente, ii) gente variada e iii) gente sempre<sup>5</sup>.

Com essa breve síntese da trajetória das soluções de organização dos espaços das cidades na visão de diferentes pensadores do tema, na busca por propiciar o melhor espaço para as pessoas, se verifica que o elemento que se mostrou mais relevante – e que tem predominado nos últimos tempos como as respostas mais adequadas – se refere a um aspecto central na formação das cidades, que é o de espaço de integração e de trocas (econômicas e sociais) entre as pessoas. Via de regra, estar o espaço mais ou menos sintonizado com essas necessidades de troca o fará mais ou menos dinâmico.

Nesse sentido, o dinamismo de um espaço urbano pode ser considerado como função da relação entre a quantidade de pessoas que usufruem e vivem no ambiente urbano e da oferta de espaços de integração social disponível (ROCCI e BEZERRA, 2021). Não se trata de uma relação meramente quantitativa – mas qualitativa, dada pela configuração urbana, ou seja, pelo

---

<sup>5</sup> A diversidade de usos e a densidade alta costumam favorecer a existência desses três elementos. Um exemplo típico é o do bairro de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro, onde se observa que há muita gente, de perfis variados e em todos os dias e horários.

arranjo espacial entre os espaços públicos e privados para atender o desempenho das atividades (BEZERRA; MARTINS; PINHEIRO, 2018).

Na busca por sintetizar as características urbanísticas atribuídas a espaços dinâmicos, Pinheiro (2018) consolidou o trabalho de diversos autores sobre o que, em seus respectivos entendimentos, favoreceria o dinamismo urbano (JACOBS, 2000; GEHL, 2013; SABOYA *et.al.*, 2015; ROGERS, 2017). Entre esses autores, os atributos mais recorrentemente apontados como favoráveis ao dinamismo urbano são: i) diversidade de usos; ii) fachadas térreas ativas; iii) quadras curtas; iv) testadas de lote estreitas; v) densidade equilibrada de pessoas; vi) manutenção da escala do pedestre; vii) permeabilidade visual; viii) conforto ambiental; ix) acessibilidade; e x) diminuição da velocidade do tráfego.

Entre as características que abordam o tema da dinâmica urbana, considerando as possibilidades que traz para outras características ao espaço, a densidade é a característica mais presente, apontada por autores como Saboya (2016), Gehl (2013) e Jacobs (2000).

A maior densidade de habitantes está associada a um espaço que gera um leque de equipamentos, serviços, comércios e atividades de lazer, cultura e entretenimento, contribuindo para espaços multifuncionais. Esse conjunto de atividades leva à dinamização, que possui na pujança da economia local um de seus indicadores. Por outro lado, a densidade também permite um melhor aproveitamento de infraestrutura de mobilidade e transporte público, saneamento e energia, que por sua vez atraem serviços para a localidade fechando um ciclo de benefícios<sup>6</sup>.

Entretanto, uma mesma densidade pode ter configurações diferentes que levam ou não a espaços propícios ao dinamismo. Essas configurações são dadas por um conjunto de normas que advêm: (i) dos parcelamentos no que tange, em especial, ao sistema viário; (ii) do tamanho e disposição de lotes; (iii) das áreas públicas e (iv) das características das edificações, como aberturas, afastamentos, alturas, enfim, a área construída. Fatores que juntos, definem a densidade que determinada área terá e como essa estará disposta no espaço da cidade (ROCCI e BEZERRA, 2021).

Pinheiro (2018) também sistematizou apontamentos de autores que identificaram atributos que contribuem para a deterioração de uma área urbana (SIMÕES JR., 1994; JACOBS, 2000; ANDERSEN, 2003; VARGAS e CASTILHO, 2015). Entre esses autores, as causas mais recorrentemente apontadas como favoráveis à deterioração urbana são: i) congestionamento de atividades principais, desestimulando os usos derivados e a vitalidade; ii) normas de uso e ocupação ultrapassadas; iii) edifícios obsoletos ou tecnologicamente “atrasados”; iv) concorrência com novas centralidades mais tecnológicas; v) fato de a população não se apropriar do espaço e o desvalorizar; vi) gestão de investimentos que superalimenta algumas áreas e deixa outras subalimentadas; vii) apropriação indevida dos espaços públicos; viii) padronização de edifícios.

---

<sup>6</sup> Trata-se de um círculo virtuoso: densidade, diversidade, infraestrutura de transportes, saneamento de energia → bom desempenho → favorecimento a espaços de troca, integração e convívio entre diferentes classes sociais.

Ferreira (2021) buscou sistematizar, considerando os elementos do desenho urbano (parcelamentos, uso e ocupação do solo e rede de vias e espaços públicos), diretrizes geralmente recomendadas e verificadas em métodos de avaliação do espaço urbano existente, com base em leituras de Llewelyn Davies Yeang (2000), Campos e Melo (2005), Folz e Martucci (2007), Costa (2008), Gheno (2009), Gehl (2013), Gondim (2010) e Rodrigues *et al.* (2014).

Em resumo, tem-se as seguintes diretrizes sintetizadas: diversidade de uso do solo e atividades integradas; densidade média populacional equilibrada e adequada a dimensão da área de ocupação; circulação viária adequada a veículos automotores; calçadas largas e sombreadas; conectividade das vias em relação ao sistema viário existente; acessibilidade da circulação de pedestres, sem barreiras; espaços livres termicamente confortáveis e integrados a natureza; quadras curtas; e testadas de lotes estreitas (FERREIRA, 2021, p. 52).

Como decorrência desses estudos, observa-se que, de maneira geral, na visão do urbanismo, o dinamismo de um lugar se dá pela movimentação de pessoas em várias horas do dia, representando a diversidade cultural, econômica e etária própria da sociedade. Os estudos, como os referidos acima, atribuem um conjunto de características urbanísticas que ocorrem nesses espaços. Não se pode esquecer, contudo, que essa movimentação ocorre como decorrência de atividades econômicas e/ou institucionais que usam o espaço e que, por sua vez, respondem às necessidades das pessoas. Assim, apesar de ser uma condicionante, apenas a configuração do espaço não é determinante para atribuir dinamismo urbano a um lugar.

No entanto, é importante observar, a favor das preocupações dos estudos urbanísticos, que não há necessariamente uma correlação direta entre a dinamicidade econômica e a dinamicidade espacial do território. Há, por exemplo, atividades extremamente produtivas (e lucrativas) em determinado local, que podem gerar grandes volumes de receita, mas que não se conectam nem beneficiam o território onde estão localizadas. Áreas de armazenagem associadas à logística ou à produção industrial são exemplos de atividades econômicas dinâmicas, mas que resultam num “deserto urbanístico”.

Em contraste, atividades econômicas que, para se realizar, necessitam do contato direto com o mercado consumidor, como são comumente as atividades de comércio e de serviços de rua, apresentam uma correlação mais direta entre dinamicidade econômica e dinamicidade do espaço urbano. São atividades que precisam da interação entre pessoas para se realizar. Em resumo, para haver um aumento do dinamismo espacial, é preciso sim haver um aumento do dinamismo econômico (maior valor agregado, maior produtividade), mas essa condição, apesar de necessária, não é suficiente: o tipo de atividade escolhida também importa.

Em relação à necessidade de atendimento da primeira dessas condições, referente ao dinamismo econômico, este trabalho inclui, no capítulo 2, a busca por abordagens das ciências

econômicas, da administração e do *marketing* que possam contribuir para uma maior dinamicidade da economia, por meio do aumento da produtividade. Entretanto, simultaneamente, a análise sobre os caminhos possíveis será balizada sempre pelas características espaciais das funções e atividades analisadas, sendo desconsideradas aquelas que, mesmo sendo produtivas, pouco ou nada contribuirão para a dinamicidade do território a sua volta.

A Figura 1, elaborada por Vargas (2018), resume os elementos que ela chama de *premissas para o projeto urbano*, os quais, na visão da autora, deveriam ser considerados na realização de projetos de intervenção na cidade, de forma a contribuir para o seu dinamismo, desenvolvimento social e crescimento da economia urbana. Vargas sublinha a importância de se implementar projetos urbanos que levem em conta tanto preocupações de cunho econômico quanto preocupações de cunho urbanístico, visando ao desenvolvimento sustentável<sup>7</sup>.

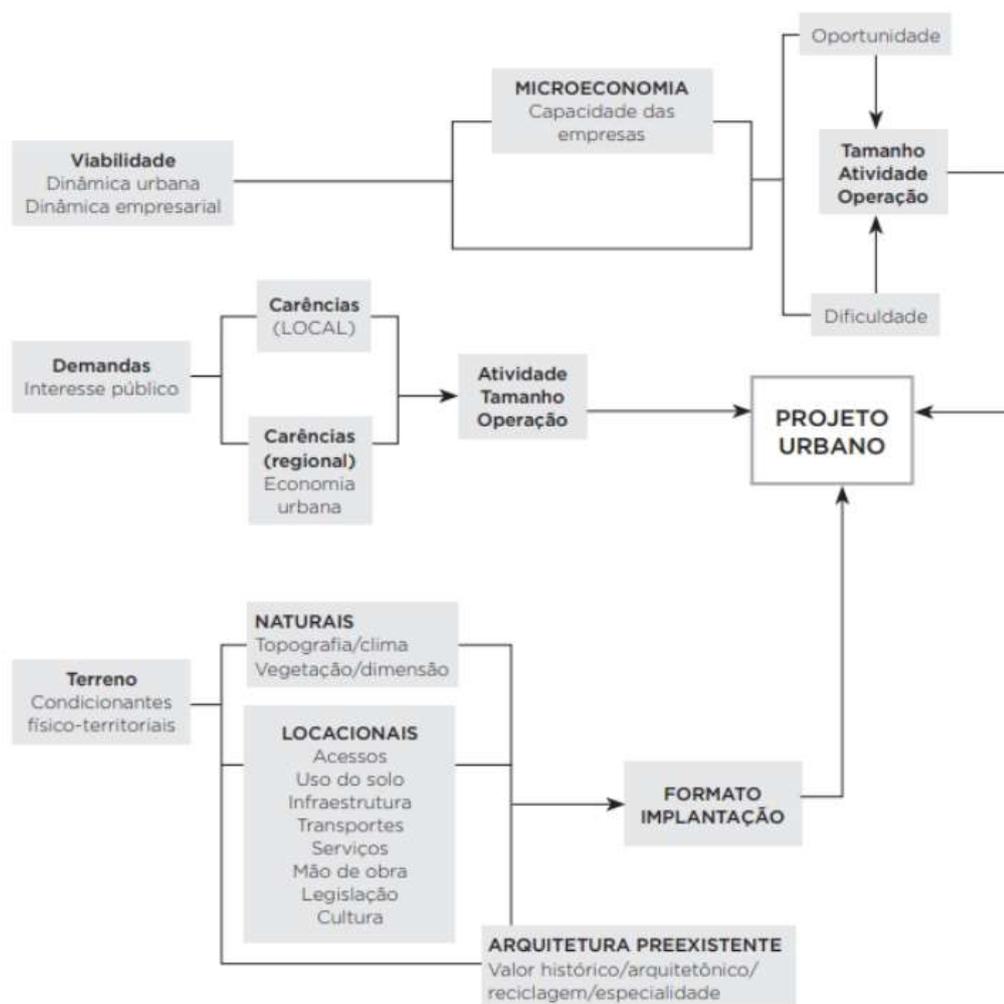


Figura 1 - Premissas para o projeto urbano.

Fonte: VARGAS, 2018, p. 67.

<sup>7</sup> Nas palavras da autora: “Dessa forma, todos lucrarão: o empreendedor imobiliário, os negociantes envolvidos, os investidores e a coletividade” (VARGAS, 2018, p. 66)

Da estrutura da Figura 1, compreende-se, na primeira linha lógica do diagrama, que a viabilidade do projeto urbano engloba tanto o aspecto da dinâmica urbana, no sentido de se observar as potencialidades e limitações da área em discussão, quanto o aspecto da dinâmica empresarial, no sentido de se observar as potencialidades e limitações de empreendedores efetivamente dispostos a atuar na área. Essa viabilidade, na perspectiva da microeconomia, perpassa pela análise da capacidade das empresas, levando-se em conta as oportunidades e as dificuldades no que se refere a aspectos relativos a porte/tamanho (que influencia a sustentação fiscal), tipos de atividade (que possam atender a demandas efetivas) e modos de operação (que afetam a geração de empregos e, em consequência, o impacto social do empreendimento).

Uma das formas de analisar essa viabilidade bidimensional se constrói, como indica Ferreira (2021), por meio do acompanhamento de indicadores econômicos, que viabilizam a implementação do empreendimento sob uma visão de seu crescimento e desempenho, e de indicadores espaciais, que promovem a qualidade e dinamização do ambiente. Ferreira (2021) elencou um conjunto de sete indicadores econômicos (quantidade de empresas; porte de empresas; número de empregos; média salarial; massa salarial; quantidades de empregos para cada faixa de renda; e percentual da meta atingida) e de nove indicadores espaciais (quadras curtas; testadas de lotes estreitas; diversidade de uso do solo; densidade média populacional; circulação viárias; calçadas; conectividade das vias; acessibilidade pedonal; e espaços livres e confortáveis) que podem ser considerados na tarefa de medir o impacto esperado para uma função econômica em determinada área, considerando também as características configuracionais e morfológicas do espaço.

O atendimento do projeto urbano a ambos tipos de indicadores podem transformar integradamente as operações de um *cluster*, beneficiando-as e gerando agregação de valor, assim como orientando para uma análise que demonstra a garantia da sustentabilidade fiscal sobre os investimentos. (...) Os indicadores espaciais ora provocam relações e interações entre as empresas localizadas no *cluster* em um ambiente qualificado e dinamizado. Os indicadores econômicos, por sua vez, garantem a viabilidade econômica, financeira e fiscal do empreendimento que computa retorno fiscal demonstrando que mesmo que houvesse um investimento público, seria justificado em poucos anos (FERREIRA, 2021, p. 7).

Ainda da Figura 1, compreende-se, na segunda linha lógica do diagrama, a importância da garantia do interesse público em um projeto urbano, materializado no atendimento a demandas reais da sociedade. Essas demandas refletem as carências existentes, englobando tanto as carências locais da área quanto as carências regionais, que frequentemente são objeto de estudo da economia urbana. O levantamento sobre as carências existentes, especialmente as de perspectiva local, pode ser feito na forma tradicional de estudo de demanda, por meio de

consulta direta a potenciais usuários, como se costuma realizar, segundo os manuais de *marketing*, antes do lançamento de qualquer produto novo no mercado<sup>8</sup>.

Por sua vez, para o estudo sobre as demandas na perspectiva regional, apresentam-se, contemporaneamente, possibilidades de uso de ferramentas sofisticadas para a análise de demanda, com base em princípios da economia da complexidade (HIDALGO *et al.*, 2007), como se demonstrará mais detalhadamente no capítulo 2. A combinação das análises nessas duas perspectivas (local e regional) implicará também escolhas em relação à atividade, ao tamanho e à operação dos empreendimentos a serem considerados.

Por fim, da terceira linha lógica da Figura 1, compreende-se a necessidade de se levar em conta as condicionantes físico-territoriais do terreno destinado ao projeto urbano. Essas condicionantes podem ser tanto naturais, conforme características da topografia, do clima, da vegetação e das próprias dimensões do terreno, bem como características locais tais como: as condições de acesso e de transporte (que influenciam a quantidade de pessoas que poderá utilizar os futuros empreendimentos); as legislações vigentes sobre a área, especialmente a que indicam as regras de uso do solo (que limitam os tipos de atividades possíveis, bem como seu tamanho e operação); a disponibilidade de infraestrutura, de mão-de-obra e de serviços existentes (que também influenciam os tipos de atividades possíveis); e, por fim, a observação à cultura do local, cuja percepção e compreensão facilitará a escolha de atividades que possam efetivamente se adequar à vida local.

Também deverá se observar a arquitetura preexistente, considerando seu valor histórico e arquitetônico – inclusive eventuais regras em relação ao patrimônio histórico –, características da especialidade de funções e seu potencial de reciclagem.

Como apontado por Vargas (2018), todas essas questões influenciam o formato de implantação da área a passar por uma intervenção.

---

<sup>8</sup> A teoria clássica da administração e do *marketing* preconiza que, antes de lançar um produto ou serviço ou de empreender qualquer alteração na estratégia comercial de uma empresa, se realize um estudo de demanda para tentar capturar os riscos e as potencialidades da ação pretendida, observando-se o contexto e o macroambiente no qual a empresa está inserida (HILDENBRAND, 2014). “O macroambiente consiste em forças demográficas, econômicas, físicas, tecnológicas, político-legais e socioculturais que afetam suas vendas e seus lucros. Uma parte importante da coleta de informações ambientais inclui a avaliação do potencial de mercado e a previsão da demanda futura.” (KOTLER, 2000, p.108). Para isso, a literatura da área apresenta tanto métodos quantitativos quanto métodos qualitativos, bem como a combinação de ambos (CHAMBERS *et al.*, 1971; MAKRIDAKIS *et al.*, 1998; ARMSTRONG, 2001; LEMOS, 2006; LEMOS e FOGLIATTO, 2008). A mesma lógica pode ser aplicada ao se tentar prever a demanda por produtos ou serviços em determinada região da cidade.

### 1.3. Legislação urbanística: instrumentos de apoio a intervenções urbanas

Desde sua origem, o planejamento urbano, tanto em sua dimensão científica quanto em sua dimensão técnica, tem como objetivo controlar a cidade, definindo regras de uso e ocupação, normalmente movidos pelo desejo – compreensível e legítimo – de contribuir para a existência de uma cidade bela, funcional e agradável. Mas esse desejo é, de muitas maneiras, utópico. Isso porque, primeiramente, a realidade é sempre mais complexa do que as explicações que cabem na mente de qualquer especialista, por mais brilhante, criativo e bem-intencionado que seja. Os fenômenos que compõem a realidade urbana se superpõem, apresentando causalidades distintas e multifatoriais, nem sempre percebidas, muito menos passíveis de serem controladas.

De forma concreta, o planejamento urbano tem se valido e se materializa por meio de uma ferramenta de desenho social que é, em si, ontologicamente, limitada: a definição de regras na forma de normas legais. Quando são genéricas demais, as regras tendem a ser pouco úteis. Quando são específicas demais, acabam atendendo a apenas um recorte limitado da realidade, engessando os meios de ação e ignorando a dinâmica própria da cidade.

Os instrumentos regulatórios de ordenamento territorial mais difundidos se encontram definidos nos planos diretores urbanos, por meio da definição de zonas urbanas, nas quais se aplicam regras de uso e de ocupação (zoneamento do uso e ocupação do solo), com definição de limites de densidade, regras de coeficiente de aproveitamento, regras de recuo e afastamento de edifícios, taxas de permeabilidade *etc.* e, quanto ao uso, se atendem a um zoneamento restritivo ou misto de atividades urbanas. Todas essas são, basicamente, regras definidas para os espaços privados – os lotes urbanos. Por sua vez, há também o regramento que controla os espaços públicos: as regras de parcelamento do solo que definem como as áreas de expansão devem ser ocupadas e, para isso, estabelecem normas de percentuais de espaços públicos e privados, além do dimensionamento do sistema viário.

Essas normas, quando descoladas das condições econômicas e sociais das cidades – o que tende a acontecer devido seu caráter de difícil mutabilidade, pelo menos em relação a longos períodos – criam problemas que podem levar tanto a uma situação de deterioração urbana de setores da cidade que não mais atendem às novas demandas, quanto à ocorrência de altos custos que se impõem a construtores e empreendedores os quais, em última instância, são repassados aos compradores de imóveis, se os parâmetros definidos nas normas se encontram muito além do que o mercado pode pagar. Tudo isso leva à irregularidade na ocupação do solo urbano – o que é mais comum nas cidades de urbanização desigual.

Assim, sustenta-se que o planejamento convencional, baseado em planos estáticos e restritivos, que não acompanham a dinâmica econômica e social da cidade, pode se tornar anacrônico, sem alcançar nem responder às reais necessidades da cidade e de sua população – devendo, portanto, ser objeto de constante reformulação e aperfeiçoamento<sup>9</sup> (CLARK, 1994; BERTAUD, 2023).

Em que pese as críticas aos modelos adotados, a ideia de planejamento e de instrumentos de gestão do solo urbano constitui um elemento importante para a execução de políticas públicas. A gestão do uso e ocupação do solo – cuja abordagem foi tradicionalmente baseada em plano de longo prazo, finito, o qual, uma vez legalmente adotado, estabelece um detalhado sistema de regulação de uso e controle – constituiu-se na base de investimentos de infraestrutura e serviços urbanos do setor público e norteia o setor privado (RIBAS, 2003).

Sem o conhecimento da estrutura urbana futura da cidade, é muito difícil para os tomadores de decisão eleger o que é mais eficaz na escala de alocação de recursos. O custo de decisões incorretas no desenvolvimento urbano é geralmente muito mais elevado do que em qualquer outro setor. Isso se deve especialmente à sua natureza de longo prazo, uma vez que as decisões iniciais não podem ser rapidamente ajustadas ou corrigidas – e à dinâmica política da gestão urbana, pela qual algumas decisões tomadas posteriormente, e que podem interagir com as primeiras, podem ter efeitos adversos (RIBAS, 2003).

Em uma das vertentes críticas podem-se ver autores como Bertaud (2023) que, no livro *Ordem sem design: como os mercados moldam as cidades*, defende a ideia de que, em muitos casos, os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo não são efetivos e em pouco tempo se tornam irrelevantes, particularmente em cidades que estão se desenvolvendo com rapidez. Para o autor francês, a confusão existente entre o impacto do mercado e do *design* (no sentido de planejamento) é responsável por confundir os planejadores, os quais, com muita frequência,

---

<sup>9</sup> No livro *Ordem sem design*, o urbanista francês Alain Bertaud conta a história de que, quando se tornou independente da França, a Argélia adotou, em suas cidades, por falta de outros modelos, códigos de obras copiados das cidades francesas. Entre outras regras, esses códigos apontavam a necessidade de recuos e afastamentos adequados à cultura dos subúrbios das cidades francesas, mas totalmente inadequados à cultura árabe de se construir casas na linha da rua, sem janelas para fora, para proteger a intimidade dos moradores, mas com pátios internos. Por conta dessa incompatibilidade, a grande maioria dos projetos apresentados à prefeitura era rejeitada, tornando mais custosa a construção de novas moradias, afastando os mais pobres e incentivando a informalidade. Em outra passagem do livro, Bertaud relata que uma decisão arbitrária de uma autoridade chinesa determinou que, independentemente da situação, cada unidade habitacional deveria ter, pelo menos, uma hora de incidência de sol direta. Como não havia elevadores, os edifícios tinham até 6 pavimentos no máximo. Assim, para se cumprir a regra de incidência solar, a distância entre os edifícios era definida para que se atendesse a todas as unidades. Com isso, cidades em latitudes diferentes, com ângulos de inclinação solar diferentes, passaram a ter distanciamento diferentes entre edifícios (28 metros em Pequim, 17 metros em Ningbo ou 10 metros em Cantão). Nos dois casos, da Argélia e da China, muitos anos se passaram até que fosse notada a arbitrariedade dessas regras e elas fossem abolidas. Em síntese, o que Bertaud defende não é a inexistência de regras, mas sim a necessidade de um permanente escrutínio para verificar a validade e a pertinência de se manter regras em uso (BERTAUD, 2023).

transformam suas projeções sobre o uso do solo em regulações, ao invés de tentar gerar efeitos em mecanismos de mercado, que, em última análise, é que o molda a forma das cidades<sup>10</sup>.

Na visão de Bertaud (2023), desconsideradas as exceções das cidades criadas inteiramente por um projeto deliberado – como Brasília, Camberra, Nova Déli ou Chandigar – o poder público, por meio do planejamento urbano, pode definir o desenho da cidade por meio das redes viárias e do estabelecimento de áreas para espaços públicos. Entretanto, os demais elementos que definem a forma das cidades, como densidade, funções e tipos de ocupação, são definidos por mecanismos de mercado<sup>11</sup>. Na prática, o mercado é um lócus de interação, que funciona na lógica de oferta e demanda, e coordena preferências e interesses<sup>12</sup> (balizados por limitações de renda), a partir de uma função econômica que percorre combinações distintas dentro de uma relação dicotômica entre espaço (considerando a área ocupada em cada propriedade) e localização (considerando como importante o tempo de deslocamento para acesso a empregos e a amenidades). De acordo com a visão de Bertaud (2023), via de regra, na maior parte das cidades, em não havendo restrições artificiais, serão normalmente mais densas as áreas onde há mais empregos.

Considerando-se esses aspectos, o mais recorrente são críticas aos tipos de normas que foram estabelecidos e não à sua existência propriamente dita. Essas críticas se voltam ao que se pode determinar como a estética e aos valores do urbanismo modernistas e, mais ainda, a esses valores entendidos como verdades que não devem ser questionadas, por serem apresentadas

---

<sup>10</sup> Por exemplo: “O debate alta densidade vs. baixa densidade é uma distração. Prefeitos, planejadores, professores e comentaristas não deveriam venerar nem o altar da baixa densidade, nem o da alta densidade. Em economias de mercado, planejadores são incapazes de “projetar alta densidade”. A alta densidade só acontece quando os consumidores possuem uma forte preferência por um determinado local. Projetar através de regulamentação pode manter as densidades baixas, por exemplo, com um tamanho mínimo de unidade ou lote, mas o prefeito de Nova York não pode “adensar” a cidade através de um decreto — se a demanda for inexistente, os construtores não irão levantar torres onde ninguém quer viver (a não ser que eles construam para uma clientela garantida, como no caso de habitações públicas) (BERTAUD, 2015).

<sup>11</sup> Não há motivos para planejar nem uma diminuição e nem um aumento da densidade das cidades. Quando tratamos de densidades, o mercado faz um bom trabalho de refletir as preferências das pessoas. A densidade nada mais é do que um indicador de consumo da terra. Terrenos com preços altos tendem a refletir a preferência dos consumidores por uma localização específica (apesar de que em alguns casos o preço alto é reflexo das regulamentações de uso que acabam artificialmente limitando a oferta). Nos lugares onde a terra é cara, o preço por metro quadrado das moradias será maior. Não é nenhuma surpresa então que as pessoas comprem menos terra e espaço onde o preço é alto, o que acaba gerando maiores densidades” (BERTAUD, 2015).

<sup>12</sup> Nas sociedades contemporâneas complexas, é papel do Estado, como instância principal de coordenação da sociedade, servir como entidade voltada a balancear, equilibrar e, dentro do possível, harmonizar diferentes expectativas de diferentes agentes. Considerando que há sempre interesses distintos, valores distintos, prioridades distintas e capacidades de ação distintas entre os diversos atores, uma sociedade poderá ser mais próspera e equitativa na medida em que conseguir conciliar todas essas diferenças, na mais justa e equilibrada forma possível, dentro das possibilidades reais. Especificamente no debate em relação ao modo de organização das cidades, geralmente é indissociável a regulamentação urbanística das pressões de interesse de setores mais bem organizados, cujos interesses muitas vezes acabam sendo privilegiados nos órgãos técnicos e no legislativo municipal. Assim, o interesse público – uma abstração de difícil determinação –, muitas vezes acaba sendo atravessado por interesses particulares mais influentes.

como um suposto ideal de cidade. Essa idealização conduz a que se neguem as novas demandas que levam, entre outras mazelas, à deterioração de áreas urbanas quanto à adequação da configuração a demandas socioeconômicas. Assim, a discussão se centra no caráter restritivo das normas urbanas.

Com o propósito de apontar algumas dessas críticas se fará referência a pesquisas que fundamentam o urbanismo contemporâneo (JACOBS, 2000; GLAESER, 2011; GEHL, 2013; LING, 2014; SABOYA, 2016) que defendem um aumento de densidade, combinada a um uso misto de funções urbanas e à existência de espaços públicos bem definidos, a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas, com maior oferta de empregos e amenidades a uma menor distância, permitindo que pessoas de diferentes faixas de renda possam coabitar um determinada região (a partir da oferta de imóveis com tamanhos distintos) e reduzindo a necessidade de grandes deslocamentos<sup>13</sup>.

De certa maneira, as recomendações decorrentes desses estudos urbanos põem em xeque algumas das normas vigentes em diversas cidades brasileiras. Mais do que trocar umas por outras, o que se deve discutir seria a adequação das normas ao contexto social, econômico e ambiental das cidades. Não existem normas válidas para todo o conjunto de uma cidade, no máximo para frações das cidades (RICARDO DOS SANTOS e PEREIRA, 2022b). É com esse olhar que se deve avaliar as áreas deterioradas quando da revisão de suas normas urbanísticas.

O aprendizado sobre intervenções urbanas em área deterioradas remete à necessidade de sua previsão, pelos planos diretores, para receber ações de intervenção urbana, quando podem ser objeto de criação de zonas especiais, com possibilidade de alteração de regras de uso e ocupação para estímulo a novas atividades. Isso pode ser feito de muitas formas, em termos de legislação: a primeira é a flexibilização do zoneamento, considerando que uma combinação de usos – residencial, comercial, empresarial e de lazer – esse que tende a ser um fator de estímulo ao desenvolvimento econômico de uma área. Em segundo, é possível a flexibilização dos limites máximos de coeficiente de aproveitamento, a fim de se estimular o adensamento da região que se está tentando dinamizar. Por fim, é possível a flexibilização de regras que limitam

---

<sup>13</sup> No Brasil, estudos realizados no município de Balneário Camboriú, Santa Catarina, cidade que adotou, desde a sua emancipação política, em 1964, um conjunto de regras urbanistas menos rígido do que o padrão das cidades grandes e médias no país, apontam que é possível combinar uma densidade mais elevada com um desenho urbano agradável, uso misto de funções urbanas e proximidade entre segmentos populacionais com diferentes tipos de renda, resultando em desenvolvimento econômico, alta arrecadação tributária por parte do município, além de bons resultados em indicadores sociais e ambientais (RICARDO DOS SANTOS *et al.*, 2022); RICARDO DOS SANTOS e PEREIRA, 2022a).

os edifícios, tais como obrigatoriedade de recuos e afastamentos e obrigatoriedade de oferta de vagas de garagem<sup>14</sup>.

Em suma, com essa previsão nos planos diretores das cidades brasileiras, abre-se espaço para ajustes a partir de estratégias que identifiquem o que de fato a cidade está demandando<sup>15</sup> para retomar o dinamismo urbano – sendo essa identificação um dos principais desafios de projetos de revitalização/requalificação de áreas deterioradas.

Outro aspecto de destaque se refere ao papel do poder público como principal agente de planejamento e intervenção na constituição das cidades. Também nesse sentido há muitos estudos que levaram à criação de instrumentos pelos quais se possibilita as parcerias entre os segmentos público e privado no contexto de políticas urbanas (MACIEL, 2012; COTA, 2013; GUILHEN, 2014). Esses instrumentos – em especial as operações urbanas consorciadas – têm uma vocação especial para a promoção das áreas deterioradas nas cidades e aqui se irá explorar suas possibilidades, tendo em conta que tanto a definição do papel de cada agente quanto a clareza em relação ao objetivo da intervenção de uma área deteriorada são essenciais para o êxito da intervenção.

Vários instrumentos foram previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) que podem ser utilizados para recuperar áreas urbanas deterioradas. São instrumentos que devem estar previstos no plano diretor urbano, bem como no processo de definição da zona que será submetida as ações de recuperação urbanística, dentre os quais se destacam os seguintes:

1. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: instrumento que obriga o proprietário do imóvel subutilizado ou não utilizado a promover o seu parcelamento, edificação ou utilização, sob pena de multa e outras sanções.
2. *IPTU progressivo no tempo*: instrumento que prevê a aplicação de alíquotas crescentes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) sobre imóveis que não cumpram sua função social, visando estimular a sua utilização adequada.
3. *Desapropriação com pagamento em títulos*: instrumento que permite ao poder público desapropriar imóveis subutilizados ou não utilizados, pagando aos proprietários com títulos da dívida pública.

---

<sup>14</sup> Atualmente se observa, em muitas cidades brasileira, nas revisões de planos diretores e de leis de uso e de ocupação do solo, uma tendência a se flexibilizar os regramentos relativos a esses aspectos.

<sup>15</sup> A cidade é aqui entendida não como uma entidade homogênea ou monolítica, mas sim como um lócus no qual diferentes grupos e segmentos sociais atuam, de forma diversa e heterogênea, com interesses múltiplos e coexistentes, de forma mais ou menos conflituosa ou harmônica.

4. *Operações urbanas consorciadas*: instrumento que prevê a cooperação entre poder público, proprietários e outros agentes para viabilizar intervenções urbanas que promovam a recuperação de áreas deterioradas.
5. *Transferência do direito de construir*: instrumento que permite a transferência do potencial construtivo de um imóvel situado em uma área considerada degradada para outra área em que a construção é permitida, mediante pagamento ao poder público.

Ribas (2003) notou uma evolução na estrutura de referência utilizada para a aplicação e uso dos instrumentos regulatórios que refletem as decisões do poder público em relação ao processo de planejamento urbano e à configuração global da cidade e sua expansão. Essa estrutura evoluiu de uma peça que continha apenas instrumentos de regulação físico-territorial de caráter morfológico (zoneamento, parcelamento do solo e códigos de obras)<sup>16</sup> para inclusão de instrumentos gerenciais de caráter estratégico (nomas regulatórias, incentivos ao desenvolvimento urbano, impostos e taxas, coordenação institucional, controle social)<sup>17</sup>.

Rocci (2017) avaliou os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade buscando identificar de que forma cada um deles pode contribuir para ampliar o dinamismo de áreas deterioradas na cidade e concluiu que o mais relevante seria o uso de operações urbanas consorciadas.

A análise do potencial e aplicabilidade dos instrumentos leva ao entendimento de que a Operação Urbana Consorciada tem o potencial capaz de viabilizar transformações estruturais no território da cidade que se alinha com as ideias e objetivos de intervenção urbana de requalificação de áreas centrais degradadas. A OUC procura trabalhar com essa abordagem: induzir um processo de intervenção urbana

---

<sup>16</sup> “Em geral essas normas regulam sobre a forma, volume, densidade, situação, limites de altura, e obrigatoriedade de áreas livres. Segundo Clark (1994), pode-se afirmar, portanto, que nas áreas urbanas incidem cinco escalas específicas de regulação físico-territorial: a) A que trata da configuração global da cidade e do macrozoneamento da área urbana, traduzida pelo plano diretor; b) A que trata das zonas urbanas específicas ou zoneamento de áreas; c) A que disciplina o parcelamento do solo, isto é a divisão da gleba em lotes; d) A que regula as construções; e, e) A que dispõe sobre os sistemas de infra-estrutura - água, esgotamento sanitário, iluminação pública, vias públicas e transportes” (RIBAS, 2003, p. 143).

<sup>17</sup> “Oriundos das novas abordagens de planejamento urbano, os **instrumentos gerenciais de caráter estratégico** objetivam o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis. Os mais difundidos são os seguintes são: (ibid, 1994) **Normas regulatórias** - da propriedade, posse e transações; do controle ambiental; e da infra-estrutura; e para a provisão de serviços públicos e outras formas contratuais. **Incentivos ao desenvolvimento urbano**: incentivos e apoios diretos e indiretos para o desenvolvimento do solo; revitalização e melhorias urbanas e provisão de infra-estrutura para orientar o desenvolvimento urbano. **Impostos e taxas** - sobre a propriedade e a terra; de infra-estrutura e serviços; e subsídios para a provisão de infra-estrutura, construção e serviços. **Coordenação institucional** - do uso do solo e do desenvolvimento no âmbito espacial, financeiro, sócio-econômico, e dos impactos do meio ambiente; coordenação de políticas no âmbito nacional, regional e local que afetem especificamente o uso do solo e o desenvolvimento; e apoio à população de baixa renda e outros grupos vulneráveis na cidade. **Controle social** - mais recentemente foram incluídos os instrumentos de controle social como audiências públicas, conselhos paritários governo-sociedade, plebiscito, referendo popular etc. (RIBAS, 2003, p. 144, grifos no original).

reestruturador do território capaz de reintegrar na dinâmica econômica e social uma área degradada da cidade<sup>18</sup> (ROCCI, 2017, p. 74).

Do ponto de vista econômico, de fato, o uso de operações urbanas consorciadas, combinando esforços públicos e privados, pode contribuir como uma estratégia de financiamento para viabilizar os investimentos em infraestrutura necessários para obras em áreas deterioradas que passam por um processo de recuperação. Entretanto, ainda do ponto de vista econômico, o instrumento não necessariamente altera as estruturas econômicas da região, aspecto que é considerado fundamental para que as transformações realizadas perdurem no tempo, a partir de um dinamismo calcado em desenvolvimento econômico, de forma sustentável. Assim, mesmo com o uso de operações urbanas consorciadas, faz-se necessária a complementação da estratégia de intervenção com uma escolha refletida sobre atividades econômicas a serem priorizadas para que possam estimular o desenvolvimento econômico na área trabalhada.

As operações urbanas consorciadas são apenas um tipo entre as muitas possibilidades de parcerias público-privadas. Um modelo comumente utilizado em várias partes do mundo, mas não previsto no Brasil pelo Estatuto da Cidade, é o dos *Business Improvement Districts* (BID), criados originalmente nos Estados Unidos na década de 1970 e que se espalharam para cidades em vários países. Os BID são áreas geográficas definidas em que empresas e proprietários se unem para investir em melhorias em sua comunidade empresarial. Essas áreas são gerenciadas por associações privadas— autorizadas pelo poder público — e seus membros passam a pagar, de forma compulsória, um imposto extra para ajudar a financiar projetos que visam a melhorar a aparência, segurança e atratividade do local, caso o BID seja aprovado pela comunidade da área.

Os BID são criados por um período específico, geralmente de cinco anos, e podem ser renovados, desde que os membros concordem em continuar financiando a associação. As associações de melhoria de bairro podem utilizar os recursos financeiros obtidos por meio das taxas para diversos projetos, tais como revitalização de ruas e fachadas de prédios, promoção de eventos e atividades comunitárias, segurança pública, limpeza urbana e outros projetos de melhoria de infraestrutura. Os BID são tidos como uma forma de melhorar a qualidade de vida

---

<sup>18</sup> “(...) segundo o Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008), instrumentos como o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios juntamente com IPTU progressivo no tempo e Desapropriação; Tombamento de imóveis, conjuntos e sítios; Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso; Transferência do direito de construir; Consórcio imobiliário; Concessão do direito real de uso; Concessão de uso espacial para fins de moradia; são instrumentos que não foram pensados com foco na reabilitação de áreas centrais, mas também podem contribuir para um melhor desempenho das intervenções pretendidas” (ROCCI, 2017, p. 74).

em áreas urbanas e de torná-las mais atraentes para as empresas e os consumidores. Eles permitem que as empresas trabalhem em conjunto para alcançar objetivos comuns e fornecer serviços e benefícios adicionais que vão além do que é fornecido pelo governo local (ÁVILA, 2022).

No Brasil, há entraves jurídicos para a implementação dos BID, uma vez que a Constituição Federal veda tanto a destinação vinculada da receita de impostos quanto a criação de impostos por entidades privadas, mesmo comunitárias, pois a função de tributação é de competência exclusiva do poder público. Para superar essa limitação, uma alternativa que poderia ser considerada pelos municípios seria a criação de uma lei de incentivo, nos moldes das leis federais de incentivo à cultura (Lei Rouanet)<sup>19</sup> e de incentivo ao esporte<sup>20</sup> ou dos fundos dos direitos da criança e do adolescente<sup>21</sup> e do idoso<sup>22</sup>, que permitem que empresas façam doações a projetos culturais ou esportivos previamente aprovados pelo poder público, ou diretamente aos fundos de assistência social, para, posteriormente, abater o valor doado do imposto de renda devido, até um limite estabelecido por lei<sup>23</sup>. Dessa forma, não há subsídio fiscal, apenas a garantia de que o recurso dos impostos seja destinado a um fim específico.

Seguindo esse mesmo modelo, sem ferir a Constituição Federal, o poder público municipal poderia instituir uma lei que permitisse esse mesmo mecanismo para o financiamento de um BID em uma área considerada deteriorada, onde se quer promover dinamismo econômico. A prefeitura poderia abrir um edital para selecionar uma organização social<sup>24</sup> (entidade privada sem fins lucrativos) para gerir um BID na uma área a ser dinamizada, a qual poderia receber doações das empresas que ali estejam instaladas (ou que venham a se instalar ali). Essas doações poderiam ser posteriormente abatidas em pagamentos de impostos municipais, como o IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Dessa forma, as empresas teriam a garantia de que seus impostos seriam utilizados para melhorias urbanas naquele território especificamente – o que poderia servir como estímulo de atração à instalação de empresas no local, sem que isso se configure subsídio ou privilégio tributário a um determinado território ou setor da economia.

---

<sup>19</sup> Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

<sup>20</sup> Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.

<sup>21</sup> Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

<sup>22</sup> Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010.

<sup>23</sup> Em 2023 estão vigentes limites que permitem que pessoas físicas possam destinar até 6% do imposto devido, ou 7%, quando destinado a projetos esportivos. As empresas podem destinar até 1% para cada fundo (crianças e adolescentes, e idosos), 2% para projetos esportivos e até 4% para projetos culturais ou audiovisuais (cinema).

<sup>24</sup> As organizações sociais são regidas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Muitas vezes se entende que bastariam melhorias físicas e de infraestrutura, além de alguns incentivos econômicos de caráter fiscal, para que uma área seja revitalizada. Entretanto, ao se debruçar sobre a economia urbana, se poderá melhor entender que há outros aspectos que se encontram associados aos fatores de deterioração e dinamismo de uma fração urbana. A título de exemplo, nota-se que é comum os municípios se valerem de tentativas de estímulo para o aumento da atividade econômica por meio da atração de empresas, adotando alguma espécie de redução e/ou isenção temporária de impostos com objetivo, também, de estimular a escolha locacional em áreas que se está buscando recuperar. Na mesma linha, em regiões com bens de tombados, há casos em que se utiliza esse mesmo expediente para estimular que empresas que se instalem e recuperem imóveis de valor histórico, combinando geração de emprego/renda com preservação do patrimônio histórico.

Esses são instrumentos que não se deve desprezar, mas devem ser considerados com cautela, uma vez que são frequentemente alvo de críticas, já que podem gerar inequidades tributárias entre diferentes setores da economia e entre empresas localizadas em diferentes áreas da cidade. Nesse contexto, para além dos mecanismos de incentivo fiscal, buscar entender a dinâmica econômica da cidade parece ser uma estratégia mais efetiva para garantir a reinserção de áreas deterioradas à dinâmica das cidades, como se verá mais detalhadamente no próximo capítulo.

#### **1.4. Resumo e considerações finais do capítulo**

Neste primeiro capítulo, buscou-se, inicialmente, elaborar uma conceituação sobre os temas de dinamismo urbano e deterioração urbana, bem como os aspectos urbanísticos a eles associados. Resumidamente, os atributos mais recorrentemente apontados como favoráveis ao dinamismo urbano são: i) diversidade de usos; ii) fachadas térreas ativas; iii) quadras curtas; iv) testadas de lote estreitas; v) densidade equilibrada de pessoas; vi) manutenção da escala do pedestre; vii) permeabilidade visual; viii) conforto ambiental; ix) acessibilidade; e x) diminuição da velocidade do tráfego.

Em contraste, os aspectos mais recorrentemente apontados como favoráveis à deterioração urbana são: i) congestionamento de atividades principais, desestimulando os usos derivados e a vitalidade; ii) normas de uso e ocupação ultrapassadas; iii) edifícios obsoletos ou tecnologicamente “atrasados”; iv) concorrência com novas centralidades mais tecnológicas; v) fato de a população não se apropriar do espaço e o desvalorizar; vi) gestão de investimentos

que superalimenta algumas áreas e deixa outras subalimentadas; vii) apropriação indevida dos espaços públicos; viii) padronização de edifícios<sup>25</sup>.

Na sequência, buscou-se apresentar as diferentes abordagens de intervenção urbana, mais frequentemente utilizadas, com a discussão sobre a maior adequação a projetos que visem ao dinamismo urbano: *renovação urbana* (redefinição radical das funções da cidade); *reabilitação urbana* (conservação e recuperação de espaços históricos da cidade); *revitalização urbana* (nova vitalidade para áreas deterioradas, considerando os pontos de vista econômico, social e ambiental); e *requalificação urbana* (reestruturação do território contemplando aspectos econômico, cultural, paisagístico e social, por meio de novos padrões de uso do território e melhor desempenho econômico).

Em seguida, apresentou-se as premissas de um projeto urbano, as quais, segundo Vargas (2018), são fundamentais para que um projeto urbano seja viável tanto do ponto de vista urbanístico quanto do ponto de vista econômico. A viabilidade econômica está relacionada à capacidade das empresas, considerando as oportunidades e limitações em termos de tamanho, atividade e operação. Também a viabilidade econômica está relacionada às reais demandas da população, tanto na esfera local, quanto regional, considerando a redução relativa das distâncias econômicas por meio da melhoria das tecnologias de transportes e comunicações, bem como a competição entre os demais ofertantes da área em si e das regiões próximas. Em termos de viabilidade urbanística, destacam-se os elementos condicionantes físico territoriais, sejam eles naturais (topografia, clima, vegetação, dimensão territorial) ou locais (acesso, uso do solo, infraestrutura, transportes, serviços, mão de obra, legislação e cultura).

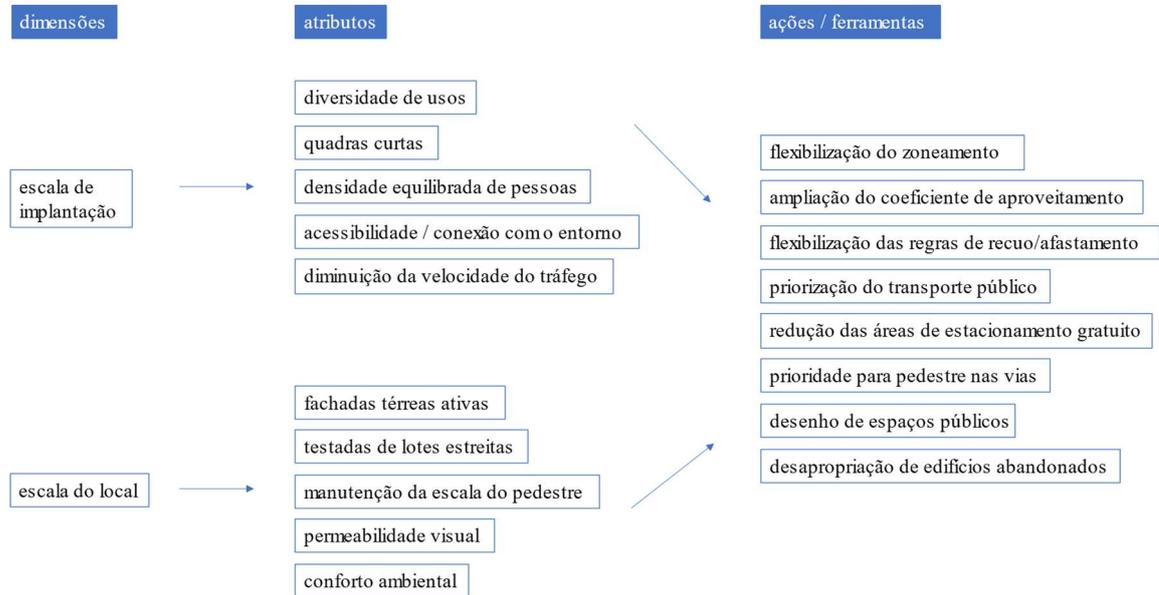
Por fim, buscou-se refletir sobre as limitações jurídicas sobre o desenho das cidades e os instrumentos previstos na legislação urbanística que podem ser eventualmente considerados para utilização em projetos de intervenção urbana, a fim de se constituir em meios práticos de ação jurídica para se tentar contribuir para a dinamização de áreas deterioradas.

Todos esses elementos conduzem a reflexões que podem ser condensadas em atributos urbanísticos que versam não apenas sobre as áreas privadas, na escala dos lotes e terrenos, mas também sobre a relação dessas áreas com o espaço a sua volta, em termos de sua implantação e conexão à cidade, considerando tanto as áreas privadas quanto públicas. Também essas

---

<sup>25</sup> Vale ressaltar que a recorrência desses atributos na literatura acadêmica contemporânea representa, de alguma maneira, o *zeitgeist*, ou espírito do tempo – e que não necessariamente perdurará ao longo do tempo. Assim como o pensamento modernista foi dominante em boa parte do século XX, hoje a visão que está em voga entre os urbanistas, privilegiando o uso misto de funções urbanas, maior densidade e a valorização dos espaços públicos como lócus de interação entre as pessoas, pode ser considerada também como um certo modismo, que não necessariamente permanecerá como conjunto de conclusões atemporais.

reflexões se manifestam em ferramentas e meios de ação que podem ser considerados em projetos de reintegração de áreas deterioradas à dinâmica da cidade, no que se refere a seus aspectos configuracionais e morfológicos. Esses elementos estão resumidos no Quadro 1.



Quadro 1 – Elementos urbanísticos para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção urbana.  
*Fonte:* elaboração própria.

A observação desses aspectos urbanísticos, combinados aos aspectos econômicos a serem analisados no capítulo 2, serve como arcabouço teórico para a elaboração de perguntas prospectivas a serem feitas na análise dos casos concretos a ser realizada no capítulo 3. Percorrendo esse caminho analítico, buscou-se alcançar um entendimento conceitual sobre dinamismo urbano, suas características configuracionais e morfológicas, as limitações existentes e os modelos de intervenção urbana que propiciem seu alcance.

## **2. CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA URBANA PARA IDENTIFICAR AS ATIVIDADES ASSOCIADAS AO DINAMISMO URBANO E SUAS DEMANDAS POR ÁREAS NA CIDADE**

Este capítulo pretende explorar perspectivas teóricas e práticas que possam sustentar contribuições da economia urbana para identificar as atividades associadas ao dinamismo urbano e suas demandas por áreas na cidade. O capítulo se inicia com fundamentos da economia para embasar a análise espacial intraurbana, com o intuito de se compreender, em sua base, os mecanismos da dinâmica econômica que influenciam as escolhas do mercado de imóveis e as escolhas locacionais das funções urbanas.

Na sequência, revisita as bases das primeiras teorias locacionais e sua evolução até os dias atuais, considerando os fatores locacionais que implicam decisões de como as atividades econômicas definem a escolha de um espaço dentro da cidade.

Em seguida, explora metodologias de elaboração de cenários a fim de analisar, em projetos de intervenção urbana, não apenas a pertinência ou não da intervenção, sob o aspecto econômico, mas permitindo também comparar cenários possíveis a partir de escolhas de diferentes funções urbanas. Para isso, são explorados quatro aspectos estruturantes: a) vantagens competitivas como estratégia para o desenvolvimento; b) arranjos locais produtivos (*clusters*) como estratégia para ampliação de valor; c) a economia da complexidade como base metodológica para identificar indústrias com potencial de crescimento em uma região; e d) capital humano e emprego como elementos propulsores de desenvolvimento em áreas urbanas.

Todos esses aspectos contribuem para análise sobre a prospecção de atividades econômicas a serem exploradas em projetos de intervenção urbana para reinserção de áreas deterioradas à cidade, dando-lhes maior expectativa de êxito e de permanência no tempo.

### **2.1.Fundamentos da economia para uma análise espacial intraurbana**

A partir de um ferramental teórico baseado em diversas disciplinas, a análise espacial intraurbana busca compreender os mecanismos que conduzem as dinâmicas econômicas, sociais e das relações humanas – às vezes na busca pelo equilíbrio, outras vezes por meio do conflito – no processo de desenvolvimento, crescimento e ocupação da cidade e do território. Nesse processo, o conceito de mercado – por vezes tido como uma figura antropomorfizada, equivocadamente considerada como uma entidade com interesses próprios e até mesmo com meios de ação – deve ser entendido como não mais do que apenas um lócus para a interação

humana, onde diferentes indivíduos têm a possibilidade de interagir, nem sempre de forma equânime ou mesmo com acesso igualitário à informação, mas certamente propiciando meios para que as pessoas possam buscar satisfazer suas necessidades e melhorar sua utilidade relativa.

Delineando uma perspectiva multifocal da evolução do pensamento sobre a análise espacial intraurbana, Farret e Campos (2021) utilizam contribuições da economia, da sociologia, da geografia e do urbanismo para expor as contribuições de algumas das principais vertentes históricas que se debruçaram sobre o tema da organização das cidades, considerando fatores que compõem as dinâmicas do mercado imobiliário e suas implicações para a vida em sociedade.

Essas vertentes se dividem em dois paradigmas: i) o *paradigma do equilíbrio*, no qual a dinâmica espacial intraurbana é vista como o resultado da ação de unidades decisórias individuais, interagindo num quadro institucional definido pelo funcionamento de um mercado imobiliário livre, neutro e perfeito, com o poder do estado atuando de maneira equidistante aos agentes envolvidos; e ii) o *paradigma do conflito*, centrado na oferta, para o qual o funcionamento dos mercados é sempre imperfeito, influenciado por interesses, conflitos sociais e não neutralidade do estado em relação aos agentes envolvidos. No paradigma do equilíbrio, destacam-se as vertentes *sociológica-ecológica* e *econômica neoclássica*. No paradigma do conflito, são destacadas as vertentes *marxista* e *institucionalista* (FARRET; CAMPOS, 2021).

A vertente *sociológica-ecológica* surge num contexto pós Revolução Industrial, no qual o pensamento positivista, em voga, permeava todas as ciências, fazendo com que, nas ciências sociais, se buscasse aplicar os métodos das ciências naturais, a fim de dar “cientificidade” aos estudos do homem e da sociedade. Um dos autores dessa vertente, o jornalista e sociólogo Robert Park (1967) cunhou o termo “ecologia humana” para designar o método definido como uma tentativa de aplicar às relações humanas um tipo de análise previamente aplicado às interações entre plantas e animais. Para Park, a ordem social existe em razão da competição, assim como ocorre nas sociedades do meio natural. No que se refere à organização do espaço urbano, o autor americano considera que cada indivíduo busca seu lugar, de forma competitiva, sendo que os “mais capazes” realizam as melhores escolhas.

Como contribuição positiva, a vertente *sociológica-ecológica* traz o aspecto da organicidade da cidade, considerando a importância das relações entre os diferentes elementos que a compõem – relações que são vitais como num organismo vivo. É interessante observar a influência dessa visão pelo fato de que parte do vocabulário da ciência do urbanismo é baseado na linguagem da biologia e das ciências médicas, consagrando termos como: circulação de vias, vias arteriais, congestionamento, inchamento das cidades, morfologia urbana, tecido urbano,

entre tantos outros. Entretanto, são evidentes as limitações desse olhar, que desconsidera os aspectos históricos, culturais, institucionais e econômicos que influenciam na composição do espaço urbano, além de ser uma vertente que pode ser utilizada como forma de justificar como naturais fenômenos construídos socialmente como o da desigualdade social.

Por sua vez, a vertente *econômica neoclássica* traz como principais características a atomização dos agentes econômicos (famílias e/ou firmas) em suas decisões, na busca de vantagens pessoais (mais consumo e/ou maior lucro); a busca dos indivíduos pelo “consumo ótimo” (máximo de utilidade); e avaliação de que a sociedade se organiza em um mercado concorrencial perfeito e livre, com acesso amplo e igualitário à informação. No que tange à ocupação urbana, essa vertente considera que o indivíduo consumidor, agindo dentro da racionalidade econômica, busca a combinação que melhor lhe atenda em termos de área do imóvel e de acessibilidade a serviços (considerando tempo e custo de locomoção), em proporções variáveis, visando maximizar os benefícios de sua decisão, que está sujeita, tão somente, aos limites de seu orçamento (FARRET; CAMPOS, 2021).

Para melhor compreender essa perspectiva, vale ressaltar que economia neoclássica é uma expressão genérica utilizada para designar diversas correntes do pensamento econômico que estudam a formação dos preços, a produção e a distribuição da renda por meio do mecanismo de oferta e demanda dos mercados. Essas correntes surgiram no fim do século XIX e século XX, com os trabalhos do austríaco Carl Menger (1840-1921), do inglês William Stanley Jevons (1835-1882) e do suíço Léon Walras (1834-1910), dentre outros autores de menor relevância histórica. Posteriormente, destacaram-se o inglês Alfred Marshall (1842-1924), o sueco Knut Wicksell (1851-1926), o italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) e o americano Irving Fisher (1867-1947).

O termo neoclássico foi introduzido por Thorstein Veblen em 1900 para designar os autores que integraram a chamada revolução marginalista, iniciada por Jevons, Menger e Walras. Dos economistas clássicos, especialmente Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), os neoclássicos receberam os conceitos de que o mercado funciona por meio da ação da “mão invisível”, ou seja, sem uma coordenação central, baseada no conjunto de relações de troca entre ofertantes e demandantes que, na busca por realizar seu autointeresse, acabam também por atuar no interesse dos demais integrantes da sociedade. A célebre frase de Smith, escrita em 1776, resume esse aspecto de seu pensamento:

*“It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own self-interest. We address ourselves not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities, but of their advantages”* (SMITH, 1994).

Também os neoclássicos se baseiam nos princípios clássicos da divisão de trabalho e das vantagens comparativas, delineados respectivamente por Smith e Ricardo, como fatores determinantes e constituintes do desenvolvimento econômico.

Em contraste, o pensamento neoclássico se diferencia da economia clássica pela introdução do conceito de utilidade marginal. Até então, o pensamento econômico considerava que a formação de preços se dava exclusivamente pelo lado da oferta, considerando os custos dos fatores de produção, em especial o custo da terra, do trabalho e do capital.

Diferentes autores, a depender de seu próprio contexto, sublinhavam um ou outro aspecto do lado da oferta. François Quesnay (1694-1774) e os demais pensadores denominados fisiocratas, vivendo em uma França rural cuja riqueza era baseada quase exclusivamente na produção agrícola, considerava a terra como fator gerador principal de riqueza, considerando os demais fatores de produção apenas como secundários. Assim, para os fisiocratas, o preço dos bens era derivado da capacidade de produção das terras. Por sua vez, Smith e Ricardo, filhos da revolução industrial, consideravam que o valor do trabalho aplicado na produção de um bem era o principal fator determinante de seu preço (conceito que depois foi incorporado por Karl Marx – 1818-1883).

A teoria do valor trabalho é alvo de críticas principalmente por desconsiderar o lado da demanda. Para a atribuição do valor, é preciso considerar não apenas o esforço do ofertante, mas a utilidade do bem para o demandante, sua escassez relativa no mercado e o interesse relativo do consumidor em relação a outros bens produzidos, uma vez que os recursos de aquisição quase sempre são limitados. Os economistas clássicos já admitiam a importância da demanda e da escassez, mas não conseguiam resolver uma questão que ficou conhecida o paradoxo da água e do diamante: como a água, que é tão útil, é tão barata; e o diamante, de utilidade relativa, é tão caro?<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> A água é um elemento essencial para a vida – sem água, qualquer pessoa não sobrevive poucos dias. Do ponto de vista de sua essencialidade, a água tem um grande valor para todos. Entretanto, a água é um bem abundante, de fácil acesso para a maioria das pessoas. Assim, no ponto de vista da escassez, a água tem um valor reduzido – e, por isso, costuma ter um preço reduzido. De forma pendular, por sua vez, o diamante é um bem que é normalmente negociado por um alto preço. Em termos de essencialidade para a vida, é um bem totalmente supérfluo. Mas é um bem muito escasso – por isso tem seu preço ampliado. Como se sabe, em condições normais, é possível encontrar água a um preço irrisório, mas o diamante só se compra a um preço elevado. Porém, em uma situação hipotética de uma pessoa sozinha perdida no deserto, se lhe oferecessem um copo d'água ou um lindo diamante, sem dúvida escolheria o primeiro. É o paradoxo do valor. O teorema da utilidade marginal decrescente resolve esse paradoxo, ao observar que o valor de cada item é diminuído à medida que cada nova unidade do item é colocada à disposição. Para o hipotético exemplo da pessoa perdida no deserto, o primeiro copo d'água que lhe oferecem têm um valor que tende ao infinito, uma vez que lhe vale a vida. O segundo ainda tem muito valor, ainda que um pouco menos do que o primeiro. O terceiro vale um pouco menos e assim sucessivamente. Depois de alguns copos, a água vale muito menos – e o hipotético sedento passa a considerar a possibilidade de escolher o diamante. O teorema da utilidade marginal parte do princípio de que o valor de cada unidade do bem é avaliado separadamente, sempre de forma ordinal – e não cardinal.

A elaboração do conceito de utilidade marginal trouxe uma resposta a esse paradoxo e se tornou a base teórica da análise econômica da demanda. O valor da utilidade marginal se define como sendo o valor, para o consumidor, representado por uma unidade adicional de alguma mercadoria. Para exemplificar: para um consumidor que esteja com fome, a primeira fatia de pão tem enorme utilidade. Essa utilidade decresce à medida que se vai adicionando mais unidades do produto, a décima terá uma utilidade quase nula e a vigésima poderá até ter uma utilidade marginal negativa se lhe causar, por exemplo, uma indigestão. Em resumo, a disposição do consumidor para comprar cada unidade de pão é diferente – e isso afeta seu preço.

Cabe lembrar que, embora seja um conceito trivial e cotidiano para todas as pessoas, os preços não são um fenômeno existente em si mesmo. Os preços são apenas um símbolo sobre o valor subjetivo que cada parte de uma transação atribui a determinado bem ou serviço. Trata-se de uma linguagem universal, na qual cada pessoa sabe, de forma imediata, ao se deparar com qualquer preço, qual é a medida necessária de seu próprio esforço para, eventualmente, adquirir aquele bem ou serviço. Além disso, o preço denota utilidade. Se uma pessoa olha um pacote de cinco maçãs por dez reais, comprará se achar que estará mais satisfeita com cinco maçãs do que com dez reais; e não comprará se achar que estará melhor com dez reais do que com cinco maçãs (podendo eventualmente aplicar esse recurso em outra compra).

Conforme relatou Powell (2009), Menger usou sua “teoria subjetiva do valor” para chegar a um dos principais *insights* da economia: quando a troca se realiza, os dois lados estão de acordo na transação porque a consideram vantajosa para si. As pessoas trocarão algo a que dão menos valor por algo a que dão mais valor. Como as duas partes do contrato fazem isso, ambas saem ganhando. Essa percepção o levou a ver também que os intermediários são altamente produtivos: eles facilitam operações que beneficiam tanto as pessoas que compram quanto aquelas que vendem. Sem intermediários, essas transações não teriam ocorrido, ou teriam sido mais dispendiosas<sup>27</sup>.

A principal crítica que se pode tecer à escola neoclássica é a assunção de que o homem seja perfeitamente racional (a figura do *homo economicus*, um tipo ideal que toma apenas decisões racionais) e que sempre agirá, de forma regular e previsível, em atendimento às suas

---

<sup>27</sup> Vargas relata que, “segundo Hirschman (1979), durante muito tempo, subsistiu a noção de que os comerciantes eram personagens mesquinhos, sujeitos (pés poeirentos) e desinteressantes. A história retratava a figura dos mercadores ou dos caixeiros-viajantes deslocando-se de porta em porta ou se reunindo em mercados temporários ou feiras” (VARGAS, 2020, p. 7). E que isso se alterou contemporaneamente, por causa da tecnologia: “Em vez de o consumidor se deslocar em busca de um bem ou serviço, o que se observa é o retorno à intensificação dos antigos mercadores, os pés poeirentos, agora travestidos de pequenas vans, de motoqueiros ou drones que fazem a mercadoria circular sob o comando dos *market places* virtuais, marcando uma nova lógica para a distribuição varejista” (VARGAS, 2020, p. 22).

necessidades, definidas também de forma racional. Trata-se, evidentemente, de uma premissa limitada, que desconsidera múltiplos fatores de ordem social, cultural e mesmo psicológica<sup>28</sup>.

Cabe notar que mesmo dentro da vertente *econômica neoclássica* há diferenças teóricas relevantes entre seus principais autores. Entre elas, pode-se destacar a crítica que os pensadores da chamada escola austríaca, tida como espécie de dissidência ao *mainstream* da escola neoclássica, fazem da racionalidade da escolha econômica e do equilíbrio dos mercados. Os economistas da escola austríaca – inaugurada por Menger e seguida por Eugen von Böhm-Bawerk (1851-1914), Ludwig von Mises (1881-1973), Friedrich Hayek (1899-1992), Murray Rothbard (1926-1995), Israel Kirzner (1930- ), Roger Garrison (1944- ) e Hans-Hermann Hoppe (1949- ), entre outros – consideram os mercados como processos que tendem para o equilíbrio, mas que nunca o atingem.

Para os economistas austríacos, o mercado é imperfeito, pois o conhecimento dos atores que nele atuam também é imperfeito. As decisões são tomadas por tentativa e erro, na expectativa de ser a melhor decisão – o que nem sempre ocorre. Isso se aplica tanto ao lado da demanda (consumidores) quanto do lado da oferta (fornecedores). Nesse cenário de incerteza, os austríacos destacam o papel dos empreendedores, como tomadores de risco que buscam “adivinhar” o desejo dos consumidores<sup>29</sup>. Essas tentativas de adivinhação por parte dos empreendedores às vezes são bem sucedidas, às vezes não. E, por vezes, é a própria tentativa de adivinhar que molda o desejo dos consumidores, que talvez não imaginassem previamente determinada vontade e, após conhecer a oferta, acaba optando por realizá-la. Nessa situação, o desejo não é espontâneo, mas passa a ser criado – o que não é algo em si negativo, uma vez que, no fim das contas, tal desejo passa de fato a figurar nas preferências daquele consumidor.

Até aqui as discussões transcorrem sem se introduzir o tema locacional ou do espaço. Daí se apresenta a perspectiva trazida por Farret e Campos (2021) como o paradigma do conflito, representado pelas vertentes *marxista* e *institucionalista*. Para os autores, o ponto central da vertente marxista é a sua contestação à versão neoclássica, segundo a qual a localização é a variável mais importante nas decisões locacionais de famílias e firmas, e que

---

<sup>28</sup> Mais tarde o psicólogo israelense-americano Daniel Kahneman, expoente da economia comportamental, vai demonstrar como a maior parte das decisões econômicas são bastante irracionais, com estudos que lhe renderam o prêmio Nobel de Economia em 2002.

<sup>29</sup> Como apontou Hayek (1978), a concorrência se configura como um processo sistemático de descoberta de fatos, os quais, se esse processo não existisse, permaneceriam desconhecidos – ou pelo menos não seriam usados. Esse processo dinâmico de mercado – em oposição ao conceito de equilíbrio no qual se baseia a economia neoclássica *mainstream* – tende a se coordenar de forma espontânea, como descrito por Kirzner (1986): considerando o conhecimento imperfeito dos agentes no mercado, os empreendedores, por tentativa e erro, transformam o mercado em um processo de permanentes descobertas, o qual, ao amortecer as incertezas, tende sistematicamente a coordenar os planos formulados pelos agentes econômicos.

eventuais mudanças provocam competição por novas localizações, resultando na possibilidade de o proprietário do imóvel definir livremente um preço no qual que embutiria, de forma camuflada, uma renda diferencial, tanto maior quanto maior fosse a escassez de imóveis.

Essa abordagem se fundamenta na visão *marxista*, onde a renda fundiária diferencial é uma “mais-valia” produzida sem trabalho, incorporada por meio de investimentos (públicos e/ou privados) em melhorias urbanas e/ou pelas definições da legislação urbanística-construtiva, também determinadas pelo estado. Em outras palavras: o valor dos imóveis urbanos se deve, em parte, a um excedente criado pelo trabalho da sociedade em geral e apropriado privadamente pelos proprietários, uma vez que geralmente investimentos públicos geram renda fundiária diferencial (FARRET; CAMPOS, 2021).

A crítica parte para a demonstração teórica, realizada pela revolução marginalista, de que o valor de um bem não corresponde apenas ao valor-trabalho para a sua produção, o que acaba, de alguma maneira, por desconstruir a base teórica para a existência da “mais-valia”. Além disso, a evolução da economia como ciência demonstrou que a riqueza de uma sociedade é expansível – e não é um jogo de soma zero. Em outras palavras, a riqueza de um não necessariamente implica a redução de riqueza de outro, é possível gerar riqueza sem “tirar” de outra pessoa.

A contribuição positiva da vertente *marxista* é o entendimento de que o estado de fato agente de distorções do mercado. Por exemplo, ao determinar limites na legislação urbanístico-construtiva, a ação estatal gera uma escassez artificial de imóveis, uma vez que todo o potencial construtivo das áreas sobre as quais a legislação se aplica passa a ficar restrito, do que decorre uma alteração de preços no espaço da intervenção (GLAESER, 2011). Nessa situação, a renda fundiária diferencial se dá pela ação do próprio estado, cujo papel deveria ser, em tese, reduzir as distorções e as desigualdades da economia, mas que, na prática, em determinadas situações, acaba tendo um papel exatamente inverso.

Por fim, ainda de acordo com Farret e Campos (2021), a vertente *institucionalista* busca equilibrar as análises da demanda e da oferta ao avaliar a dinâmica da ocupação do espaço urbano por meio do mercado imobiliário. Nessa visão, em contraponto à vertente *econômica neoclássica*, a racionalidade plena do *homo economicus* é relativizada pela introdução de um comportamento tido como “mais humano”, sujeito a erros, desconhecimento, conflitos ou mesmo trapanças. Essa perspectiva considera que não há comportamento padronizado entre consumidores – mesmo entre os de mesma faixa de renda. Para além das escolhas racionais considerando acessibilidade e espaço, considera-se valores de parentesco, afeto, amizade e

mesmo símbolos sociais como aspectos que também influenciam as decisões locacionais por parte das famílias e firmas.

O geógrafo americano Allan Pred (1967) complexifica e aprofunda a análise sobre as escolhas locacionais por parte das famílias ao introduzir o conceito de que as escolhas são feitas não com base no ambiente real, mas sim relacionado ao ambiente percebido, mediado pela percepção que as pessoas efetivamente têm da cidade, e que pode, em diversos graus e aspectos, diferir do ambiente real.

Ainda na vertente *institucionalista*, o sociólogo americano William Form (1954) traz o conceito da sociologia das organizações como pano de fundo aos processos de estruturação intraurbana. Ele argumenta que o mercado imobiliário não é livre ou desorganizado, nem que os agentes agem de forma meramente mecânica. Reforçando a centralidade da oferta, ele avalia que os agentes produtores têm poderes diferenciados, atuando às vezes por meio de alianças, às vezes por conflitos e competição, a depender das circunstâncias. Para ele, alianças, cartéis, monopólios, conluíus e informações privilegiadas são práticas recorrentes no mercado imobiliário – essas práticas são comumente denominadas como “falhas de mercado” pela economia neoclássica *mainstream*<sup>30</sup>. Por isso, para o autor, mais importante que entender formas de crescimento e estruturação intraurbana, é entender os papéis dos agentes envolvidos (FARRET; CAMPOS, 2021).

Finalmente, ainda na vertente *institucionalista*, Abramo (2007) apresenta o conceito de convenção urbana para tentar superar a análise em torno do mero *trade-off* entre consumo de acessibilidade (acesso ao trabalho ou a pontos de interesse) e consumo de solo urbano (tamanho dos imóveis). Para ele, quando se introduz na análise os fatores de tempo cronológico e da interdependência das decisões dos consumidores de solo urbano, ocorre uma redefinição de toda a decisão espacial (com um custo econômico e social envolvido) e uma instabilidade do mercado, em termos de incertezas quanto ao futuro.

O autor brasileiro define convenção como um padrão prescrito de pensamento socialmente compartilhado em que muitas pessoas seguem uma regra/expectativa similar ou padronizada. E considera que decisões das famílias são tomadas no âmbito de convenções

---

<sup>30</sup> A visão da economia *mainstream* sobre as falhas de mercado é também contraposta pelos economistas da escola austríaca, especialmente por Mises (1996), argumentando que, em não havendo distorções por parte do poder coercitivo estatal, por meio de regulações que limitem a oferta e/ou imponham barreiras de entrada a novos ofertantes, os preços são determinados pelo julgamento de valores feitos pelos consumidores. “Each individual, in buying or not buying and in selling or not selling, contributes his share to the formation of the market prices. But the larger the market is, the smaller is the weight of each individual's contribution. Thus the structure of market prices appears to the individual as a datum to which he must adjust his own conduct. What is called a price is always a relationship within an integrated system which is the composite effect of human relations” (MISES, 1996, p. 328).

urbanas, que coordenam a dinâmica espacial sob a forma de uma “ordem urbana provisória e multifacetada”.

Presenciamos, pois, o surgimento de uma convenção de localização para um determinado tipo de família, e uma vez que as famílias se baseiam nessa referência para se coordenar o espaço, observamos também o surgimento de uma externalidade de vizinhança. A crença nessa externalidade, que é o objetivo dos atores urbanos, torna-se, então, realidade. Entretanto, essa busca de externalidade de vizinhança tem duas motivações diferentes, conforme seja considerada do ponto de vista dos capitalistas-empresários ou o das famílias: os primeiros esperam, acima de tudo, impor um *mark-up* urbano por meio de propostas de diferenciação (sinais de coordenação); as famílias, por sua vez, desejam aproveitar os efeitos positivos da externalidade” (ABRAMO, 2007, p. 134).

Do ponto de vista da descrição do mecanismo de funcionamento da dinâmica, o conceito de convenção urbana apresentado por Abramo é bastante explicativo. A crítica que se pode fazer é que essa tentativa permanente, por parte dos empreendedores capitalistas, de inovar e, ato contínuo, convencer os consumidores das vantagens de sua inovação, faz parte do jogo do mercado – e que não deveria ser moralmente condenável, como a análise de Abramo parece fazer crer. Schumpeter (2017) e Kirzner (1986) ressaltam a importância do papel dos empreendedores e dos inovadores para o desenvolvimento da sociedade, quase sempre ousando e arriscando em meio a ambientes de incerteza, por tentativa e erro. Essa ousadia e esse risco devem ser recompensados quando esses empreendedores acertam e são capazes de apresentar aos consumidores soluções e propostas que lhes tragam utilidade, sejam conhecendo-as previamente ou se sejam surpreendidos por elas.

Buscar entender os mecanismos de funcionamento das escolhas feitas por ofertantes e demandantes – partícipes em qualquer relação de troca – é fundamental para se entender as dinâmicas que delineiam as atividades conduzidas nas cidades, uma vez que, conforme apontou Vargas (2020), em última instância, é o setor terciário da economia (comércio e serviços) o principal responsável pelo dinamismo e pela vitalidade urbana – e seu funcionamento precisa ser compreendido e considerado nos processos de intervenção urbana.

## **2.2.Fundamentos e atualizações das teorias locacionais na economia urbana**

Os fatores locacionais que implicam as decisões de como as atividades econômicas definem a escolha de um espaço dentro da cidade vêm sendo estudados no âmbito da economia urbana desde o fim do século XIX e início do século XX. Os primeiros a teorizar, de forma sistemática, a localização das atividades econômicas foram os alemães Johann Heinrich Von Thünen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933) e August Lösch (1939) e o

americano Walter Isard (1956). Embora analisando atividades diferentes (agricultura, indústria e/ou comércio), esses estudiosos apontaram o custo de transporte como fator fundamental na análise locacional, tendo como princípio básico a racionalidade baseada no comportamento otimizador do agente econômico por meio da minimização dos custos e/ou da maximização dos lucros (RICHARDSON, 1975).

Entre esses estudos pioneiros, merece destaque a Teoria do Lugar Central, desenvolvida por Christaller no início da década de 1930. Segundo essa teoria, duas condições econômicas básicas direcionam as localizações comerciais: o volume mínimo de negócios que garante a instalação de uma loja em dado local e as distâncias máximas que os consumidores estão dispostos a percorrer antes de irem a outro local de compra (MASANO, 1985). Aprofundando a teoria de Christaller, Berry (1967) definiu a *distância econômica* como uma associação entre o preço da mercadoria oferecida e o preço do deslocamento necessário para obtê-la. Assim, o consumidor busca o menor valor para a fórmula  $(p + mt)$ , onde  $p$  é o preço da mercadoria,  $m$  a distância e  $t$  o custo por unidade de distância (VARGAS, 2020).

No âmbito da Teoria do Lugar Central, é importante destacar que a combinação desses fatores (preço, volume de negócios, distância), que auxilia na definição da área de influência de um centro de negócios ou de um estabelecimento comercial, se difere segundo as características dos bens e serviços fornecidos: quanto mais especializado for o produto ou o serviço, maior será a área de influência do estabelecimento que o oferece, uma vez que maior será a distância que os consumidores estarão dispostos a percorrer para sua aquisição.

Por sua vez, os estabelecimentos que oferecem bens comuns, de primeira necessidade, demandados pela população com frequência – como são os produtos e serviços de alimentação –, têm uma área de influência menor, pois se apresentam em maior número e, assim, devem estar localizados a distâncias menores de seus usuários, uma vez que os indivíduos não estarão dispostos a percorrer grandes distâncias para comprar um produto de uso cotidiano (VARGAS, 2020).

Em que pese as premissas apresentadas pela Teoria do Lugar Central permanecerem válidas em essência, mais recentemente, os avanços tecnológicos de transporte e de comunicação, as mudanças na forma de produção e o processo de terciarização – permitindo que muitas atividades se tornem cada vez mais “*foot loose*”<sup>31</sup> –, vêm conduzindo ao aparecimento de novos atributos locais (HEALEY e ILBERY, 1990 *apud* VARGAS, 2001).

No mesmo sentido, a revolução tecnológica observada a partir do fim do século XX vem alterando o papel locacional das atividades econômicas, por conta das mudanças nos modos de

---

<sup>31</sup> “*Foot loose* é um termo usado para expressar a independência das empresas com relação à sua localização para a otimização dos seus negócios” (VARGAS, 2001, p. 5).

produção da oferta de produtos e serviços. Em substituição ao clássico modelo fordista/taylorista de produção em massa, Nogueira (1998) chamou de “Toyotismo” um modo de produção caracterizado por maior grau de flexibilidade em relação aos produtos, às rotinas produtivas e à organização do trabalho.

Essa ruptura promoveu alterações na divisão do trabalho e, portanto, implicações locacionais, com destaque para a fragmentação do processo produtivo através da busca por localidades com disponibilidade de recursos humanos qualificados, ambiente mais favorável do ponto de vista dos sindicatos trabalhistas e custos de produção mais baixos. Além disso, a automação flexível e a gestão informatizada dos fluxos provocaram a desintegração vertical através das firmas especializadas que produzem uma gama restrita de bens diferenciados (VARGAS, 1992). Isso se tornou possível graças ao progresso técnico que, de certa forma, ampliou a conexão entre lugares e o fluxo de informações, mercadorias e pessoas, além de reduzir os efeitos da distância econômica (aquela medida em função do custo e tempo de deslocamento)<sup>32</sup> (SANTOS, 2019, p. 172).

Para além das alterações nos modos de produção, na entrada do século XXI, diante das novas tecnologias de informação e comunicação, na visão de Pugliese e Vargas (2020), as relações de trabalho/emprego também têm sido alteradas – não apenas na sua quantidade e qualidade, mas também em relação às demandas locacionais, observando-se a tendência de se estabelecerem formas de contratação mais flexíveis e informais, em lugar da clássica relação de empregabilidade, baseada na tradicional venda do tempo do empregado para o empregador.

O trabalho vem incorporando novas facetas, relacionadas às mudanças no sistema capitalista que conduz a formas de contratação mais flexíveis e informais, sob demanda. Com isto, o impacto destas atividades no território também tende a se alterar, tendo em vista a relação simbiótica entre elas (PUGLIESE e VARGAS, 2020, p. 3).

Em meio a esse contexto de mudanças, com base nos estudos de Vargas (2018), no que se refere a fatores locacionais que interferem na escolha da localização para empreendimentos de negócios, Sobreira (2020) elenca os seguintes aspectos a serem considerados:

Trabalho: disponibilidade de mão-de-obra voltada ao negócio.

Capital: propriedade, bens e disponibilidade financeira.

Demanda: a procura pelo produto e o serviço oferecido.

Transportes: formas e custos de deslocamento dentro do processo do negócio, seja de cargas ou pessoas.

Fluxos: circulação de insumos, informação, dinheiro, pessoas (movimentação próxima ao negócio) e mercadorias.

Organização empresarial: depende de o controle do negócio estar associado ou não ao proprietário.

Políticas públicas: são ações do governo que influenciam os negócios, tais como políticas de desenvolvimento voltadas à geração de emprego, balança comercial, entre outras. Também podem ser diretas, tais como legislação voltadas a tributos, ou indiretas, como a construção de obras.

Contexto sociocultural: dependem de formação cultural, étnica e religiosa.

<sup>32</sup> Christaller (1966) atribui maior importância ao que denomina de *distância econômica* – a distância relativa a tempo e custo – do que à distância convencional, medida em quilômetros. O autor aponta que a distância econômica apresenta tanto elementos objetivos (custos de frete, perdas de peso, danos eventuais causados por uma viagem mais demorada *etc.*) quanto subjetivos, tais como comodidade e conveniência (SANTOS, 2019).

Tecnologia: desenvolvimento de ferramentas para aprimorar o atendimento às demandas do negócio, bem como a geração de novos produtos.

Espaço físico: disponibilidade territorial para o negócio (SOBREIRA, 2020, p. 5).

Considerando os fatores que influenciam as escolhas locacionais por parte dos empreendedores, ao se pensar em projetos de intervenção urbana para dinamização de uma fração urbana, os gestores responsáveis pelo projeto urbano devem não apenas avaliar a relevância de intervir na área para sua integração à cidade, mas, principalmente, avaliar quais atividades econômicas seriam adequadas para se prever para o local e, ato contínuo, quais seriam as configurações e infraestruturas necessárias para essas atividades, de modo que, de fato, ocorra uma inserção urbana da área. Assim, a decisão não é somente urbanística, de melhorar o espaço físico, mas também econômica, que responde a uma oportunidade que a localização oferece. Na visão de Vargas (2018), para além da viabilidade físico-financeira do empreendimento, é fundamental a realização de um estudo de “viabilidade econômica urbana”.

Além de serem analisadas as oportunidades de mercado nos níveis macro e microeconômicos, de forma a definir os usos, tamanho e tipo de operação a ser implantada em determinado local, o interesse público também deveria ser considerado. Deve-se entender por interesse público as carências da população envolvida e a vocação da cidade e do lugar, num contexto regional e mundial. Finalmente, os condicionantes físicos (naturais e locacionais e a arquitetura preexistente) são outros fatores que auxiliam a viabilizar esses grandes empreendimentos terciários, nas suas várias dimensões necessárias, econômica, social e ambiental (VARGAS, 2018, p. 66).

Analisando os elementos definidores do conceito de desenvolvimento local, Pugliese (2016) identificou quatro elementos que, na visão da autora, se encontram presentes em projetos de intervenção urbana: i) *presença de endogenia* (utilização das capacidades e potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade); ii) *participação e cooperação* (participação social, confiança mútua, redes de cooperação); iii) *parcerias* (construção de relações interinstitucionais e rearranjo entre estado-mercado-sociedade); e iv) *mobilização produtiva do território* (geração de emprego e renda como um meio de proporcionar qualidade de vida aos moradores).

Com base no trabalho de François Ascher (2010), Abascal *et alia* (2015) elencam os atributos que são qualificadores de projetos urbanos como intervenção urbana:

- Enriquece a urbanidade do lugar;
- Se esforça, em dar conta de territórios e situações complexas. Não simplificando realidades complicadas;
- Devem-se achar os meios para qualificar e quantificar as características desejáveis de um lugar, seu ambiente, sua ambiência, sua acessibilidade, seu nível de equipamentos coletivos e serviços urbanos;
- Os limites permanentes e não circunstanciais da economia de recursos não renováveis, de preservação de patrimônios naturais e culturais, e de luta contra o efeito estufa, criam igualmente exterioridades que modificam os cálculos econômicos e as escolhas urbanas;

- Deve produzir espaços múltiplos: esforçar-se em combinar as novas possibilidades geradas pelas TICs, para viabilizar a pertinência simultânea aos mais diversos tipos de espaços múltiplos, de n dimensões sociais e funcionais;
- Deve propor uma variedade de formas e ambientes arquitetônicos e urbanos a uma sociedade cada vez mais diferenciada na sua composição, nas suas práticas e gostos;
- Tenta oferecer, em lugares públicos e espaços externos, uma qualidade equivalente a dos espaços privados e espaços internos;
- Leva em conta as dimensões multissensoriais do espaço e elabora não somente o visível, mas também o sonoro, o tátil e o olfativo. O desenho multissensorial das cidades permite criar ambientes diversificados, mais atraentes e mais confortáveis, inclusive para pessoas portadoras de deficiências sensoriais e motoras. (ABASCAL *et al.*, 2015, p. 18)

De acordo com Antoine (1963), antes de qualquer intervenção urbana, é fundamental a comparação entre o cenário esperado a partir da intervenção e o cenário esperado pela evolução espontânea sem qualquer intervenção – levando-se em conta que, por vezes, o impacto esperado se mostra inferior ao investimento previsto na intervenção. Para se realizar essa comparação, uma das formas possíveis é a utilização da técnica de elaboração de cenários, inicialmente utilizada na disciplina da administração como um instrumento prospectivo que auxilia as organizações a se preparar para mudanças potenciais, orientando ações presentes a futuros possíveis. Nessa perspectiva, possíveis cenários futuros são elaborados a partir da reflexão sobre ocorrências passadas e tendências presentes (RECHE *et al.*, 2017).

### **2.3. Elementos para embasar a decisão de se realizar uma ação de intervenção: os custos e benefícios da intervenção econômica estatal**

Na literatura sobre políticas públicas, são frequentes as análises sobre eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações governamentais (VEDUNG, 1997; SABATIER, 2007; DUNN, 2018; PETERS, 2018), mas são escassas as discussões sobre as análises dos cenários que levam à fase de elaboração de políticas públicas, onde quase nunca se abordam os custos de oportunidade (HARBERGER, 1972; ADLER e POSNER, 2011; MASSIANI e PICCO, 2013). Entretanto, uma análise dos custos de oportunidade é fundamental, pois, em política pública, ao se escolher agir de determinada maneira, está-se deixando de agir de muitas outras formas, as quais eventualmente poderiam gerar benefícios mais relevantes à população.

Ao se analisar a questão dos custos, há duas camadas que devem ser observadas. A primeira é evidente: as despesas de uma política pública retiram recursos da economia produtiva. Mesmo sendo óbvia, não raro o senso comum esquece da premissa de que as funções do governo – que na tipologia clássica de Musgrave (1959) são alocativa, redistributiva e

estabilizadora – não geram novo produto para a economia. Quando um governo diz que “injeta” alguns milhões de reais na economia com alguma política pública, o que ele não diz é que esses mesmos milhões de reais são, na verdade, retirados de outros setores da economia. Essa compreensão é absolutamente fundamental.

Em 1850, Frédéric Bastiat escreveu um célebre artigo chamado “*O que se vê e o que não se vê*”, onde ele conta a “falácia da janela quebrada”. É a história de um menino que chuta uma bola, quebra uma vidraça e o pai tem de arcar com o prejuízo. O vidraceiro fica feliz, pois vendeu uma nova janela e por ela recebeu, digamos, seis francos. Com esse dinheiro, o vidraceiro compra uma camisa, o alfaiate fica satisfeito. Com a venda que fez, o alfaiate compra alguma outra coisa e assim vai girando a economia. Isso é o que se vê.

Mas essa aparente prosperidade é, na verdade, uma ilusão. Na realidade, a vidraça quebrada significou, para a sociedade, uma perda líquida de seis francos, pois o pai do menino ficou com a vidraça, mas sem sua poupança – a qual poderia vir a representar outro gasto no futuro, mas que agora deixou de existir. O que não se vê é que se o menino não tivesse quebrado a vidraça, o pai dele teria continuado com a vidraça e, também, ficado com os seis francos, os quais, em um segundo momento, teriam sido gastos na alfaiataria ou em qualquer outra coisa – o que teria também girado a economia, mas sem perda de valor agregado (BASTIAT, 2010).

Com essa parábola, Bastiat mostra que é equivocada a ideia de que gastos em uma guerra ou para recuperar uma cidade destruída por um desastre natural aquecem a economia. A realidade é que destruição significa efetivamente perda de riqueza. Se não fosse assim, para aquecer a economia, bastaria sair destruindo tudo e depois gastar para recuperar o que se tinha antes.

Nesse sentido, os gastos públicos tampouco agregam à economia, pois eles, na verdade, são retirados da economia real, sendo apenas realocados pelo governo – um processo, aliás, que sempre gera alguma perda (custos de transação). O que se vê é o governo gastando, o que não se vê é que parte desse dinheiro é consumida pelo próprio governo, tanto no processo de expropriar quanto no próprio processo de despender. E, principalmente, o que não se vê é que esses recursos movimentariam a economia ainda mais se fossem integralmente utilizados por aqueles que os produziram – pois não haveria perdas em custos de transação, considerando-se o produto agregado da sociedade.

Essa distorção é a segunda camada pela qual a política pública deveria ser analisada: o impacto econômico das distorções de mercado promovida pela intervenção do governo. Ao se implantar uma política pública, deve-se olhar, sem dúvida, para os possíveis benefícios que serão obtidos. Mas também há que se olhar para os impactos dos custos previstos – não apenas

dos impactos diretos e imediatos, mas também sobre as possíveis distorções que poderão ocorrer ao mercado e à sociedade. Há muitas maneiras de o poder público distorcer a economia – e nenhuma delas é integralmente inofensiva.

Na prática, do ponto de vista econômico, a análise de custo/benefício é positiva quando o investimento se transforma em aumento de produtividade, ou seja, se se cria uma infraestrutura que possibilita um aumento de produção que supere o inicialmente investido, pois dessa forma, o agregado final do produto é maior. Por exemplo, o investimento em uma boa estrada pode representar um aumento de produtividade do país uma vez que as economias em custos de transporte e manutenção de veículos é maior do que o montante investido na obra. Em um caso assim, por exemplo, a intervenção é desejável.

Em uma sociedade complexa, nas democracias liberais contemporâneas, não há como negar o papel do Estado como instância principal de coordenação da sociedade, servindo como entidade voltada, pelo menos em tese, a balancear, equilibrar e, dentro do possível, harmonizar diferentes expectativas de diferentes agentes. Com este papel de instância de coordenação, o poder público precisa ponderar interesses, prospectar cenários distintos, analisar custos e benefícios de cada alternativa que se apresenta e, por fim, coordenar diferentes atores para empreender esforços conjuntos em benefício da coletividade, utilizando-se, eventualmente, dos meios coercitivos que lhe são naturais (ou quase).

É nesse espectro que se deve inserir a tomada de decisão sobre a realização ou não de projetos de reinserção de áreas deterioradas à cidade. Deve-se tomar a decisão de agir quando se avaliar, ponderar e considerar que os benefícios da intervenção urbana superarão, de fato, os custos da intervenção na economia. No caso de projetos de intervenção para reinserção de áreas deterioradas à cidade, uma vez que seja tomada a decisão de realizar a ação de intervenção, é recomendada a elaboração de cenários prospectivos, considerando diferentes possibilidades de funções para a área de intervenção.

Por exemplo, segundo Lago (2022), ao considerar o investimento em projetos residenciais ou comerciais, incorporadoras imobiliárias costumam comparar possibilidades locais de projetos considerando dados referentes a questões como taxa de crescimento orgânico da região, idade média da população da região, renda *per capita* da região, perfil de moradia da região, número, diversidade e volume de atividades econômicas da região, entre outras. A elaboração de diferentes cenários permite a comparação entre escolhas possíveis – não apenas para comparar a situação pretendida com a perspectiva sem intervenção, mas também para avaliar resultados diferentes, medindo seus respectivos impactos, ao se privilegiar determinadas funções ou atividades em vez de outras, como se detalhará no tópico a seguir.

## **2.4. Prospecção de cenários com novas possibilidades para funções urbanas em projetos de reinserção de áreas deterioradas à cidade**

Dentre as teorias contemporâneas de gestão de projetos, uma das metodologias de referências é o *PMBOK - Project Management Body of Knowledge*, desenvolvida pelo *PMI - Project Management Institute*, uma organização global sem fins lucrativos que busca promover as melhores práticas em gestão de projetos. No livro *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* se destaca a importância da definição clara do escopo para garantir que todas as partes interessadas estejam alinhadas com as expectativas do projeto. Ele define genericamente o escopo do projeto como o trabalho que precisa ser realizado para se entregar um produto, serviço ou resultado, de acordo com as características e funções especificadas (PMI, 2021).

O PMBOK destaca a importância da definição do escopo desde o início do projeto para garantir que todas as partes interessadas tenham uma compreensão clara do que será realizado. Assim, a determinação de um propósito – e seu compartilhamento com todas as partes envolvidas no projeto – é considerado um fator chave para o sucesso de uma intervenção urbana.

Ao se tomar a decisão de intervir em determinada área deteriorada, as escolhas sobre as atividades a serem estimuladas não devem estar vinculadas a objetivos de recuperar uma dinâmica econômica anterior, uma vez que, de alguma maneira, por uma ou outra razão, essa dinâmica econômica já não existe ou foi deslocada para outras partes da cidade, por oferecerem melhores oportunidade locais e/ou logísticas<sup>33</sup>.

Do ponto de vista econômico, um projeto de intervenção terá mais chance de sucesso se as novas atividades propostas apresentarem vantagens competitivas (PORTER, 1990; 2005), considerando-se as potencialidades e limitações de suas características locais, o que possivelmente ocorrerá a partir da escolha de atividades com maior valor agregado (MOTISUKE, 2008; FERRAZ, 2013).

---

<sup>33</sup> Para uma melhor compreensão sobre essa dinâmica, parte-se do fundamento que o livre mercado, em que pese suas falhas, é a forma mais eficiente de aproximar oferta e demanda, como apontou, em 1803, o economista francês Jean-Baptiste Say (1983). Em homenagem a ele, ficou conhecida na economia clássica a Lei de Say, que decorre da premissa de que oferta e demanda se mantêm em identidade, por vezes simplificada pela máxima “a oferta cria sua própria demanda” – ainda que a simplificação seja imprecisa pois, segundo o autor, o contrário também pode ser verdadeiro. Considerando a dinamicidade das transformações da cidade, e a partir de princípio de que onde há demanda há oferta (Lei de Say), pode-se supor que, em determinada área da cidade, se a dinâmica de mercado não foi capaz de sustentar naturalmente atividades econômicas comuns e corriqueiras, a ponto de se deteriorar, uma eventual ação de reinserção econômica não deveria se basear nessas mesmas atividades comuns e corriqueiras – sob pena de um eterno círculo de insucesso.

### 2.4.1. Vantagens competitivas como estratégia para o desenvolvimento

Ao analisar os fatores importantes para o sucesso de uma empresa em qualquer indústria competitiva, Porter (1990; 2005) identificou cinco forças competitivas que determinam a rentabilidade de uma indústria: a entrada de novos concorrentes; a ameaça de substitutos; o poder de negociação dos compradores; o poder de negociação dos fornecedores; e a rivalidade entre concorrentes existentes. O autor americano identificou também que a vantagem competitiva de uma empresa se dá, via de regra, em uma entre duas dimensões: baixo custo ou diferenciação – ou seja, terá sucesso a empresa que conseguir ofertar produtos ou serviços a um custo menor para seus consumidores ou a que conseguir ofertar produtos ou serviços diferenciados, cuja percepção de valor para o consumidor é de alguma forma superior.

Dessa dualidade, surgem três estratégias genéricas para uma empresa buscar vantagem competitiva: i) liderança de custo (com alvo amplo); ii) liderança na diferenciação (com alvo amplo); ou iii) enfoque no alvo estreito, seja com enfoque no custo ou na diferenciação (PORTER, 1990: 2005). Kim e Mauborgne (2019) aprofundaram a importância das vantagens competitivas ao apresentarem o conceito de navegar em um *oceano azul*, que significa a ideia de se tentar, por meio de inovação, criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante, escapando do que seria um *oceano vermelho*, sangrento, repleto de rivais que lutam entre si por uma parcela cada vez menor do mercado.

Considerando o progressivo desenvolvimento dos transportes e das comunicações, ao longo do século XX, as cidades vem se tornando partícipes de um mercado competitivo de disputa, às vezes regional, às vezes global, competindo entre si para atrair empresas, para atrair talentos e, mais recentemente, para atrair turistas, uma vez que o turismo – setor da economia que pode ser considerado como uma indústria de exportação de serviços – representa uma crescente fonte de recursos para diversas cidades em todo o mundo – Figura 2.

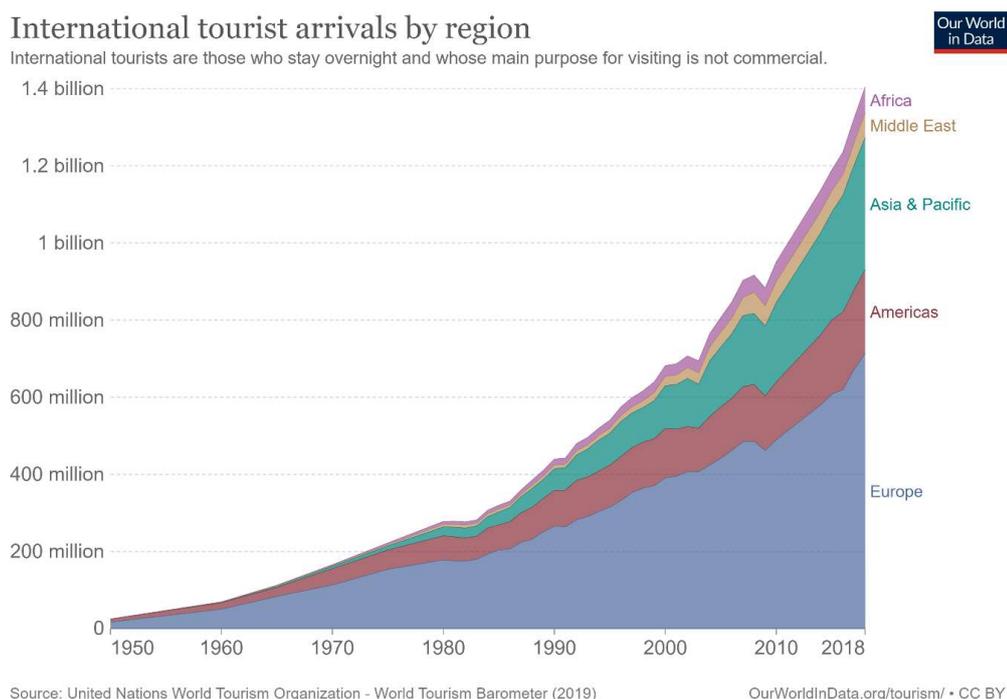


Figura 2 – Total de desembarques de turistas internacionais, por região do mundo (1950-2018).  
Fonte: Organização Mundial de Turismo, 2019.

(...) [na] luta pelo desenvolvimento local, institui-se a competição entre lugares, e entre cidades, apoiada nas técnicas de *place marketing* (*city marketing*<sup>34</sup>) e da transformação da cidade num produto a ser oferecido para investidores, empresários e turistas. Tenta-se vencer a competição entre lugares, buscando identificar as vocações reais dos municípios, suas dificuldades e oportunidades, diante dum determinado cenário (VARGAS, 2001, p. 7-8).

Em suma, as cidades precisam apresentar vantagens competitivas para se desenvolver e atrair recursos e pessoas, em meio a um ambiente competitivo em relação a outras cidades. De forma análoga, áreas específicas dentro de uma cidade precisam apresentar vantagens competitivas para se desenvolver e atrair recursos e pessoas, em meio a um ambiente competitivo entre outras áreas da cidade. Neste contexto, os fundamentos apresentados por Porter (1990; 2015) como forças e estratégias de vantagem competitiva para empresas podem ser adaptadas para lugares, seja para cidades, ou para áreas específicas dentro das cidades.

<sup>34</sup> “Para Ashworth (1990), *city marketing* é um processo onde as atividades urbanas estão o mais próximo possível das demandas do seu público alvo, de forma a maximizar o funcionamento socio-econômico da área, de acordo com os objetivos, previamente, estabelecidos. (...) *City marketing* tem, também, assumido uma forma consciente e vantajosa de obter investimentos privados e de criar estruturas de parcerias para sua implementação. (...) *Práticas de planejamento urbano germânicas ensinam que há uma grande diferença de orientação entre o planejamento tradicional e planejamento de mercado. Isto é, o planejamento tradicional, orientado para a oferta, tem sua atenção focada na investigação dos entraves e das possibilidades físicas e do ambiente construído (projeto) (Ashworth, 1990). O lado da demanda é, frequentemente, um fenômeno de dedução, que na prática do planejamento é apenas tratado em termos de objetivos e não como elemento analítico de estruturação do ambiente construído*” (VARGAS, 2001, p. 8-9, grifos no original).

Assim, com relação às forças competitivas que determinam o sucesso de uma indústria, em termos de *city marketing*, a busca pela diferenciação em relação a locais concorrentes se dá pela tentativa de oferta de espaços únicos e diferenciados a cidadãos, visitantes e empresários/empreendedores – seja por meio da valorização de atributos vocacionais existentes (atrações turísticas, paisagens únicas produzindo e ofertando produtos originais *etc.*) ou por meio de atributos vocacionais criados (novos pontos de interesse/experiências, construção de um grande museu, por exemplo, ou a partir de uma oferta conjunta de produtos em condições vantajosas, entre outros)<sup>35</sup>.

Em termos de negociação com consumidores, como em qualquer estratégia de *marketing*, é interessante estabelecer um público-alvo, com perfil definido, para orientar a organização da oferta em atendimento às demandas existentes. Da mesma forma espelhada, em termos de negociação com fornecedores, deve-se ter em conta a efetiva capacidade de oferta de um local, considerando-se, principalmente, as infraestruturas e tecnologias existentes (ou potenciais), bem como a capacidade da capital humano do local, considerando suas características educacionais/produativas, bem como de suas potencialidades de adaptação e resiliência.

Para todas as situações elencadas acima se pode ver a presença de estratégias utilizadas por intervenções urbanas para promoção de dinamismo urbano: explorar paisagens únicas, criar monumentos arquitetônicos emblemáticos, explorar nichos particulares de mercado com oferta de inovações tecnológicas. Ocorre que, diante de todo esse cardápio de soluções possíveis, se deve ainda optar pelas que melhor se adequem ao caso do projeto que se deseja empreender – pois uma escolha não acertada pode sair cara, e até alcançar o efeito contrário, caso a solução escolhida não for adequada.

#### **2.4.2. Arranjos locais produtivos (*clusters*) como estratégia para ampliação de valor**

Na literatura econômica, é recorrente a ideia (PORTER, 1998; BRITTO, 2000; COSTA *et al.*, 2003) de que, com o intuito de aumentar a produtividade de um setor da economia, uma das formas de se ampliar uma cadeia de valor de determinados produtos ou serviços é a composição de arranjos produtivos locais, também chamados de *clusters*, compostos por

---

<sup>35</sup> No Brasil, Curitiba é um exemplo de cidade que criou seu próprio atributo vocacional quando, nos anos 1990, construiu um conjunto de parques, museus, jardins e outras áreas de interesse – o que levou a cidade, que até então não tinha qualquer vocação turística, a se tornar um polo de atração não apenas turística, mas também empresarial.

ofertantes de produtos ou serviços complementares, os quais, atuando em cooperação, de forma sinérgica, ofertem valor maior do que a soma entre suas partes.

Conforme definição comumente aceita, os arranjos produtivos locais são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que desenvolvem atividades semelhantes e se articulam para desenvolver uma atuação baseada na cooperação e interação entre si e entre entidades locais, como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa *etc.*. A opção de se estimular a criação de arranjos produtivos locais é uma das estratégias mais frequentemente utilizadas pelo poder público para estimular o desenvolvimento de uma região (COSTA, 2010).

Diniz, Santos e Crocco (2006) também não destacam a questão dos arranjos setoriais e definem o termo arranjo produtivos locais (APLs) como aqueles sistemas de produção local associados ao processo de formação histórico periférico. Para eles, mesmo sem suas formas mais “incompletas”, os arranjos produtivos possuem impactos significativos sobre o desempenho das firmas, notadamente pequenas e médias, e na geração de empregos. Por isso, os arranjos produtivos têm sido considerados uma importante forma de promover o desenvolvimento econômico e regional (PUGLIESE, 2016, p. 37).

Da mesma forma que, nos *shopping centers*, se adota o conceito de lojas de departamento como âncoras que atraem o fluxo de consumidores para o local e daí se gera potenciais consumidores também para as lojas pequenas (VARGAS, 2020), os arranjos produtivos locais, uma vez bem sucedidos na tarefa de atrair consumidores que se deslocam até a região de oferta com o intuito de realizar uma compra planejada, podem servir como catalizadores para outras atividades similares e/ou complementares – além da consequente retomada natural de produtos/serviços básicos, como alimentação, que tirarão proveito do fluxo de pessoas<sup>36</sup>.

Para o consumidor, a possibilidade de comparar preço, qualidade e atendimento torna o local atraente e incentiva o aparecimento de outras lojas vendendo o mesmo produto. A partir de certo ponto, a rua ou o centro especializado passam a ser grandes atratores. Exemplos desse tipo de compra são as ruas ou edifícios especializados em um segmento, como a Galeria do Rock, em São Paulo.

Em uma mistura de compras associadas com comparadas, podemos identificar algumas áreas urbanas especializadas, mas de caráter temático. Na maioria das vezes, há um elemento catalisador que dá início ao processo de desenvolvimento (SILVA, 2013) como, por exemplo, os hospitais. É fácil observar no entorno desses espaços o aparecimento de consultórios médicos, lojas de venda e aluguel de artigos hospitalares e de uniformes brancos, laboratório de análises clínicas, entre outras atividades afins (VARGAS, 2020, p. 16).

---

<sup>36</sup> Cabe ressaltar que o exemplo dos *shopping centers* é dado aqui para explicar a composição de atividades economia – e não no que se refere a sua conformação morfológica, que se constitui, frequentemente, em um elemento que transforma as ruas da cidade em “desertos urbanísticos”.

A lógica proposta pelos arranjos produtivos locais, de concentração e complementariedade, pode também ser utilizada em projetos de intervenção urbana, na busca por ampliação de valor agregado e de vantagens competitivas, de forma conjunta. Exemplos recentes de projetos de intervenção urbana – *Port Vell* em Barcelona, *Puerto Madero* em Buenos Aires, *Estação das Docas* em Belém; *Porto Digital* no Recife, entre outros – reforçam o entendimento de que algum grau de especialização temática (e não de funções) pode representar um novo diferencial para áreas em recuperação.

Por exemplo, a escolha do tema da tecnologia como espinha dorsal do projeto do Porto Digital no Recife parece ter logrado cumprir os objetivos propostos – tanto de desenvolvimento econômico quanto de desenvolvimento territorial –, justamente com a combinação de ações voltadas tanto o dinamismo econômico quanto ao dinamismo urbano<sup>37</sup>. Uma das razões para isso parece ter sido a capacidade de gerar muitos empregos diretos no local onde o parque tecnológico foi instalado, gerando grande fluxo de pessoas e, assim, demandas por serviços complementares.

A partir do entendimento de que os arranjos produtivos locais podem, por conta de sua característica de agregação de valor, representar maior potencial para viabilizar a continuidade econômica de projetos de intervenção, o próximo passo seria tentar definir, especificamente, quais atividades econômicas seriam mais adequadas em cada projeto de intervenção urbana que vise à reinserção de áreas deterioradas à cidade.

Na visão de alguns autores, como Schumpeter (1982) e Kirzner (1986), as atividades empreendedoras costumam ocorrer, via de regra, pela simples e prosaica fórmula de tentativa e erro – o que justamente confere o caráter de dinamicidade à economia. Esses autores ressaltam a importância do papel dos empreendedores e dos inovadores para o desenvolvimento da sociedade, quase sempre ousando e arriscando em meio a ambientes de incerteza<sup>38</sup>.

Algumas vertentes contemporâneas da economia buscam reduzir esse ambiente de incerteza por meio de métodos de análise comparativa. Uma delas é a chamada *teoria da economia da complexidade*. Essa corrente representada por Hausmann *et al.* (2007), Hidalgo *et al.* (2007) e Hidalgo e Hausmann (2009) desenvolveu métodos para analisar a complexidade da estrutura produtiva de cada país ou região. De acordo com essa abordagem, uma economia é

---

<sup>37</sup> O Porto Digital do Recife é um dos casos estudados mais detalhadamente neste trabalho – e que são apresentados no Capítulo 3 desta dissertação.

<sup>38</sup> “Em suma, Schumpeter (1982), procura estabelecer a origem das inovações e como estas são inseridas na atividade econômica. Com base nessa lógica, observa que a descontinuidade do mundo estacionário e o início do desenvolvimento acontecem na esfera da produção. Dessa forma, a mudança econômica está concentrada no produtor que, determina os processos de consumo através de consumidores que são disciplinados a buscar produtos inovadores que diferem de seus hábitos” (QUINZANI e BORGES, 2020, p. 4).

mais desenvolvida quando apresenta diferentes capacidades produtivas, as quais, por sua vez, possibilitam que se produza cadeias de bens e serviços de maior complexidade – e, por conseguinte, de maior valor agregado<sup>39</sup>. Estudos contemporâneos como o de Queiroz *et al.* (2023) indicam que a complexidade da economia tende a ampliar o volume de empregos e, por conseguinte, auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico<sup>40</sup>.

### **2.4.3. A economia da complexidade como base metodológica para identificar indústrias com potencial de crescimento em uma região**

Com base nos conceitos da economia da complexidade, o *Growth Lab* da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, criou um algoritmo (e uma ferramenta gráfica denominada *Metroverse*) que ajuda a identificar possíveis oportunidades de desenvolvimento econômico em centros urbanos em diferentes regiões do mundo. A base epistemológica utilizada pela ferramenta *Metroverse* é a teoria do crescimento com diversificação produtiva (HAUSMANN *et al.*, 2007; HIDALGO *et al.*, 2007; HIDALGO e HAUSMANN, 2009), usada para indicar a possibilidade de crescimento econômico para os países. Essa teoria propõe que o crescimento econômico a longo prazo de um país ou região depende da sua capacidade de diversificar sua base produtiva, ou seja, de aumentar a variedade de setores em que ele é competitivo e especializado.

Segundo essa teoria, a diversificação produtiva é um processo cumulativo que depende de uma série de fatores, como a presença de indústrias interconectadas, a existência de *clusters* produtivos, a disponibilidade de capital humano qualificado, entre outros. No Brasil, estudos de Queiroz *et al.* (2019) indicam que uma relação direta entre a complexidade econômica e o volume de empregos existentes. Giovanini *et al.* (2022) ajudam a corroborar a hipótese de que a diversificação produtiva gera efeitos diretos e indiretos tanto para o local que diversifica sua produção quanto as cidades vizinhas.

De maneira mais precisa, além de elevar as taxas de crescimento econômico do próprio município, a diversificação produtiva resulta em menores taxas de crescimento dos municípios vizinhos, evidenciando a tendência de concentração

---

<sup>39</sup> Na visão desses autores, o número de capacidades existentes na cadeia de produção não determina apenas a complexidade produtiva atual de um país ou região, mas também o número e a complexidade dos bens que podem ser produzidos no futuro, considerando que as capacidades futuras dependem das capacidades atuais (HIDALGO *et al.*, 2007).

<sup>40</sup> “Según las conclusiones del trabajo, el nivel de complejidad de los estados tiene importantes repercusiones en el volumen de empleos. Esto indica que la producción competitiva en sectores más diversificados y menos ubicuos – que, por lo tanto, aumenten la complejidad del estado en cuestión – se refleja en el aumento del volumen de empleos y determina el proceso de desarrollo económico” (QUEIROZ *et al.*, 2023, p. 202).

regional da produção nos municípios com produção mais diversificada (GIOVANINI *et al.*, 2022).

A partir desse enquadramento teórico, a ferramenta *Metroverse* utiliza dados de comércio internacional, produtividade, capital humano e outros indicadores econômicos para identificar as oportunidades de diversificação produtiva em cada país. A partir desses dados, a ferramenta cria mapas dinâmicos que mostram a rede de conexões entre setores produtivos em cada país e em todo o mundo, identificando os setores com maior potencial de crescimento e as oportunidades de inserção em cadeias globais de valor. Com isso, a ferramenta oferece uma visão estratégica para os formuladores de políticas e empresários sobre as possibilidades de crescimento econômico de um país ou região e as estratégias que podem ser adotadas para promover a diversificação produtiva e a competitividade em nível global.

Em suma, para indicar potencialidades de crescimento, o algoritmo considera duas dimensões principais: 1) a comparação entre as atividades econômicas existentes em centros urbanos com tamanho de população e/ou renda *per capita* semelhante; e 2) potencialidades e limitações de atividades econômicas de acordo com a adequação tecnológica e de conhecimento acumulado em cada centro urbano<sup>41</sup>.

Para definir a adequação tecnológica de cada centro urbano, a metodologia desenvolvida em Harvard parte do princípio de aproximação entre diferentes tipos de atividades. Por exemplo, hipoteticamente, se uma região produz peras, mas não produz maçãs, considera-se que há capacidade tecnológica desperdiçada, uma vez que se trata de duas atividades próximas, em termos de tecnologia e de conhecimento, cujas produções necessitam de condições semelhantes, em termos, por exemplo, de características de clima e de solo, de tecnologias de embalagem apropriadas e de meios de transporte por caminhões frigoríficos (HIDALGO *et al.*, 2007). O mesmo pode ser observado em zonas industriais que, por exemplo, produzam carros

---

<sup>41</sup> A metodologia desenvolvida pelo *Growth Lab* de Harvard está baseada em quatro conceitos fundamentais: i) *presença relativa*: medida de se um setor da economia é responsável por uma parcela maior ou menor do emprego geral em uma cidade selecionada. Na ferramenta *Metroverse*, a presença relativa de uma indústria depende da cidade de referência selecionada ou conjunto de cidades. ii) *conjunto de conhecimentos*: conjunto de setores da economia agrupados por seu relacionamento tecnológico. Setores no mesmo *cluster* de conhecimento geralmente compartilham *know-how* ou capacidades produtivas semelhantes. Os *clusters* de conhecimento ajudam a revelar a base de conhecimento de uma cidade, bem como seu potencial de diversificação. iii) *espaço do setor*: visualização de dados específica que retrata a relação tecnológica entre os setores econômicos e em qual desses setores uma cidade selecionada tem uma presença mais relevante. Os setores que estão próximos uns dos outros no espaço do setor geralmente requerem *know-how* semelhante e podem ser agrupados em *clusters* de conhecimento. O espaço do setor também ajuda a definir quais caminhos de diversificação podem estar disponíveis para uma cidade, pois os setores próximos àqueles que já são bem desenvolvidos são prováveis candidatos ao crescimento. iv) *semelhança entre cidades*: conjunto de cidades existentes na ferramenta semelhantes à cidade selecionada, com base em sua competitividade nos mesmos setores. Na ferramenta *Metroverse*, um conjunto de cidades semelhantes pode ser alterado ajustando-se a população, o PIB *per capita* e os filtros regionais.

e, assim, considerando sua adequação tecnológica, se ainda não o fazem, poderiam também produzir autopeças.

A partir da comparação entre cidades de porte e renda semelhantes, e considerando o que cada centro urbano já produz, pode-se inferir, de forma genérica e prospectiva, oportunidades com potencial de serem mais bem exploradas. Considerando essas duas dimensões (comparação entre “pares” e adequação tecnológica), a ferramenta divide cada atividade econômica, para cada aglomeração urbana, em quatro quadrantes, relativos a: *forças*, *oportunidades*, *fraquezas* e *ameaças* – Figura 3.

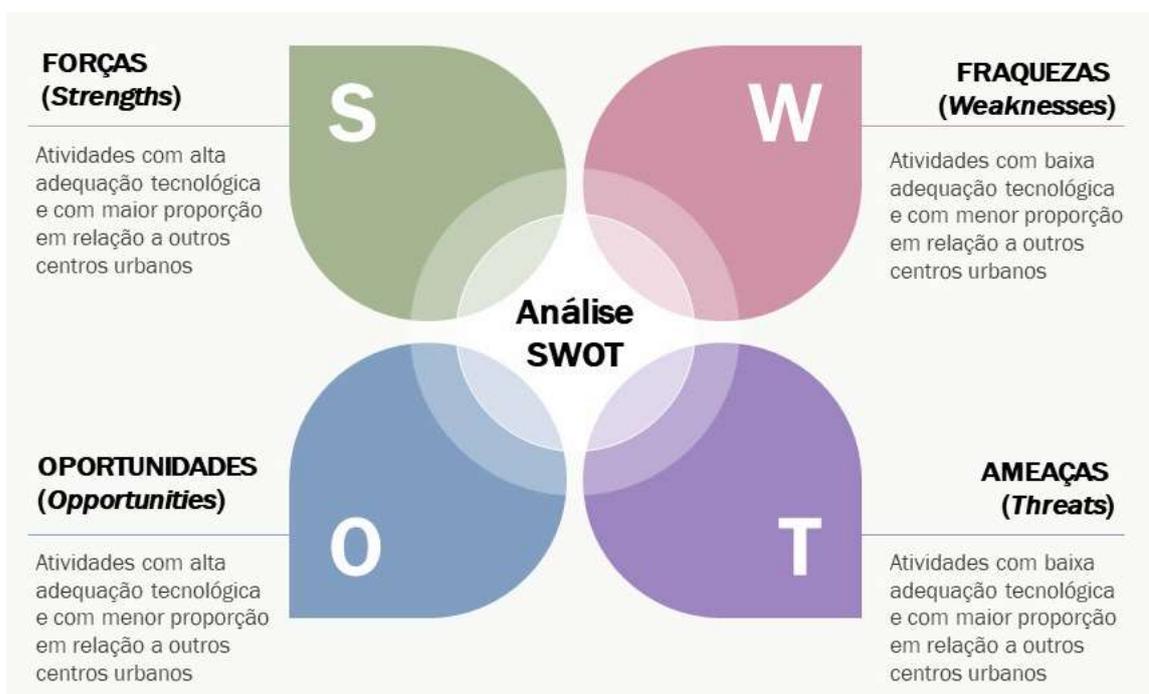


Figura 3 – Dimensões de potencialidade de crescimento econômico para centros urbanos.

Fonte: Growth Lab, elaboração própria.

- Como *forças*, a análise considera atividades em que há alta adequação tecnológica e que o centro urbano apresenta maior proporção dessa atividade em comparação a outros centros urbanos.
- Como *oportunidades*, considera atividades em que há alta adequação tecnológica e que o centro urbano apresenta menor proporção dessa atividade em comparação a outros centros urbanos (sendo este o quadrante mais relevante para o propósito em tela).
- Como *fraquezas*, a análise considera atividades em que há baixa adequação tecnológica e que o centro urbano apresenta menor proporção dessa atividade em comparação a outros centros urbanos.

- Como *ameaças*, considera atividades em que há baixa adequação tecnológica e que o centro urbano apresenta maior proporção dessa atividade em comparação a outros centros urbanos.

Por essa metodologia, ao se buscar novas atividades econômicas para determinado centro urbano, considera-se como mais promissora a prospecção de atividades em que há alta adequação tecnológica e que o centro urbano apresente menor proporção dessa atividade em comparação a outros centros urbanos similares. Dessa forma, em tese, seria possível identificar atividades que, supostamente, estejam subdimensionadas em determinado centro urbano e que, por isso, podem vir a ser consideradas para uma análise mais detalhada como possível aglomeração produtiva local a ser priorizada em projetos de reinserção de áreas deterioradas à cidade.

Nessa abordagem apresentada pelo *Growth Lab*, os centros urbanos são definidos por limites específicos de população residente e compartilhamento de superfície construída em uma grade global uniforme de 1 x 1 km, ou seja, trata-se de áreas urbanas contíguas, independentemente de divisões administrativas formais entre municípios<sup>42</sup>. Assim, em diferentes países, os centros urbanos definidos pela ferramenta podem abarcar uma fração de um município, um município todo ou um conjunto de municípios contíguos.

A partir da aplicação dessa ferramenta em centros urbanos no Brasil, observa-se, por exemplo, que o centro urbano de Belo Horizonte, definido pelo recorte da ferramenta com uma população de 4,1 milhões de habitantes, incluiu áreas de Contagem, Betim e Ibirité, mas, pela quebra de contiguidade, excluiu outras áreas da região metropolitana de BH, como Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Sabará e Nova Lima.

Por sua vez, o Distrito Federal, região com muito mais espaços vazios, na aplicação da metodologia, foi dividido em três centros urbanos distintos: *Brasília* (conformando Asa Sul, Asa Norte, Lago Norte e Varjão, com população de 267 mil pessoas nesse recorte), *Guará* (conformando Guará I, Guará II, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, SIA, Cruzeiro, Octogonal e Sudoeste, com população de 271 mil pessoas nesse recorte) e *Ceilândia* (conformando Ceilândia, Taguatinga, Águas Claras, Samambaia, Vicente Pires e Riacho Fundo, com população de 1,3 milhão de pessoas nesse recorte), conforme Figura 4. No mundo real, entretanto, esses três centros urbanos são muito mais integrados do que essa divisão faz

---

<sup>42</sup>Nota explicativa constante no site *Metroverse*: “To define city boundaries, *Metroverse* uses spatial entities called “urban centres”. Urban Centres are defined by specific thresholds on resident population and built-up surface share in a 1x1 km uniform global grid. While this methodology has the benefit of defining cities consistently, across geographical locations and over time, it may result in boundaries that are slightly different than administrative city boundaries. Source: GHS Urban Centre Database from the European Commission’s Joint Research Centre”.

parecer – e, assim, poderiam, tendo em conta as características espaciais da região, ser considerados como um centro urbano apenas.

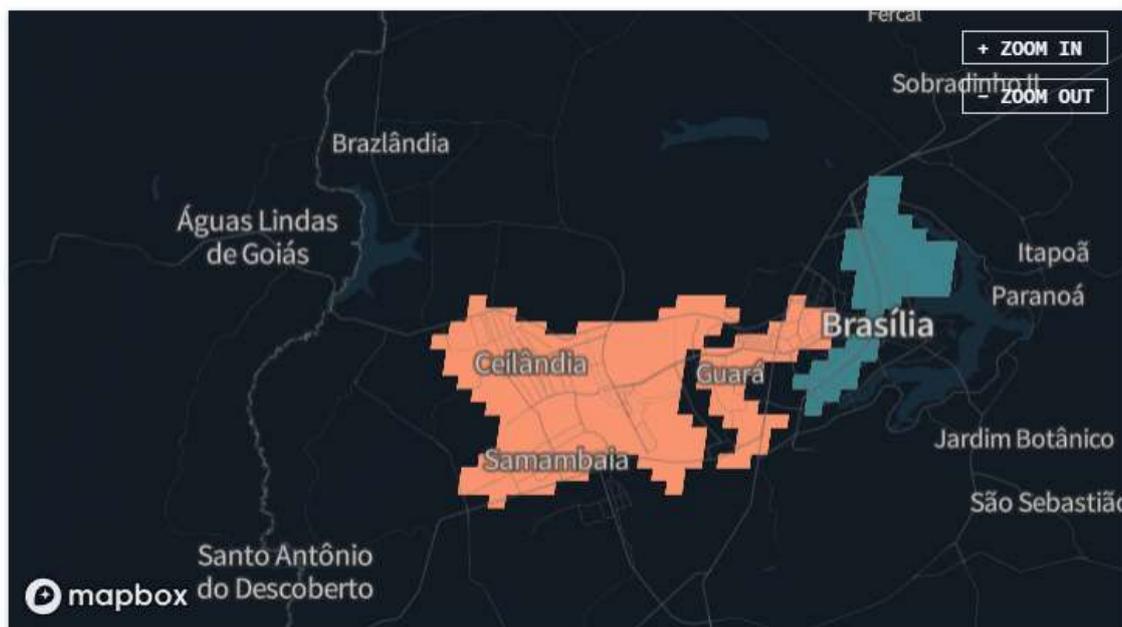


Figura 4 – Centros urbanos do Distrito Federal constantes na ferramenta *Metroverse*.  
 Fonte: *Growth Lab*.

Dando sequência ao exemplo de Brasília, o algoritmo apresenta o seguinte diagrama das atividades econômicas existentes no centro urbano considerado (Figura 5). O mapa mostra a distribuição das atividades econômicas no centro urbano de Brasília. Cada retângulo representa uma atividade, dimensionada por sua participação em relação ao total de empregos e/ou de estabelecimentos do ramo na cidade. Cada cor representa um setor ou *cluster* de conhecimento. Os *clusters* de conhecimento são agrupamentos de atividades econômicas que requerem tecnologias ou capacidades produtivas semelhantes, independentemente do setor<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Nota explicativa constante no site *Metroverse*: “The treemap shows the distribution of industries in a given city. Each rectangle represents an industry, sized by its share of employment or establishments in the city. Each color represents a sector or knowledge cluster. Knowledge clusters are groupings of industries that require similar technologies or productive capabilities, regardless of their sector.”

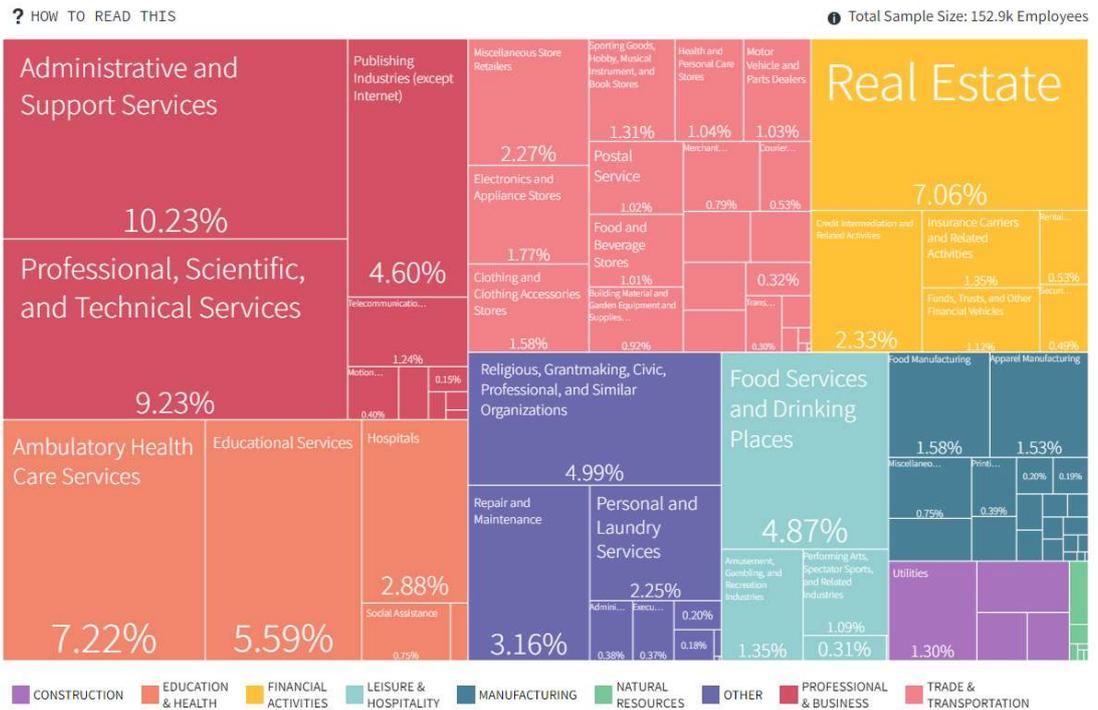


Figura 5 – Mapa de atividades econômicas do centro urbano de Brasília, constantes na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab*.

Para demonstrar as conexões entre os diferentes tipos de atividades existentes no centro urbano, bem como sua prevalência relativa, a ferramenta apresenta um modo de visualização espacial com o relacionamento tecnológico entre todos os setores e os agrupa em *clusters* de conhecimento. As atividades econômicas que estão próximas umas das outras normalmente exigem *know-how* semelhante. O tamanho dos pontos mostra a presença relativa em comparação aos pares globais por população semelhante de cada setor. Com isso, tem-se uma visão panorâmica da composição econômica do centro urbano, em termos dos *clusters* de conhecimento em que nele se destacam, que pode ajudar a mapear o ambiente concorrencial da área. No caso de Brasília, o maior destaque é a *cluster* de serviços, responsável por 60% dos empregos no centro urbano (Figura 6).

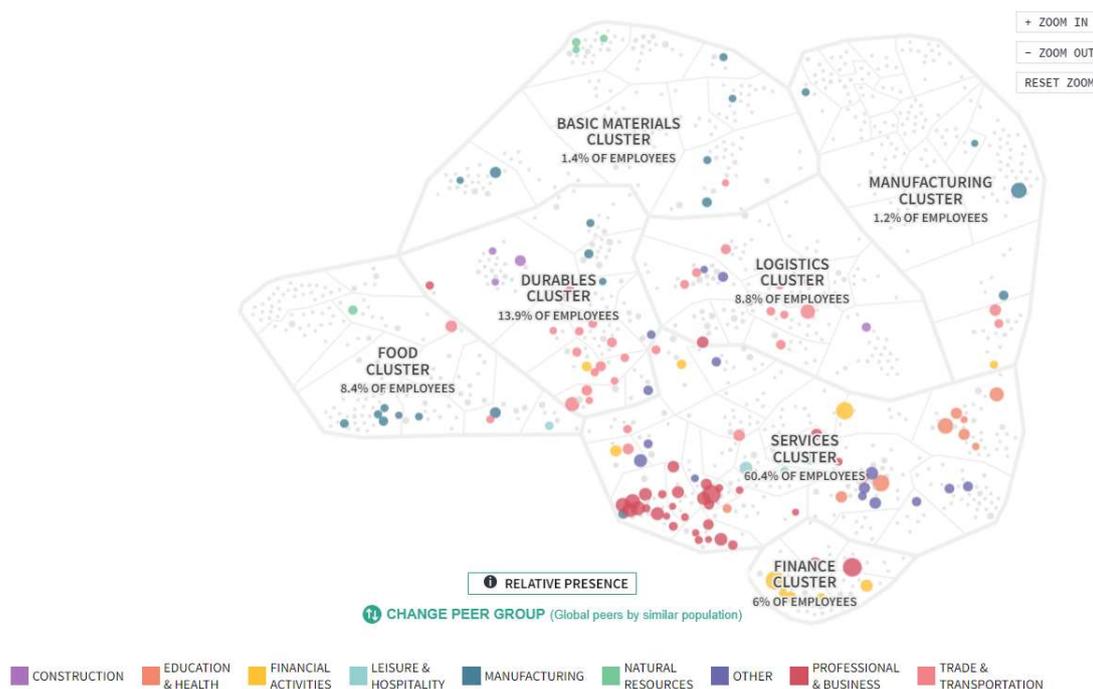


Figura 6 – Visão panorâmica de atividades econômicas do centro urbano de Brasília, considerando seus *clusters* de conhecimento, constantes na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab*.

Para finalizar o exemplo, considerando as adequações tecnológicas dos centros urbanos do Distrito Federal (avaliadas a partir de atividades econômicas similares existentes), e considerando atividades com maior presença em cidades de porte e renda semelhantes, o algoritmo sugere as seguintes atividades a serem prospectadas como possíveis oportunidades de expansão, nos três centros urbanos do Distrito Federal:

- *Brasília*: serviços de administração de empresas e empreendimentos; radiodifusão (rádio e tv); serviços de processamento e hospedagem de dados; serviços de tecnologia da informação, serviços financeiros (títulos e contratos de *commodities*); impressão gráfica; fábricas têxteis; e museus e sítios históricos (Figura 7).
- *Guará*: fábricas têxteis, manufatura de couros; manufatura de produtos de madeira; serviços de intermediação de crédito; serviços de seguro; serviços de processamento e hospedagem de dados; serviços de educação; serviços de hospedagem; serviços de administração de empresas e empreendimentos; radiodifusão (rádio e tv); serviços técnicos, científicos e profissionais.
- *Ceilândia*: fábricas têxteis; manufatura de móveis; manufaturas de plástico e borracha; comércio atacadista; serviços de intermediação de crédito; serviços de seguro; serviços de educação; serviços de hospedagem; hospitais; serviços de gravação de imagens e de sons; serviços técnicos, científicos e profissionais.



Figura 7 - Oportunidades de crescimento econômico em Brasília, considerando desenvolvimento de atividades econômicas específicas, constantes na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab*.

Vale ressaltar que, talvez por ter a pretensão de ser uma ferramenta global, o conjunto de dados utilizados pelo laboratório para fazer as comparações é ainda bastante limitado, como aponta Vieira (2022), por um conjunto de razões: dificuldade de atualização a partir base de dados em todo o mundo; diferenças de critérios entre países para distinguir categorias econômicas; e dificuldades para identificar as áreas de influência econômica de cada centro urbano. Em relação a esse último aspecto, a ferramenta divide os centros urbanos pela contiguidade da ocupação urbana, eventualmente separando as cidades em diferentes centros urbanos se houver espaços vazios relevantes entre as áreas, sem que isso corresponda necessariamente à real influência econômica de cada centro urbano. Enfim, como referido, o que se mostrou foi apenas uma exemplificação de uso da ferramenta, como uma espécie de *brainstorming* inicial para levantamento de possibilidades a serem estudadas com maior profundidade.

Alguns aspectos a serem somados ao caso estudado acima para a montagem dos cenários devem incluir, por exemplo, um estudo prévio da dinâmica econômica em cada localidade –

sem deixar que essa tarefa seja relegada apenas ao uso de um algoritmo. Essas possibilidades demandam análise das atividades implantadas e daquelas que estão sendo demandadas em cada localidade – e ainda serem discutidas com os atores que conhecem a realidade local, tais como empreendedores, órgãos de governo, líderes comunitários, acadêmicos, entre outros. Também, como descrito anteriormente, as atividades prospectadas para a composição de cenários devem ser confrontadas com indicadores relacionados à qualidade urbana, a fim de se definir não apenas o impacto esperado de cada atividade não apenas em sua dimensão econômica, mas também em sua dimensão urbana.

Esse método de prospecção se apresenta como uma forma possível de adaptação para ser utilizado em áreas a serem objeto de intervenções urbanas no sentido de identificar as atividades que poderão dar dinâmica econômica ao local e, assim, servirem para ajustar as proposições de projeto urbano e arquitetônico para atendê-las, aumentando as possibilidades da área de fato ser reinserida à dinâmica da cidade de forma autossustentada.

#### **2.4.4. Capital humano e geração de emprego como elementos propulsores de desenvolvimento em áreas urbanas**

No livro *Triumph of the city*, Glaeser (2011), ao estudar tendências de deterioração e de dinamismo urbanos em diversas cidades do mundo – Nova Iorque, Detroit, Nagasaki, Bangalore, Tóquio, Singapura, Vancouver, Milão, Chicago, Atlanta, entre outras –, concluiu que o fator mais importante para o sucesso das cidades é a existência ou não de capital humano. Ainda que a educação formal não seja o único modo de se medir capital humano, o autor observa que, em média, um aumento de 10% em percentagem de população com título universitário indica um aumento de 22% no produto *per capita* (Glaeser, 2011).

We live in an age of expertise, when earnings and knowledge are closely linked. For each worker, an extra year of schooling typically leads to about 8 percent higher earnings. On average, an extra year of schooling for country's entire population is associated with a more than 30 percent increase in per capita gross domestic product. The striking correlation between education and a country's GDP may reflect what economists call human capital externalities, a term for the idea that people become more productive when they work around other skilled people. When a country gets more educated, people experience both the direct effect of their own extra learning plus the benefits that come from anyone around them being more skilled (GLAESER, 2011, p. 28).

Segundo Glaeser (2011), a ampliação do capital humano de determinado local ou região pode se dar tanto a partir da ampliação da oferta educacional diretamente, quanto por meio da atração de talentos por meio de oferta de oportunidades. Trata-se de um círculo virtuoso: boas

oportunidades atraem pessoas talentosas, que constroem empresas inovadoras, que criam boas oportunidades, que trazem mais talentosas e assim sucessivamente.

From classical Athens to eighth-century Baghdad to Nagasaki, cities have always been the most effective way to transfer knowledge between civilizations, this isn't mere happenstance. Urban proximity enables cross-cultural connection by reduction the curse of communicating complexity (GLAESER, 2011, p. 24).

Em resumo, na visão de Glaeser (2011), a principal força matriz do desenvolvimento – seja de um país, de uma cidade ou de um local específico – é a possibilidade de conexão de ideias, facilitada pela existência de capital humano e do compartilhamento de conhecimento. Assim, conquistar o objetivo de desenvolver um local ou região passa necessariamente, segundo o autor americano, pelo desenvolvimento de conhecimento e troca de talentos.

Na era da informação, o desenvolvimento das cidades ocorre em consonância com a existência de empregos com maior conhecimento e maior renda. Considerando a tendência progressiva de automação dos processos industriais, cidades voltadas unicamente para atividades de indústria, com empregos de baixa qualificação – como são os casos de Detroit, Liverpool, Glasgow ou Bremen – enfrentam tendências irrecuperáveis de perda de renda, perda de população e, por fim, perda de vitalidade urbana. A concentração de atividades da cidade em um único tipo de indústria, bem como a concentração em poucas empresas grandes, tende a colocar em risco a produtividade de uma economia (bem como a dinamicidade urbana), por dificultar sua capacidade de adaptabilidade em relação a mudanças e contingências.

In general, there's a strong correlation between the presence of small firms and the later growth of a region. Competition, the "racing men" phenomenon, seems to create economic success (GLAESER, 2011, p. 47).

A forma de quebrar essa tendência seria a mudança de tipo de atividade, tal qual ocorreu em Nova Iorque ou Chicago – lugares que outrora haviam sido industriais, mas souberam se adaptar e se transformaram em *hubs* de conhecimento.

Nesse contexto, ou se observar critérios para a definição de atividades a serem exploradas e/ou estimuladas em projetos de intervenção urbana, estimar as oportunidades potenciais de geração de emprego é sem dúvida importante, mas não somente. Também importa o tipo de emprego, considerando também sua complexidade e seu potencial de renda.

Por exemplo, em um estudo para desenvolver um método na elaboração de projetos urbanos de aglomerações produtivas (*clusters*), Ferreira (2021) identificou um conjunto de indicadores econômicos que viabilizam a implementação do empreendimento sob uma visão do seu crescimento e desempenho, compreendidos pela cadeia de valor do segmento, relacionando-os com indicadores espaciais, que promovem a qualidade e dinamização do

ambiente. O autor avaliou, com dados reais, sete indicadores econômicos para mensurar o impacto econômico provenientes da eventual implementação de um *cluster* hipotético:

- a. *Quantidade existente de empresas* envolvidas na cadeia de valor do setor, permitindo avaliar a aderência daquele setor da economia à estrutura produtiva existente no local.
- b. *Porte das empresas* envolvidas na cadeia de valor do setor, permitindo avaliar o tamanho do impacto tanto na receita como na geração de empregos e ainda no multiplicador fiscal para ajudar na viabilização do empreendimento.
- c. *Número de empregos ofertados* pelas empresas envolvidas na cadeia de valor do setor, permitindo avaliar o potencial de impacto econômico-social dos empregos gerados por determinado setor em cada arranjo produtivo.
- d. *Média salarial dos empregos* ofertados pelas empresas envolvidas na cadeia de valor do setor, permitindo avaliar o potencial de impacto econômico-social dos empregos de determinado setor em cada arranjo produtivo, considerando também os efeitos multiplicadores de renda.
- e. *Massa salarial dos empregos ofertados* pelas empresas envolvidas na cadeia de valor do setor, permitindo avaliar o potencial de impacto econômico-social dos empregos de determinado setor em cada arranjo produtivo, considerando o impacto global e os efeitos multiplicadores da renda do setor.
- f. *Relação entre a projeção de arrecadação fiscal e o investimento realizado*, tendo como fonte os dados oriundos dos cálculos dos indicadores anteriores, considerando seus efeitos multiplicadores, em contraposição à previsão orçamentária de investimento em infraestrutura no projeto a ser realizado, permitindo a observação do custo-benefício da ação, em comparação com a decisão de não agir.

A mensuração de potencial de geração de emprego e renda, comparando-se diferentes tipos de atividades, possibilita a elaboração de diferentes cenários, permitindo estabelecer, na prática, uma comparação factual entre escolhas possíveis – não apenas para comparar a situação pretendida com a perspectiva sem intervenção, mas também para avaliar resultados diferentes, medindo seus respectivos impactos, ao se privilegiar determinadas funções ou atividades em vez de outras.

Ainda em relação à consideração sobre cenários e critérios para direcionar investimentos em projetos de intervenção urbana, Cotelo *et al.* (2003) apresentam uma metodologia para estimar impactos econômicos de um projeto de intervenção urbana de grande porte, considerando aspectos relativos a desenvolvimento econômico, geração de emprego e distribuição de renda. Ao analisar o caso do *Programa de Renovação do Centro de São Paulo*,

considerando os setores da economia analisados (agrícola, construção civil, indústria, comércio, transportes, financeiros, pessoais, públicos e especializados), os autores constataram que os setores de comércio (varejista e atacado) e de serviços pessoais (alimentação, alojamentos e outros) são os que geram o maior impacto em termos de emprego (COTELO *et al.*, 2003).

Também os autores simularam quatro situações sobre foco de investimentos: i) se todo o recurso do programa fosse investido em habitação; ii) se todo o recurso do programa fosse investido em equipamentos de cultura; iii) se todo o recurso do programa fosse investido em estímulo a negócios; ou iv) se fossem feitos investimentos equilibrados nesses três setores de acordo com a proposta da prefeitura. Os resultados obtidos pelas simulações indicam que, em o investimento em negócios gera mais produto e o investimento em habitação contribui para a redução da regressividade dos investimentos, diminuindo a concentração de renda (COTELO *et al.*, 2003).

Com relação aos resultados obtidos para o programa de renovação do centro, notamos que cada uma das grandes linhas de investimento implica em um resultado distinto. Os setores do comércio e serviços pessoais são os que geram o maior impacto em termos de emprego. Por outro lado, o setor de negócios gera maior impacto no produto. Se o programa não levar em consideração aspectos distributivos, provavelmente a melhor estratégia seria concentrar todos os investimentos no setor de negócios. Por outro lado, se o programa fosse essencialmente voltado para a distribuição de renda deveria se concentrar em habitação popular. (...) Obviamente o projeto integrado é o mais equilibrado (COTELO *et al.*, 2003, p. 16).

Pela aplicação dessa metodologia de análise, pode-se considerar que propostas de intervenção urbana para reintegrar áreas deterioradas à cidade tenderão a ter maior êxito se forem multidimensionais, contemplando ações voltadas para melhoria de infraestrutura, como força de sustentação geral, e para o desenvolvimento econômico. A sustentabilidade econômico-financeira do projeto, somada ao tratamento adequado dos espaços urbanos como visto anteriormente, no capítulo 1, terá maiores chances de alcançar os objetivos de qualidade de vida urbana.

O referencial teórico analisado aponta que, para gerar desenvolvimento econômico, impacto social (geração de empregos e de moradias) e distribuição equitativa de renda, bem como estimular a dinamicidade de uma região considerada deteriorada, deve-se considerar propostas de ação que: i) considerem e estejam alinhadas à capacidade produtiva, tecnológica e de conhecimento da região; ii) promovam oportunidades de desenvolver conhecimentos e/ou atrair talentos; iii) busquem atividades que tenham menor competição considerando outras regiões próximas; iv) tenham potencial de geração de empregos, especialmente os de maior potencial de geração de renda; v) estimulem pequenos negócios; vi) estejam voltadas para atividades com maior potencial de interação entre as pessoas (p. ex. comércio e serviços); vii)

estimulem a combinação de usos (moradia, trabalho, lazer, comércio/serviços); e viii) estejam combinadas com ações de melhoria de infraestrutura, considerando-se aspectos funcionais, estéticos e de conforto e segurança.

## **2.5. Resumo e considerações finais do capítulo**

Neste capítulo, buscou-se explorar perspectivas teóricas e práticas da economia urbana para identificar as atividades associadas ao dinamismo urbano e suas demandas por áreas na cidade. Inicialmente, abordou-se fundamentos da economia para embasar a análise espacial intraurbana, com o intuito de se apresentar, como base teórica, mecanismos da dinâmica econômica que influenciam as escolhas do mercado imobiliário e as escolhas locacionais das funções urbanas. Observou-se que o conceito de mercado – por vezes tido como uma figura antropomorfizada, equivocadamente considerada como uma entidade com interesses próprios e até mesmo com meios de ação – deve ser entendido como não mais do que apenas um lócus para a interação humana, onde diferentes indivíduos têm a possibilidade de interagir, nem sempre de forma equânime ou mesmo com acesso igualitário à informação, mas certamente propiciando meios para que as pessoas possam buscar satisfazer suas necessidades e melhorar sua utilidade relativa

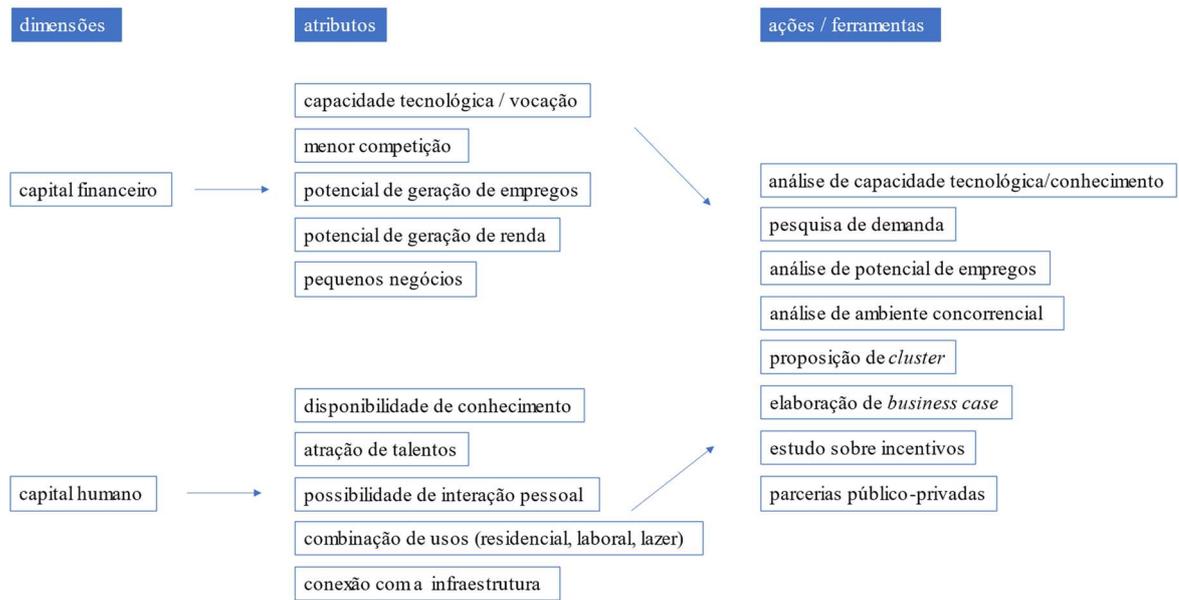
Na sequência, revisitou-se as bases das primeiras teorias locacionais e sua evolução até os dias atuais, considerando os fatores locacionais que implicam decisões de como as atividades econômicas definem a escolha de um espaço dentro da cidade. Da Teoria do Lugar Central, observou-se que duas condições econômicas básicas direcionam as localizações comerciais: o volume mínimo de negócios que garante a instalação de uma loja em dado local e as distâncias máximas que os consumidores estão dispostos a percorrer antes de irem a outro local de compra, considerando a distância econômica como uma associação entre o preço da mercadoria oferecida e o preço do deslocamento necessário para obtê-la. Também se observou que a combinação desses fatores se difere segundo as características dos bens e serviços fornecidos: quanto mais especializado for o produto ou o serviço, maior será a área de influência do estabelecimento. Também foram avaliados os impactos dos avanços tecnológicos de transporte e de comunicação em relação às mudanças na forma de produção e o processo de terciarização, observando-se um modo de produção caracterizado por maior grau de flexibilidade em relação aos produtos, às rotinas produtivas e à organização do trabalho.

Por fim, o capítulo explorou metodologias de elaboração de cenários a fim de analisar, em projetos de intervenção urbana, não apenas a pertinência ou não da intervenção, sob o

aspecto econômico, mas permitindo também comparar cenários possíveis a partir de escolhas de diferentes funções urbanas. Para isso, foram analisados quatro aspectos estruturantes: a) vantagens competitivas como estratégia para o desenvolvimento; b) arranjos locais produtivos (*clusters*) como estratégia para ampliação de valor; c) a economia da complexidade como base metodológica para identificar indústrias com potencial de crescimento em uma região; e d) importância do capital humano e do emprego como elementos propulsores de desenvolvimento em áreas urbanas.

Em resumo, o referencial teórico analisado aponta que, para gerar desenvolvimento econômico, impacto social (geração de empregos e de moradias), inclusão social e distribuição equitativa de renda, bem como estimular a dinamicidade de uma região considerada deteriorada, deve-se considerar propostas de ação que: i) considerem e estejam alinhadas à capacidade produtiva, tecnológica e de conhecimento da região; ii) promovam oportunidades de desenvolver conhecimentos e/ou atrair talentos; iii) busquem atividades que tenham menor competição considerando outras regiões próximas; iv) tenham potencial de geração de empregos, especialmente os de maior potencial de geração de renda; v) estimulem pequenos negócios; vi) estejam voltadas para atividades com maior potencial de interação entre as pessoas (p. ex. comércio e serviços); vii) estimulem a combinação de usos (moradia, trabalho, lazer, comércio/serviços); viii) promovam a inclusão social por meio da combinação de usos que fomentem a interação entre pessoas de diferentes classes sociais; e ix) estejam combinadas com ações de melhoria de infraestrutura, considerando-se aspectos funcionais, estéticos e de conforto e segurança.

Todos esses elementos conduzem a reflexões que podem ser condensadas em atributos econômicos que versam não apenas sobre aspectos financeiros, como os elementos que propiciam a geração de competitividade, de produtividade e de emprego e renda, mas também sobre aspectos não financeiros, como a capacidade de identificar e atrair talentos, além da interação das atividades econômicas e sociais com a paisagem e a cultura do local. Esses elementos estão resumidos no Quadro 2.



Quadro 2 – Elementos da economia urbana para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção.  
 Fonte: elaboração própria.

A observação desses aspectos da economia urbana, combinados aos aspectos urbanísticos analisados no capítulo 1, serve como arcabouço teórico para a elaboração de perguntas prospectivas a serem feitas na análise dos casos concretos a ser realizada no capítulo 3. Percorrendo esse caminho analítico, buscou-se alcançar um entendimento conceitual sobre dinamismo urbano, suas características econômicas, as limitações existentes e as possibilidades de ação em projetos de intervenção urbana que propiciem seu alcance.

### 3. ASPECTOS ECONÔMICOS E URBANÍSTICOS QUE CONTRIBUÍRAM PARA O DESEMPENHO DE PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

A partir das reflexões teóricas levantadas nos capítulos anteriores, este terceiro capítulo se propõe a tornar tangíveis os elementos teóricos que compõem aspectos econômicos e urbanísticos que possam contribuir para a recuperação de áreas urbanas deterioradas. Para tanto, se estudou algumas intervenções realizadas no Brasil, em épocas e contextos diferentes, com o fim de identificar o que foi considerado como razões de deterioração e como se procurou dinamizá-las, tanto do ponto de vista econômico como urbanístico.

Foram estudados três projetos: a Estação das Docas, em Belém, no Pará; o Porto Digital, no Recife, Pernambuco; e o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. A escolha desses casos se dá a partir de um contexto no qual, nos dois primeiros, há um forte viés sobre os aspectos econômicos para decisão de alocar novas funções as áreas deterioradas, em concomitância com a preocupação sobre a recuperação do espaço físico. Já no caso do projeto do Porto Maravilha, motivado como um espaço a ser cartão de visita do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, sua escolha se deve à necessidade de se estudar um projeto que se deu dentro do marco do instrumento das operações urbanas consorciadas, onde mais recursos foram despendidos e que mais críticas recebeu em relação aos resultados alcançados – tanto do ponto de vista urbanístico, mas em especial no que se refere à baixa dinamização econômica da área, considerando-se as escolhas sobre as atividades instaladas

Em termos de metodologia, a análise das intervenções urbanas está baseada nos critérios econômicos e urbanísticos levantados nos percursos teóricos realizados nos dois capítulos anteriores, cujos atributos mais importantes foram consolidados, respectivamente, nos quadros 1 e 2, ao final de cada capítulo. Para que esses atributos tenham sua validação prática, propôs-se algumas perguntas que os resumem, a serem respondidas com a análise de cada caso para, ao final, se poder apontar sua relevância e ainda acrescentar outras que porventura surjam dos estudos. Assim, se considera, nos casos avaliados, a aderência às seguintes perguntas:

#### *Aspectos urbanísticos*

1. A atividade contribui para o adensamento da área?
2. A atividade estimula a combinação de usos (moradia, trabalho, comércio/serviços, lazer)?
3. A atividade estimula a existência de fachadas ativas?
4. A atividade dialoga com os espaços públicos existentes ou potenciais?

5. A atividade oferece acessibilidade e estimula o fluxo de pedestres?
6. A atividade respeita a capacidade de circulação viária, sem gerar congestionamento de veículos?
7. A atividade é condizente com as características paisagísticas e a capacidade de infraestrutura da área?

#### ***Aspectos econômicos***

8. A atividade dialoga com a capacidade de oferta da sociedade local e/ou incentiva a vinda de ofertantes de fora?
9. A atividade está alinhada à capacidade produtiva, tecnológica e de conhecimento da região?
10. A atividade promove oportunidades de desenvolver conhecimentos e/ou atrair talentos?
11. A atividade apresenta diferencial, com baixa competição de outras áreas próximas?
12. A atividade apresenta potencial de geração de empregos, preferencialmente de maior grau de qualificação?
13. A atividade estimula o empreendedorismo e a existência de pequenos negócios, apresentando potencial de geração de renda?
14. A atividade é facilmente identificável e está inserida em uma aglomeração produtiva local (*cluster*)?
15. A atividade apresenta atividade com potencial de interação entre as pessoas?

A partir das respostas a essas perguntas – respostas que nem sempre são fáceis de identificar em cada caso – busca-se observar se os critérios apontados pela teoria de fato funcionam como elementos para consideração em futuros projetos de intervenção urbana. Além disso, observa-se que a análise dos casos traz novos critérios complementares, tais como os de natureza institucional e de comunicação, que não são nem de caráter econômico nem urbanístico, mas que são também essenciais para serem observados em projetos de intervenção urbana. Assim, a análise de casos práticos retroalimenta a análise teórica anterior ao incluir novos aspectos, condensados no quadro 3, no fim deste capítulo.

### 3.1. Projeto da Estação das Docas, em Belém

A Estação das Docas<sup>44</sup> é um complexo turístico e cultural localizado em Belém, capital do estado do Pará, região Norte do Brasil. A história da Estação das Docas começa em meados do século XIX, quando Belém se tornou um importante porto exportador de borracha. Na época, a área onde está localizada a Estação das Docas era o principal porto da cidade e ponto de partida dos barcos que transportavam borracha e outros produtos da região amazônica para o exterior. Segundo Barbosa (2018), o espaço do rio conecta a cidade e funciona como uma parte da vida urbana pela sua função econômica e social.

No final do século XIX, foi construído um mercado em estrutura de ferro na área para abrigar os comerciantes e os produtos que chegavam pelos barcos. Esse mercado ficou conhecido como Mercado de Ferro de Belém e se tornou um dos principais pontos de venda de alimentos e produtos da região. Com uma economia extrativista, baseada em poucos produtos (basicamente cacau, borracha e minérios), a região amazônica sofreu grande impacto com a redução do preço da borracha no mercado internacional. De acordo com Santos (1980), no período de 1866 a 1888, houve uma ascensão moderada nas cotações da borracha; de 1889 a 1910, uma aceleração no seu crescimento; e, de 1911 a 1920, o declínio.

O mercado interno da Amazônia, no princípio do século XIX, era demasiado fraco para absorver sua produção. Região periférica do vasto império português, ela se caracterizava por uma economia pobre, com grande dominância do extrativismo e totalmente orientada para o exterior. Tão logo reduzida a demanda externa de seus poucos produtos, particularmente a do cacau, sobreveio o prolongado período de depressão que marcou a atividade regional até 1840. Por essa altura, no entanto, começava a se organizar no mundo europeu e norte-americano um mercado especializado de borracha. Um rápido balanço de fatores mostraria que a Amazônia dispunha de terras ricas em borracha, as mais ricas do mundo, faltando-lhe, porém, mão-de-obra e capital para explorá-las a custos suportáveis. Além disso, o escoamento em maior escala da produção requeria infra-estrutura adequada de transportes (SANTOS, 1980, p. 310).

No início do século XX, devido à crise econômica, o mercado de ferro foi desativado e a área foi abandonada. Com a gradual desativação da função portuária, devido a fragilidades terrestres (acessos danificados) e aquáticas (assoreamento) (TRINDADE Jr., 2013), o processo de deterioração evoluiu devido à subutilização dos espaços, considerando também a redução na

---

<sup>44</sup> O projeto da Estação das Docas está bastante documentado na literatura acadêmica brasileira, analisado sob diferentes perspectivas. Destacam-se algumas referências: Arruda (2003) apresenta os principais aspectos históricos; Castro e Figueiredo (2008) delineiam a perspectiva do planejamento turístico; Freitas (2010) sublinha o tema das políticas culturais; Trindade Jr. (2013) destaca o processo de reapropriação do espaço; Pugliese (2016) foca no desenvolvimento local; Barbosa (2018) ressalta as dinâmicas socioespaciais; Dantas (2019) aborda os espaços públicos; Arruda *et al.* (2021) trazem aspectos de desequilíbrio econômico territorial; e Dantas (2021) apresenta um olhar sobre o aspecto discursivo do projeto. Nesta dissertação, buscou-se destacar os aspectos mais aderentes à perspectiva econômica apresentada como recorte metodológico do trabalho.

movimentação por conta da transferência da função portuária para outros portos da região (DANTAS, 2021). Ao longo de todo o século XX a área foi se deteriorando, pois, ao perder sua função principal, a área portuária ficou com grandes espaços vazios e sem uso, conduzindo ao processo de deterioração da região.

Na década de 1990, o governo do Pará iniciou um projeto de revitalização da área, com o objetivo de transformá-la em um espaço turístico e cultural. Em 2000, a Estação das Docas foi inaugurada, após um processo de restauração que durou cerca de cinco anos. O complexo inclui três armazéns de ferro construídos no final do século XIX, que foram restaurados e adaptados para abrigar bares, restaurantes, lojas e espaços para eventos culturais. Além disso, a área conta com um cais flutuante para embarcações de turismo.

Nas últimas décadas foi notada uma mudança na dinâmica socioespacial existente na orla devido ao intuito do Estado em aumentar o mercado turístico em Belém. A transformação de determinados espaços na orla de acordo com os usos da chamada *economia da cultura* (JAMESON, 1998) ocorreu através da construção de equipamentos públicos voltados ao consumo e cultura para as camadas médias<sup>45</sup>. Esta aplicação de medidas de incentivo turístico e de criação de novos equipamentos, dentro da concepção do chamado planejamento estratégico de cidades, teria como fundamento o soerguimento econômico (BARBOSA, 2018, p. 42).

Ao se analisar em retrospectiva se verifica que a intervenção se colocou como “carro-chefe” de uma vocação que Belém já tinha no contexto na região amazônica: a atividade turística, uma vez que Belém é considerada como a “porta de entrada da Amazônia”. Assim, se observa que, nos anos recentes, a cidade de Belém foi ampliando sua vocação turística, apresentando um crescimento médio de 4,25% ao ano, nos anos anteriores à pandemia da Covid-19, considerando o número de visitantes (BELÉM, 2020)<sup>46</sup>. Acompanhando esse crescimento, a Estação das Docas se tornou um dos principais pontos turísticos de Belém, atraindo visitantes com sua arquitetura histórica, gastronomia típica da região amazônica e uma programação cultural variada, que inclui exposições, shows e eventos<sup>47</sup>.

Inaugurada em 13 de maio de 2000, a Estação das Docas foram resultado de um trabalho de restauração dos armazéns do porto da capital paraense que inclui três galpões de ferro inglês da segunda metade do século XIX. É um complexo turístico e cultural que congrega gastronomia, cultura, moda e eventos em 500 metros de orla fluvial do antigo porto de Belém. São 32 mil metros quadrados divididos em três armazéns e um terminal de passageiros. O complexo possui, ainda, o Teatro Maria

<sup>45</sup> Embora se observe certo caráter elitista da intervenção na Estação das Docas, utilizada principalmente por turistas e locais de classe média a alta, se for considerada a região da orla do rio em conjunto, tem-se um diálogo com o popular mercado Ver-o-Peso, a poucas quadras de distância, que, mesmo sendo também turístico, mantém seu caráter essencialmente popular, bastante utilizado por todos os segmentos sociais.

<sup>46</sup> De acordo com o Anuário Estatístico do Município de Belém 2020, o fluxo de turistas em Belém foi de 508.412 pessoas em 2013; de 512.048 pessoas em 2014; de 519.000 pessoas em 2015; de 519.237 pessoas em 2016; de 592.194 pessoas em 2017; e de 638.284 pessoas em 2018. Segundo a prefeitura, a atividade de turismo em Belém representou, em 2017, uma renda total de US\$ 132,2 milhões (BELÉM, 2020).

<sup>47</sup> “Instrumentos de marketing urbano também foram utilizados para a divulgação do projeto (...), a fim de reforçar a ênfase no turismo como principal atividade econômica” (ARRUDA *et al.*, 2021, p. 10).

Silvia Nunes e o anfiteatro do Forte de São Pedro Nolasco, restaurantes, bares, lanchonetes, sorveterias, lojas de roupas e acessórios, perfumarias, artigos para presente e salão de cabeleireiro (DANTAS, 2019, p. 3228).

### 3.1.1. Análise das decisões sobre as atividades econômicas no projeto da Estação das Docas

A proposta de intervenção realizada na Estação das Docas à época optou por privilegiar os temas de turismo e gastronomia, até de uma forma natural ou intuitiva, pois apenas seguia uma máxima da época dos *waterfront*<sup>48</sup>, estratégia comum em cidades que buscam recuperar áreas de beira d'água que se encontravam deterioradas devido às mudanças tecnológicas do setor portuário mundo afora. A ideia era transformar Belém um lugar mais atrativo aos visitantes, considerando a chamada demanda solvável, com capacidade de pagamento (BARBOSA, 2018). Ao que parece, não foram consideradas para análise a possibilidade de outras atividades para a área.

Em que pese as referências ao projeto aludirem a uma parceria público-privada, deve-se destacar que esse instrumento ainda não era previsto na legislação urbanística brasileira e que todos os investimentos foram realizados pelo poder público. Assim, o que ocorreu foi uma apropriação privada de um investimento público pois no caso, o setor privado recebeu os investimentos para operar. Assim, se observa um desequilíbrio econômico-financeiro do projeto de requalificação da Estação das Docas, uma vez que o poder público assumiu, de início, cerca de 80% dos custos de implantação do projeto (ARRUDA, 2003). Em resumo, o estado investiu maciçamente e os retornos foram capturados, em sua maior parte, pelos operadores privados.

O custo total do projeto para se transformar em um complexo de lazer, cultura, comércio e turismo foi de R\$ 25 milhões, sendo que o estado do Pará financiou R\$ 19 milhões e o restante, cerca de R\$ 6 milhões, foi desembolsado pelos empresários na exploração comercial, basicamente com despesas para instalações complementares ao funcionamento dos restaurantes e lojas (ARRUDA, 2003; LIMA; SANTOS, 2015).

Há problemas de sustentabilidade econômica, fazendo com que várias lojas já tenham encerrado suas atividades (TEIXEIRA, 2003). A maior parte do investimento na área veio do governo do estado (quase 80%) e o restante da iniciativa privada. No entanto, após a implantação o governo precisou continuar injetando recursos no complexo que

---

<sup>48</sup> “Os projetos da gestão estadual foram realizadas de acordo com a concepção dos *waterfronts* ou frentes d'água que, de acordo com Hoyle (1997), representam zonas urbanas orientadas a algum curso d'água (mar, rio, lago ou até cursos criados artificialmente) e que geralmente estão associadas aos espaços ociosos remanescentes de áreas portuárias; na sociedade contemporânea, estes elementos urbanos vem sendo associados ao processo de revitalização urbana, sob o discurso de devolução à cidade das frentes de água, assim como a das potencialidades do espaço urbano que anteriormente eram subutilizadas. Segundo Ponte (2004), o conceito de *waterfront* está associado principalmente à sua lógica operacional e o modo de legitimar a sua adoção no espaço urbano, seguindo o princípio da revitalização/requalificação/renovação para atingir o crescimento econômico da cidade” (BARBOSA, 2016, p. 89).

não consegue se autossustentar. A sustentabilidade era fator desejável e meta estabelecida para o prazo de um ano, mas segundo Neves et al (2009), passados quatro anos, ainda não havia sido alcançada sendo frequente a injeção de recursos públicos para a manutenção do complexo. Tal fato o desaconselha como “modelo” de gestão a ser seguido por projetos similares, uma vez que, quando há parceria público privada, deve-se buscar um equilíbrio de responsabilidades e obrigações para que, quando executado o projeto, nenhuma das partes “saia perdendo” (KRUSE, 2011) (PUGLIESE, 2016, p. 124-125).

Em que pese o fato de que a gestão da Estação das Docas seja realizada por organização social (uma organização privada sem fins lucrativos), o que se verifica é que, ao longo do tempo, houve necessidade de o estado realizar, frequentemente, aportes adicionais à organização social responsável por gerenciar a Estação das Docas, devido à falta de recursos causada pela inadimplência de parte dos estabelecimentos que funcionavam no local<sup>49</sup>.

Assim, no que se refere ao dinamismo urbano da área que a atividade turística traz à área, pode-se dizer que é forte, uma vez que se constitui em um dos pontos turísticos mais referenciados da cidade, com grande frequência de visitantes. Entretanto, ao que parece das pesquisas realizadas, não se pode dizer o mesmo da equação econômica do empreendimento, uma vez que o governo dá sustentação as atividades da área (KRUSE, 2011; PUGLIESE, 2016).

A análise sobre os critérios econômicos para a escolha de atividades a serem fomentadas no projeto de intervenção na Estação das Docas em Belém aponta que foi privilegiada a gastronomia, com poucas atividades econômicas associadas a outras razões que levam as pessoas a uma área de beira d’água – e com o peso histórico do antigo porto. Essa pode ser uma razão da baixa eficácia econômica do projeto. Quanto às atividades de gastronomia e turismo instaladas, essas são consideradas de baixa complexidade, em termos de tecnologia e necessidade de conhecimento, e estão alinhadas às capacidades produtivas da região. Trata-se de atividades com baixo potencial de atração de talentos, devido à baixa necessidade de mão-de-obra especializada, mas que ainda exige um certo treinamento na área do turismo (tanto na área da gastronomia como no atendimento aos clientes), que tem levado à melhoria da qualificação da mão de obra local, de forma marginal.

Observa-se que o projeto explora um local único, uma área histórica de nascimento da cidade de Belém e rodeada de outras referências relevantes para a ocupação da região amazônica. Assim, seu potencial turístico é inato e a localização do polo gastronômico cria um lugar de

---

<sup>49</sup> “A organização social Pará 2000 foi constituída com base na lei 5.690/96 e regulamentada pelo decreto 3.876/00, ela tem um conselho composto por representantes da Secretaria Executiva de Cultura e por diversos segmentos da sociedade. Como meta constava a auto sustentação econômica no prazo de um ano, e quando houvesse lucro, este seria reinvestido em atividades culturais. Mas passados os primeiros quatros anos de atividade, o investimento não vinha dando o resultado esperado e o índice de inadimplência condominial se mantinha alto, obrigado o governo a injetar mensalmente recursos para permitir o funcionamento” (PUGLIESE, 2016, p. 120).

permanência de visitantes que de outra forma só teriam a vista para desfrutar. É possível se localizar polos gastronômicos em qualquer lugar, mas nesse *waterfront* o atrativo turístico é ímpar.



Figura 8 – A Estação das Docas em Belém aproveita a localização *waterfront* para atividades de turismo. Fonte: OS PARÁ 2000, s/d. Disponível em: <<https://estacaodasdocas.com/>>. Acesso em: 27 mar. 2023

A atividade escolhida apresenta estímulo ao empreendedorismo e à geração de renda no setor turístico da cidade, uma vez que o setor pode oportunizar pequenos negócios voltado ao lazer e ao turismo (alimento e bebidas, artesanato, passeios, guias, serviços de apoio *etc.*), tanto que se instalaram no entorno atividades complementares as do projeto e que se valem dos turistas que visitam o local. Em termos de geração de emprego, o lazer e a gastronomia representam potencial de geração de postos de trabalho, mas são oportunidades que não demandam tanta qualificação e, assim, têm nível de remuneração abaixo da média salarial, apresentando limitações ao potencial de geração de renda no segmento laboral<sup>50</sup>.

O tema da capacidade produtiva local é considerado aderente, uma vez que a mão-de-obra necessária para a atividade de gastronomia e lazer não requer qualificações muito específicas e pode ser suprida pela população local, que se beneficiou de treinamento por iniciativa do poder público. A necessidade de análise de demanda se avalia como parcialmente

<sup>50</sup> Em seu primeiro ano de atividade, segundo dados oficiais, o complexo da Estação das Docas gerou 600 empregos diretos e 1.800 empregos indiretos, recebendo 3 milhões de visitantes por ano (ARRUDA, 2003).

atendida, uma vez que, em que pese o lazer e o turismo serem demandas existentes na cidade, observou-se uma falha no dimensionamento do potencial turístico pretendido, com um uso muito menor do que o inicialmente planejado<sup>51</sup>, o que, de alguma maneira, vem sendo suprido de forma espontânea no seu entorno. A análise sobre a capacidade de oferta da sociedade local aponta que a questão foi contemplada por estar baseada em atividades de baixa complexidade, que podem ser ofertadas facilmente pelos empreendedores locais.

Por fim, no que se refere aos aspectos econômicos, observa-se de forma inequívoca a escolha de atividades com potencial de uma aglomeração produtiva local (*cluster*), no setor de turismo, gastronomia e lazer, facilmente identificável tanto pela população local quanto por turistas que visitam Belém, com a composição de elos de valor agregado em uma cadeia produtiva que valoriza uma vocação da cidade.

### **3.1.2. Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto da Estação das Docas**

Os projetos de requalificação bem-sucedidos tendem a se constituir em centros de irradiação da renovação da área onde se encontram, gerando mudanças no seu entorno que podem ser induzidas por mudanças no zoneamento da região ou até por um movimento espontâneo da comunidade interessada em se beneficiar do polo que a intervenção se constituiu. No caso da Estação das Docas, o projeto foi constituído como um centro gastronômico e turístico, não havendo preocupação em diversificação de usos para outras atividades – o que se constituiu um limitador estratégico para o projeto.

Hoje, passados 20 anos, se verifica mudanças no casario do entorno, com a instalação de bares e restaurantes, numa clara extensão do polo gastronômico e de lazer. Mas esse movimento não alcançou a inserção de moradias, por exemplo, dado que, para isso, seria necessária uma indução com alterações de zoneamento pelo poder público, seja com estímulos à ampliação do uso residencial próximo à Estação das Docas. Assim, para efeito de avaliação, não são observados aspectos relacionados ao adensamento e à combinação de usos<sup>52</sup>. Ainda em

---

<sup>51</sup> “Segundo Costa (2013), a exploração dessa imagem ocorre a despeito de conjunturas particulares à cidade, como os altos valores das passagens aéreas, a condição socioeconômica geral da população no entorno regional e a distância dos centros de maior poder aquisitivo do país, que se apresentam como obstáculos ante os resultados almejados para o turismo em Belém” (ARRUDA *et al.*, 2021, p. 10-11).

<sup>52</sup> É interessante (e curioso) observar que, no Plano Diretor de Belém de 2008, há uma orientação expressa para que, na área próximo ao rio, haja um estímulo ao turismo e um desestímulo ao uso residencial:

Art. 81 São diretrizes da Macrozona do Ambiente Urbano (MZAU):

[...]

termos de diversidade de uso, com relação à possibilidade de uso residencial, considera-se que, por conta do baixo potencial de renda dos empregos gerados, as possibilidades de atração de mão de obra externa e que venha a residir nas imediações é pequena.

Em relação à existência de fachadas ativas, considera-se como um elemento existente, não pela intervenção em si, mas pela indução de fachadas ativas, com a destinação do espaço para atividades do setor terciário (comércio e serviços abertos ao público) no entorno, dentro das possibilidades de uso do espaço – considerando ainda que a maior parte do acesso aos estabelecimentos da Estação das Docas seja feito pelo lado interno. Observa-se, também, que as atividades escolhidas se caracterizam pela interação entre pessoas, dando dinamismo social à área, embora limitado aos segmentos sociais de maior renda.

No que se refere à acessibilidade, circulação viária, fluxo de pedestres e diálogo com os espaços públicos, considera-se que os itens foram equacionados pelo desenho e implantação do projeto<sup>53</sup>. Em termos de adequação à legislação urbanística, trata-se de questão controversa, dado que à época, o empreendimento foi tratado como um lote – e não como uma área da cidade – o que limitou a potencialidade do projeto em seu aspecto configuracional. Para esse “lote” foram definidas novas funções (eram instalações portuárias). Entretanto, como já referido, não houve uma preocupação em analisar toda a região de entorno e de como o empreendimento poderia ser um polo irradiador de alterações na estrutura econômica da região. Assim, considera-se que predominou uma visão restrita, como se estivesse implantando um

---

*II - resgatar áreas da orla fluvial, das praias e margens dos cursos d'água, objetivando a proteção e preservação do meio ambiente (BELÉM, 2008, p.45)*

*§7º. A ZAU 7 – Setor III, é uma zona de orla fluvial, caracteriza-se pela presença de ocupação desordenada, habitações e infraestrutura precárias, presença de atividades portuárias privadas tradicionais, degradação ambiental, risco social e presença de edificações históricas.*

*§8º. A ZAU 7 – Setor III tem como objetivos:*

*[...]*

*II - reordenar e qualificar a infraestrutura urbana e as edificações;*

*III - incentivar as atividades turísticas e culturais;*

*IV - desestimular o uso habitacional;*

*V - eliminar a situação de risco das áreas de ocupação precária.*

*§9º. São diretrizes da ZAU 7 – Setor III:*

*I - recuperar áreas degradadas, livres ou ocupadas, potencializando as suas qualidades paisagísticas;*

*II - requalificar e ampliar a infraestrutura urbana, especialmente para o desenvolvimento de atividades turísticas, culturais, de esporte e lazer (BELÉM, 2008, p.58)*

<sup>53</sup> “Para promover o desenvolvimento econômico, o Programa indica o uso turístico e de lazer da área da orla, dotando o espaço da infraestrutura necessária para esses usos; de modo que há a carência nas propostas de promover o desenvolvimento que poderia beneficiar a população que reside nas proximidades da orla, a ênfase das diretrizes de ação do PRO-Belém estão voltadas apenas a valorização turística da orla. Apesar de propor mudanças no sistema viário para adequar ao tráfego de ciclistas e pedestres, é perceptível que a busca por esta adequação não ocorreu em referência as problemáticas enfrentadas diariamente pelos residentes, mas pela possibilidade de atrair mais atividades turísticas na área” (BARBOSA, 2016, p. 76).

empreendimento – e não se realizando uma intervenção urbana com poder de alavancar alterações a partir dos investimentos públicos realizados.

Em relação ao diálogo com a cultura local, esta foi considerada como uma questão atendida, pois o complexo turístico justamente reforça e valoriza a cena gastronômica e cultural local. Considera-se também que o projeto da Estação das Docas dialoga com a paisagem do local, aproveitando a localização *waterfront* e a beleza do rio – e requalifica a infraestrutura já existente, de forma adequada. E, por fim, o tipo de atividade escolhida é gerador potencial de ações de melhoria infraestrutura, seja por parte do poder público, sejam pelos próprios empreendedores, interessados em melhorar a atratividade turística do local.

É interessante ressaltar ainda que, dando sequência à tendência de concentração de investimentos em infraestrutura na orla portuária de Belém, o poder público implantou, em 2020, o parque Belém Porto Futuro, localizado a aproximadamente a 700 metros ao norte do Estação das Docas, com o intuito de agregar à cidade mais uma área com espaços para esporte, lazer e alimentação (ARRUDA *et al.*, 2021; DANTAS, 2021). Com acesso livre ao público, a proposta do parque é ampliar a oferta de espaços de uso da orla do rio para a população da própria cidade<sup>54</sup>. De certa forma, existe uma irradiação no que se refere ao interesse da população local pela área portuária apenas pelo fato de as intervenções estarem sendo implantadas de forma isolada – e todas com aportes por parte do poder público –, sem que se conte com a capacidade de transformação que a sociedade pode realizar quando incentivada pelas normas urbanísticas. Em suma, as intervenções se mostraram de alguma maneira conservadoras e limitantes à renovação da área, considerando-se os aspectos de sustentabilidade econômica, urbanística e de inclusão social.

### 3.2. Projeto do Porto Digital, no Recife

A urbanização do Recife e de Olinda, em Pernambuco, foi uma das pioneiras do país, uma vez que essa região foi território de uma das forças econômicas primordiais do Brasil colonial – a produção açucareira –, fazendo com que Pernambuco, junto a São Vicente, fossem as únicas capitânicas hereditárias a prosperar economicamente nessa fase do período colonial.

---

<sup>54</sup> Em relação ao aspecto de apropriação do projeto pela população, há críticas sobre a efetividade da proposta de ofertar um local que permite de fato acesso à população local: “No caso do empreendimento Belém Porto Futuro, recém-inaugurado, aspectos de configuração e uso do espaço, como restrição de acesso por horário definido, cercamento das áreas de lazer, a exemplo da praça General Magalhães, e medidas de segurança, como a instalação de sistemas de monitoramento, apontam para uma tendência de gestão de caráter privado do espaço público, que acaba comprometendo a plena acessibilidade da população” (ARRUDA *et al.*, 2021, p. 12).

No século XVI, Olinda era o centro da Capitânia de Pernambuco. Todavia a saída para o mar localizava-se ao sul, onde um ancoradouro natural, formado por arrecifes, servia de porto. Sua mais importante função era a exportação do açúcar produzido nos engenhos que ocupavam as várzeas dos rios Capibaribe e Beberibe. Em decorrência dessa atividade portuária surgiu um povoado na Ilha do Recife então conhecida como Povoação dos Arrecifes ou Ribeira Marinha do Arrecifes, hoje Bairro do Recife (LACERDA e FERNANDES, 2015, p. 333).

Com a ocupação holandesa, no século XVII, houve um processo de urbanização da região do entorno do porto, denominada Bairro do Recife, com um conjunto de melhoramentos feitos pelos holandeses, habituados a urbanizar áreas baixas, conectadas às águas do mar. A cidade do Recife cresceu e se desenvolveu a partir do porto e, em 1827, se tornou a capital da província. Mais tarde, por limitações de calado, as atividades portuárias de maior porte foram transferidas, na década de 1970, para o porto de Suape. Com isso, o Bairro do Recife perdeu sua centralidade econômica, levando à deterioração dessa fração urbana. Nas décadas de 1980 e 1990, a prefeitura do Recife chegou a implementar diferentes planos de reabilitação e de revitalização do Centro Histórico, mas as intervenções não lograram se sustentar no tempo (LACERDA e FERNANDES, 2015).

No ano 2000, o Governo do Estado, por meio de uma operação envolvendo as esferas pública, privada e acadêmica, concebeu e implementou o Porto Digital<sup>55</sup>, um parque tecnológico para atrair investimentos na área da tecnologia da informação, visando ao desenvolvimento econômico e à requalificação urbana do bairro do Recife (MARQUES, 2021).

Reconhecido por sua territorialidade singular entre os ambientes de inovação, o Porto Digital é um parque urbano e aberto instalado no centro histórico do Bairro do Recife, mas já conta com áreas de expansão para os bairros de Santo Antônio, São José e Santo Amaro - o que totaliza uma área total de 171 hectares na capital pernambucana. A região, antes degradada e de pouca influência na economia local, vem sendo requalificada de forma acelerada em termos urbanísticos, imobiliários e de recuperação do patrimônio histórico edificado (PORTO DIGITAL, 2022).

Embora a opção pelo tema de tecnologia não tenha sido, à época, feita com base em estudos de viabilidade econômica, a escolha da atividade acabou atendendo aos dois critérios apontados como fundamentais pela teoria da economia da complexidade: i) adequação tecnológica e de conhecimento; e ii) atividades de menor concorrência na região. O primeiro aspecto foi contemplado pela parceria, desde o início do projeto, com o Centro de Informática

---

<sup>55</sup> O projeto do Porto Digital está bastante documentado na literatura acadêmica brasileira, analisado sob diferentes perspectivas. Destacam-se algumas referências: Abascal *et al.* (2015) apresenta critérios qualitativos e indicadores; Bernardino e Lacerda (2015) trazem as tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas especialidades; Lacerda e Fernandes (2015) sublinham a relação entre inovação e renda imobiliária; Albuquerque e Lacerda (2017) destacam as normas indutoras e interesse público; Lacerda e Bernardino (2020) abordam o processo de ressemantização das áreas centrais; e Marques (2021) apresenta um olhar sobre o mercado de tecnologia como elemento propulsor da revitalização urbana. Nesta dissertação, buscou-se destacar os aspectos mais aderentes à perspectiva econômica apresentada como recorte metodológico do trabalho.

da Universidade Federal de Pernambuco. Já o segundo aspecto foi mérito da visão dos fundadores, que vislumbraram no tema de tecnologia, bastante incipiente à época, uma oportunidade de exploração econômica, enquanto outros estados do Nordeste focavam em desenvolver *clusters* de produção de grãos, frutas tropicais e turismo (FEFERMAN, 2016).

“A área escolhida para a localização do parque tecnológico, o Bairro do Recife, atravessava visível decadência em razão da combinação de longa estagnação da economia pernambucana e desenvolvimento de um novo distrito de negócios (*business district*) no Bairro de Boa Viagem, que impulsionou a emigração de inúmeros estabelecimentos da ilha. O patrimônio histórico e o ambiente construído em geral acompanhavam a desvalorização fundiária imposta pela decadência do antigo *business district*. Acompanhando trajetória semelhante, o Bairro de Santo Amaro testemunhou a intensa crise que abateu as pequenas e médias indústrias de capital local que ali se concentravam até meados do século XX, deixando ociosa uma considerável massa de armazéns e edificações de uso comercial, além de pequenos remanescentes de antigas vilas operárias. Ambos os bairros propiciavam ingredientes valiosos a uma operação urbana ambiciosa baseada na promessa da combinação de requalificação urbana de um rico sítio histórico decadente, e de requalificação da economia estadual para um setor moderno e tecnologicamente dinâmico, capaz de propiciar oportunidades de negócio para os jovens profissionais bem formados pela informática da UFPE” LACERDA e FERNANDES, 2015, p. 339-340).

Dentre as razões para a escolha temática do *cluster* de tecnologia, além da demanda por espaço para essa atividade, foi também a capacidade de geração de empregos diretos associados ao parque tecnológico, além do fluxo de pessoas com renda para a área – demandando serviços complementares. Foram identificadas três dimensões para explicar os resultados do projeto: i) jurídico-institucional; ii) econômico-financeira; iii) urbanística<sup>56</sup>.

Na dimensão jurídico-institucional, destaca-se a governança do projeto que, desde o início, estabeleceu-se por meio da criação do Núcleo de Gestão do Porto Digital (NGPD), qualificado como uma Organização Social (OS) – um tipo de entidade privada, sem fins lucrativos, cuja figura jurídica se estabeleceu a partir da reforma gerencial do estado, conduzida nos anos 1990, pela qual serviços sociais e científicos prestados diretamente pelo Estado são transformados em entidades públicas não-estatais.

Por esse arranjo, os entes governamentais têm participação no conselho administrativo da OS até um limite de 40% dos assentos, característica que concede independência da entidade em relação às diferentes gestões que assumem os governos nas três esferas administrativas. Esse arranjo institucional permite ao NGPD manter uma capacidade decisória independente, além de possibilitar a captação de recursos privados e o estabelecimento de parcerias.

---

<sup>56</sup> Para a elaboração deste trabalho, foram realizadas entrevistas com Cláudio Marinho, um dos fundadores e hoje membro do Conselho Administrativo do Porto Digital; Gustavo Rocha, superintendente de Arquitetura e Obras do Porto Digital; e Leonardo Guimarães, superintendente de Reabilitação Urbana do Porto Digital.

Na dimensão econômico-financeira, o Porto Digital recebeu um aporte inicial do Governo de Pernambuco no montante de R\$ 33 milhões, em valores da época. Também recebeu a concessão de edifícios pertencentes ao estado e que estavam desocupados. Com esses recursos, realizou a recuperação de edifícios históricos, mantendo suas características originais, mas reforçando suas infraestruturas elétrica e lógica, garantido, assim, o acesso à energia e à internet segura e de qualidade para as empresas que ali se instalavam<sup>57</sup>. A receita proveniente do aluguel dos imóveis se tornou o principal meio de sustentação financeira do NGPD.

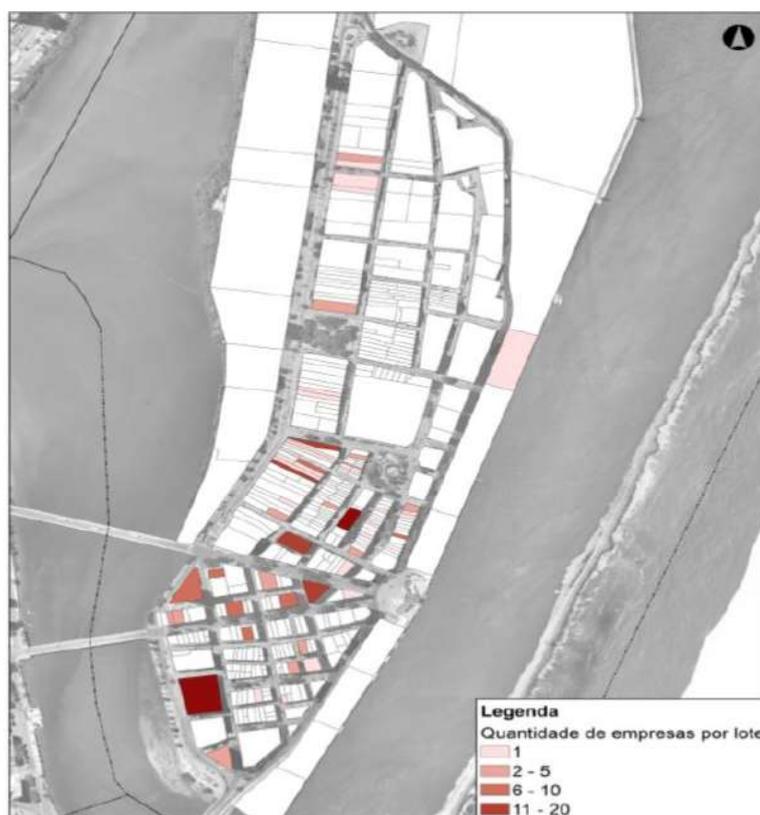


Figura 9 – Ocupação e espacialização de empresas de tecnologia do Porto Digital, no bairro do Recife. *Fonte:* Mapa base: <http://www.recife.pe.gov.br/ESIG> (acesso em: mai. 2020) *apud* MARQUES, 2021. Mapa tratado pela autora.

Para as empresas, outro fator de incentivo é a concessão de desconto de 60% no pagamento do ISS - Imposto sobre Serviços, cuja alíquota passa de 5% para 2% para empresas de tecnologia (mais tarde estendido também para empresas do setor de economia criativa) localizadas no perímetro definido para o Porto Digital (inicialmente apenas o Bairro do Recife, depois estendido a outros dois bairros adjacentes). O desconto tributário foi a ferramenta

<sup>57</sup> A estratégia adotada foi estimular a chegada de empresas por meio da oferta de uma estrutura pronta e disponível para o início imediato das atividades. Como muitas das empresas participantes são pequenas e médias, a disponibilidade de estrutura permite que os empreendedores dediquem sua energia e recursos às suas respectivas atividades-fim, sem a necessidade de se preocupar com reformas ou manutenção.

utilizada pela prefeitura do Recife para tentar induzir as empresas do setor de tecnologia a se instalar na região da intervenção urbana.

*As normas indutoras* atuam bem no campo econômico. Sabe-se que uma das modalidades de intervenção do Estado na economia é por meio da indução. Essa modalidade age por meio de uma norma que cria mecanismos em consonância com as leis que regem a atuação dos mercados, oferecendo estímulos e desestímulos a atuação dos entes privados. Caracteriza-se como uma intervenção indireta do poder público na economia, ao contrário da atuação direta, quando o Estado age no mercado mediante suas empresas públicas. Para MONCADA (2000), configura-se mais como uma intervenção exterior, pois se limita a políticas de estímulos às atividades empresariais privadas e por não atuar como agente econômico<sup>58</sup> (ALBUQUERQUE e LACERDA, 2017, p. 6).

Como se trata de imposto municipal, esse incentivo fiscal é contabilizado como contrapartida da prefeitura do Recife. Também a prefeitura estimula a restauração de edifícios históricos por meio da isenção do IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, por um período de dez anos, para intervenções consideradas como de recuperação total, ou de cinco anos para intervenções consideradas como de renovação ou de recuperação parcial.

Observa-se que, no que se refere a incentivos fiscais, em que pesem as vantagens competitivas decorrentes da aglomeração produtiva, há uma discussão sobre a eficácia de se privilegiar, com subsídios, determinados setores – em detrimento de outros<sup>59</sup> – o que, de alguma maneira, pode distorcer o equilíbrio natural da estrutura econômica da sociedade<sup>60</sup>. Em regra, a redução de impostos é um fator de estímulo a atividades econômicas. Entretanto, a redução não pode chegar ao limite de inviabilizar o custeio da própria administração. Trata-se de um debate complexo e necessário, a ser feito em cada contexto. De toda forma, é interessante que,

---

<sup>58</sup> “Nesse caso, as normas econômicas de indução não têm a mesma carga de imperatividade que a norma econômica de direção. Naquela, o Estado leva os destinatários da norma a uma opção econômica de interesse coletivo e social menos custosa. Assim, a norma tem como escopo estímulos de comportamentos e incentivos para que os agentes econômicos privados participem de atividades de interesse coletivo. Os destinatários teriam a opção de aderir aos estímulos oferecidos pela norma. Ao aderir a essa, “resultaria juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência da adesão” (MONCADA, 2000). Ao receber estímulos – ou desestímulos –, o legislador oferece alternativa ao campo de formação da atividade privada” (ALBUQUERQUE e LACERDA, 2017, p. 6).

<sup>59</sup> “Apesar do “pacote de bondade” ofertado pelo Estado, não se exigiu nenhuma contrapartida dos investidores, nem se estabeleceu um prazo para a concessão de incentivos. A própria lei municipal 17.244, de 2006, que conferiu benefício fiscal de ISS, não decretou contrapartida das empresas no processo na revitalização do bairro, abrindo mão o Estado de arrecadação de receitas que poderiam ser utilizadas para outras políticas públicas, bem como privilegiando duas atividades econômicas: TIC e EC. Ao conferir verbas e benefícios fiscais a essas atividades tem tornado desleal a concorrência por espaço construído, no perímetro de deste incentivo, em relação a outras atividades ali instaladas, mas não contempladas pelas *benesses* públicas. Significa isso que os efeitos dessa lei são predatórios em relação a outras atividades e usos no Bairro do Recife e nas outras áreas incluídas a partir de 2013 no referido perímetro” (ALBUQUERQUE e LACERDA, 2017, p. 18).

<sup>60</sup> Sobre os potenciais efeitos danosos da intervenção econômica dos governos sobre o equilíbrio dos mercados, ver RICARDO DOS SANTOS (2019), especialmente o item 2.2 *Aspectos teóricos do intervencionismo: efeitos negativos das despesas públicas*, no capítulo 2 do livro.

na medida do possível, se estude uma ampliação de incentivos fiscais a outros setores da economia, mantendo, se for o caso, a dimensão territorial dos subsídios.

Assim, como na Estação das Docas, em Belém, também no Recife se observa que, embora a operação das atividades seja feita por entidades privadas, os investimentos foram realizados primordialmente pelo estado e pela prefeitura, seja por meio de aportes financeiros diretos ou por meio de incentivos fiscais.

### 3.2.1. Análise das decisões sobre as atividades econômicas no projeto do Porto Digital

A análise sobre os critérios econômicos para a escolha de atividades a serem fomentadas no projeto de intervenção no Porto Digital do Recife aponta, em relação ao alinhamento à capacidade tecnológica e de conhecimento, que as atividades de tecnologia da informação, inicialmente, e de economia criativa, num momento posterior, estão alinhadas às capacidades produtivas locais, especialmente por causa da bem sucedida parceria com a Universidade Federal de Pernambuco, que se consolidou com um fornecedor permanente de mão de obra especializada na área de conhecimento que o projeto estimulava como *cluster* de tecnologia.

Essa parceria contribuiu também para à oferta de oportunidades e atração de talentos, uma vez que a oferta de empregos especializados ajuda diretamente na atração de profissionais para a área da intervenção, por meio da oferta de empregos na área de tecnologia. As empresas que se instalaram no Porto digital representam oportunidades de capacitação e de emprego, gerando atração para jovens da cidade e de fora, com ofertas de vagas com renda maior do que a média da cidade.

A questão do diferencial competitivo mostra-se como fator chave para o sucesso do Porto Digital, por conta da escolha da área de tecnologia como espinha dorsal do projeto, desde seu início. Enquanto, na época, outras capitais do Nordeste focavam seus esforços em desenvolver *clusters* de produção de grãos, frutas tropicais e turismo (FEFERMAN, 2016), Recife inovou e se tornou pioneira na área de tecnologia da informação. Com isso, gerou-se empregos em grande quantidade e com remuneração superior à média da cidade – o que faz com que se observe como indicador positivo o potencial de geração de empregos, especialmente os de maior grau de qualificação.

Considerando a dimensão de geração de renda aos empreendedores, observa-se o fomento a pequenos negócios, em razão de que o modelo de governança definido pela organização que gerencia o Porto Digital consegue atender pequenas empresas, com o apoio logístico e de infraestrutura que oferece aos empreendedores “embarcados”.

“Na sua fundação, o parque tecnológico era formado por apenas três empresas e 46 pessoas. Atualmente, o Porto Digital abriga mais de 350 empresas, organizações de fomento e órgãos de Governo, com 14,7 mil profissionais e empreendedores. Esses empreendimentos geram um faturamento anual de mais de R\$ 3,67 bilhões em 2021” (PORTO DIGITAL, 2022).

Em relação à análise de demanda, observa-se que vez que a demanda pela atividade principal (serviços de tecnologia) não era, em si, uma característica do local, mas, permitiu, sem dúvida, o florescimento de uma demanda secundária para atender ao fluxo gerado pelos empregos gerados no local. Por se encontrar em uma área histórica – e tendo em conta que o projeto previu a recuperação das edificações – a implantação do Porto Digital no centro histórico aproveitou (e ajudou a desenvolver) um diferencial da área no que se refere ao turismo, um outro nicho de atividade econômica complementar que foi explorado pelo setor de alimentação e lazer instalado na área.

Para isso, não houve a necessidade de alteração no regramento referente ao zoneamento, uma vez que na área já era permitido o uso dos imóveis para comércio e serviços – todo o bairro já havia sido zoneado anteriormente para efeito de aplicação dos perímetros de tombamento realizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan. Para a implantação do Porto Digital, a alteração normativa da área esteve focada menos na questão das regras de uso e ocupação do solo e mais na questão de incentivos tributários específicos para empresas do *cluster* de tecnologia da informação – benefícios depois estendidos para empresas do setor de economia criativa e para outros bairros adjacentes ao Bairro do Recife (bairros Santo Amaro, Santo Antônio e parte do bairro São José).

Ademais, cabe ainda anotar que, desde a sua criação, o NGPD tomou para si a função do planejamento da ilha. Além dos estudos específicos sobre as edificações nela localizadas, a exemplo do mencionado Inventário, desenvolveu estudos e propostas referentes (i) à problemática da mobilidade no âmbito do Bairro do Recife, incluindo a escassez de estacionamento, e (ii) à expansão territorial do benefício fiscal. De fato, a referida função estendeu-se em relação à área central da Cidade do Recife (por meio do estudo de zoneamento apresentado à Prefeitura para a extensão territorial do benefício fiscal do ISS) e, até mesmo, à totalidade desta Cidade (ALBUQUERQUE e LACERDA, 2017, p. 16).

Em termos das ações de melhoria de infraestrutura para receber as empresas do *cluster* de tecnologia, observa-se, assim, um alinhamento da dimensão econômica com a dimensão urbanística, uma vez que as melhorias implantadas em diversas ruas do centro propiciaram também a instalação de serviços complementares à atividade do *cluster*, além das atividades associadas ao turismo que se desenvolveu na área, fruto dos edifícios históricos recuperados. De tudo isso se observou uma substantiva geração de postos de trabalho – cerca de 15 mil, dos quais mais de 60% ocupados por jovens entre 20 e 30 anos de idade – fator decisivo para a dinamização urbana do bairro do Recife. Por exemplo, levantamento feito por Marques (2021)

aponta que 86% dos trabalhadores do Porto Digital almoçam todos os dias nos restaurantes da região, segmento que representa 37% do setor de serviços no bairro.

O alinhamento com a capacidade produtiva local foi equacionado, em termos de qualificação de mão de obra, pois uma das frentes estruturantes do projeto de intervenção foi a cooperação com a Universidade Federal de Pernambuco, com vistas a capacitar estudantes e profissionais para a demanda que estava sendo criada na área de tecnologia. Essa parceria com a área acadêmica se fortaleceu a partir de uma narrativa que se construiu, combinando a história do bairro, valorizando o porto, cuja referência batizou o projeto de intervenção (Porto Digital), além de outros aspectos culturais de Pernambuco, com referências a movimentos culturais *manguebeat*<sup>61</sup>, o que ressalta a conexão do projeto com a cultura do local.

Por fim, no que se refere aos aspectos econômicos, observa-se a escolha de atividades que compõem uma aglomeração produtiva local (*cluster*), no setor de tecnologia de informação e, posteriormente, também de economia criativa, facilmente identificável tanto pela população local, com a composição de elos de valor agregado em uma cadeia produtiva que estabeleceu uma nova vocação da cidade. Além disso, a reapropriação produtiva do centro histórico fez ressurgir, de forma complementar, uma vocação turística do Recife antigo, compondo mais uma externalidade positiva do projeto de intervenção.

### **3.2.2. Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto do Porto Digital**

A ideia de transformar o antigo Bairro do Recife em um parque tecnológico aberto, como um *hub* de empresas de tecnologia, possibilitou a oferta de cerca de 15 mil postos de trabalho na região, o que contribui para o adensamento da área. Considerando a concentração de empregos de renda média e superior, combinado ao perfil de empreendedores e empregados jovens, em princípio se esperaria um maior uso residencial na área central do Recife. Embora previsto desde o início, o uso residencial na área não se concretizou<sup>62</sup>, apesar de sua demanda potencial. O fato pode ser atribuído à falta de estímulo pelo zoneamento urbano restritivo, que

---

<sup>61</sup> Claudio Marinho, um dos fundadores do Porto Digital, conta que gostavam de fazer um jogo de palavras entre *manguebeat*, movimento da contracultura musical pernambucana dos anos 1990, com a palavra *manguebit*, em referência a *bit*, termo da informática que se refere à menor unidade de informação que pode ser armazenada ou transmitida.

<sup>62</sup> “Com relação à habitação, como também previsto, o parque tecnológico não suscitou, nem mesmo entre os seus trabalhadores, o interesse em estabelecer moradias na ZEPH-09. A combinação entre o uso residencial e misto (residencial e algum outro) somam apenas 4,94% das edificações, perdurando a tendência que vem desde a Reforma Urbana” (MARQUES, 2021, p. 49).

não permitiu alterações das edificações dado o caráter histórico do centro – embora as próprias empresas de tecnologia tenham feito alterações internas nas edificações.

A demanda parece existir – especialmente por parte das pessoas que ali trabalham, em sua maioria jovens. Desde 2021, estão em curso as obras de um empreendimento residencial na região, reutilizando a infraestrutura de um antigo moinho. O empreendimento inclui dois edifícios residenciais, com 251 unidades residenciais com até 68 m<sup>2</sup>, totalizando 10 mil m<sup>2</sup> serão de área residencial. Todas as unidades já foram vendidas (MORAES, 2021). Assim, a questão de falta de uso residencial no bairro pode estar começando a ser alterada. De todas as formas, a localização habitacional permanece como um ponto negativo a ser equacionado, pois ela ainda não ocorreu e se deve à falta de um entendimento, por parte do poder público, de que o investimento poderia ter sua capacidade irradiadora maior com estímulo promovido por uma mudança de zoneamento de uso e ocupação do solo.

Em relação à configuração dos edifícios, observa-se que atividade principal da intervenção (empresas de TI) não estimula diretamente a existência de fachadas ativas – o faz apenas indiretamente, com o estímulo a atividades secundárias, especialmente de alimentação, para atender às pessoas que passaram a trabalhar na área. Também se observa que a ocupação do bairro estimulou a recuperação de edifícios históricos e a revitalização dos espaços públicos, por conta do efeito indireto do aumento do turismo no centro antigo.

A escolha de localizar o Porto Digital no Recife antigo valorizou a caminhabilidade e a acessibilidade, uma vez que a maior parte da circulação é feita a pé, sem prioridade aos carros, e se trata de área com alto grau de conectividade a outras partes da cidade, por meio da oferta de transporte público.

Tal intensidade se expressa na densidade de linhas de transporte na área. Das 360 linhas de ônibus que atualmente circulam no Recife, 281 entram no centro da cidade e 190 percorrem a Avenida Conde da Boa Vista, que possui a maior densidade geográfica de linhas de ônibus do Recife e de sua Região Metropolitana (BERNARDINO e LACERDA, 2015, p. 66).

Sobre o tema da interação entre as pessoas, observa-se que as características do trabalho das empresas de tecnologia, em princípio, não requerem um contato direto com outras pessoas para se desenvolver. Por outro lado, observa-se que a interação e o diálogo constante entre empreendedores e funcionários de diferentes empresas geram externalidades positivas, com demandas indiretas a outros tipos de negócio, os quais, esses sim, estimulam a interação entre as pessoas. É o caso de negócios relacionados a alimentação e lazer que se instalaram na área se aproveitando da recuperação de edificações e do fluxo de novo perfil de profissionais para na área, bem como de turistas atraídos pelo patrimônio histórico recuperado.



Figura 10 – A recuperação de imóveis antigos contribuiu para a recuperação do fluxo de turistas no centro histórico do Recife e a instalação de novos estabelecimentos de alimentação e lazer.

*Fonte:* acervo do autor, 7 mar. 2023.

Há, por certo, limitações e desafios ainda a serem equacionados. Talvez o principal seja referente ao caráter monotemático de sua função urbana – justamente um dos aspectos mais enfatizados nos estudos sobre dinamismo urbano. O uso estritamente comercial dos imóveis do Bairro do Recife faz com que a dinâmica da área esteja limitada ao horário comercial. Bernardino e Lacerda (2015) apontam as dificuldades, do ponto de vista do mercado, de se estabelecer empreendimentos residenciais na região:

No centro histórico do Recife, diante dos instrumentos legais de preservação, instituídos há quase quatro décadas, observa-se que há um entendimento de que, via de regra, a vida útil do imóvel não se esgotará, tendo em vista a obrigatoriedade da sua preservação, aliada ao fato de não serem permitidos acréscimos na ocupação dos seus terrenos. Nele, é também vetada a utilização do remanescente do terreno para a construção de edifício verticalizado, dado que este prejudicaria a integridade da paisagem histórica da área de ambiência. Assim, frente à impossibilidade de aumentar o volume de capital investido por meio da construção verticalizada para o uso habitacional, tal qual ocorre em outras partes da cidade, o uso habitacional torna-se menos vantajoso em um contexto de concorrência espacial de usos do solo (BERNARDINO e LACERDA, 2015, p. 68).

Esse é um ponto já detectado pelo movimento da área que demanda ajustes, a serem negociados entre o NGPD e o poder público, afetos à gestão urbana da cidade do Recife. Ainda no tópico de ajustes urbanísticos, no que toca às limitações impostas pelas regras de preservação, o NGPD, para tornar viável financeiramente a operação imobiliária, promoveu um acréscimo de área útil por meio da inserção de mezaninos, aproveitando ao máximo o pé direito dos edifícios. Dessa forma, pôde aumentar sua oferta imobiliária sem que houvesse legalmente acréscimo de área construída.

Em outros casos, ações previstas pela intervenção urbana de dinamização da área não se concretizaram, por conta da inviabilidade financeira. Esse foi o caso da restauração da sede histórica do Diário de Pernambuco, onde o NGPD teria concessão sem ônus por dez anos para administrar o edifício. Como o custo de reforma em edifícios tombados chega a ser quatro vezes maior do que o de reformas comuns (MARQUES, 2021), o negócio não se mostrou viável. Segundo a análise de viabilidade realizada, seria necessária, para compensar o investimento de R\$ 15 milhões, a ampliação da área útil do imóvel – o que não foi permitido pelas normas de tombamento. Vale destacar que mesmo com aumento de potencial construtivo para incrementar os ganhos imobiliários do NGPD – e transcorridos mais de 20 anos de incentivos –, não foi possível a organização arcar com custos de restauro das edificações restantes que o governo não financiou de início.

Em que pesem as dificuldades e as possibilidades de aperfeiçoamento, observam-se resultados positivos quanto à gestão urbana, como a observância ao patrimônio histórico, apesar de terem sido realizados ajustes de uso do solo por meio de uma legislação especial que considera os limites territoriais do projeto, além do ordenamento de um regime fiscal especial para as empresas dos setores de tecnologia da informação e de economia criativa.

Assim, mesmo diante de críticas que podem aprimorar o projeto do Porto Digital, ao longo de 22 anos de operação, esse parece ter conseguido cumprir os objetivos a que se propôs: fomentar o desenvolvimento econômico, por meio da geração de negócios, emprego e renda, e o desenvolvimento do território, por meio da recuperação de imóveis históricos e do aumento da dinamicidade da região – o que significou um retorno para os incentivos econômicos ofertados pelo estado para o alcance desse êxito.

A partir de uma conexão entre poder público, setor produtivo e comunidade acadêmica, foi possível construir um ambiente no qual o uso dos imóveis históricos pelas empresas de tecnologia promova incentivos à recuperação da paisagem local e o uso contínuo das ruas pelos empreendedores e empregados ajude a promover a segurança e a movimentar a cidade, gerando, além de desenvolvimento econômico, um impacto indireto sobre o turismo no centro histórico do Recife.

### **3.3. Projeto do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro**

O Rio de Janeiro nasceu voltado para o mar. A fundação da cidade, em 1º de março de 1565, foi um esforço do governo português para estabelecer um posto avançado no Brasil para proteger a costa do comércio francês e prevenir o estabelecimento de outras potências europeias

na região. A fundação da cidade ocorreu em um local estratégico, na Baía de Guanabara, que oferecia proteção natural contra invasões por mar. De início, a cidade começou a se desenvolver lentamente, como um pequeno povoado fortificado, com a construção de igrejas, casas, fortalezas e outras edificações. A partir do século XVII, o Rio de Janeiro começou a crescer rapidamente, impulsionado pelo cultivo da cana-de-açúcar e pelo comércio com a Europa e a África. A cidade se tornou um importante porto de exportação de açúcar e ouro.

Durante os séculos XVIII e XIX, o Rio de Janeiro passou por grandes transformações urbanas, com a construção de novas praças, ruas, edifícios públicos e residências luxuosas. A cidade se tornou a capital do Brasil em 1763 – e a sede do governo imperial – o que impulsionou ainda mais seu desenvolvimento. A partir do século XIX, a urbanização do Rio de Janeiro foi marcada pela construção de novas edificações, como prédios públicos, residências e igrejas, e pela expansão da cidade em direção aos subúrbios.

Em 1904, foi iniciada a construção do porto do Rio de Janeiro, que se tornaria o principal terminal portuário da cidade. Essa área teve um papel fundamental na história do Brasil desde os tempos coloniais, quando se tornou o principal ponto de entrada para os navios europeus que traziam escravos e outros produtos para o país. Durante o século XIX, o porto do Rio de Janeiro passou a ser um polo econômico para o início da industrialização brasileira e se tornou o maior e mais movimentado do país, impulsionando o crescimento econômico e a expansão territorial.

No entanto, com o passar dos anos, a área portuária começou a apresentar problemas de infraestrutura e logística, dificultando a movimentação de cargas e navios mais modernos e não foi capaz de acompanhar o crescimento do comércio marítimo – e os problemas de congestionamento e de falta de espaço se agravaram. A partir dos anos 1980, as atividades portuárias que antes ocorriam no Porto do Rio de Janeiro foram transferidas principalmente para o Porto de Sepetiba (que depois passou a ser denominado Porto de Itaguaí), localizado a cerca de 80 km a oeste do Rio de Janeiro, e para o Porto do Açu, localizado no município de São João da Barra, a cerca de 315 km ao norte do Rio de Janeiro. Com mais espaço e estrutura tecnológica, esses portos absorveram a maior parte da demanda de cargas na região. Com a diminuição da movimentação no Porto do Rio, a região perdeu parte da sua importância econômica e sofreu um declínio na atividade portuária.

Com a área em declínio pela ausência de seus usos anteriores, nas décadas de 1990 e 2000, diversas iniciativas buscaram realizar projetos de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro, mas acabaram não prosperando devido a vários desafios, como a resistência dos moradores locais, a falta de investimentos e a burocracia do setor público.

A revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro é alvo de projetos e debates desde pelo menos os anos 1980, quando a Associação Comercial do Rio de Janeiro apresentou um projeto de revitalização para a região. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, diversos episódios marcam a delimitação da política, até a aprovação, em outubro de 2009, dos principais marcos regulatórios que caracterizam o atual projeto de requalificação da região, que passa então a ser chamado de Porto Maravilha (SARUE, 2016, p. 82).

A área necessitava de intervenções de porte para ser integrada à cidade e, diante das novas possibilidades abertas na legislação brasileira quanto às parcerias público-privadas na gestão urbana, a prefeitura, em 2006, autorizou o início de “estudos de modelagem necessários à viabilização de uma concessão ou parceria público-privada no intuito de implementar a intervenção requerida para a área” (BOA NOVA, 2018, p. 40), como parte dos preparativos da cidade para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Desse processo culminou a aprovação, em outubro de 2009, dos marcos regulatórios que caracterizam o atual projeto de requalificação da região, denominado Porto Maravilha<sup>63</sup>, com as obras sendo iniciadas no mesmo ano. A ideia era transformar a região em um novo centro empresarial, cultural e turístico da cidade, com investimentos em infraestrutura, transporte, lazer e cultura.

O projeto incluiu a demolição de alguns prédios antigos e a construção de novos edifícios, além da revitalização de espaços públicos como o Boulevard Olímpico, um calçadão que se estende por cerca de 3 quilômetros ao longo da orla da Baía de Guanabara. A demolição do Elevado da Perimetral foi um grande marco desse início, pois punha abaixo uma obra polêmica, da década de 1950, que significava um impacto na paisagem urbana do Rio de Janeiro, modificando a relação da cidade com o mar.

Do ponto de vista das atividades que iriam conferir dinamismo à área, houve uma aposta no setor cultural, apesar de não haver estudo que indique que essa seria a atividade econômica que iria garantir a sustentação dos investimentos, nem tampouco a reinserção da área ao conjunto urbano da cidade. Ainda assim, o projeto apostou prioritariamente no elemento cultural, englobando a construção de um conjunto de galpões para atividades, áreas de eventos e museus, incluindo o MAR - Museu de Arte do Rio e Museu do Amanhã, um espaço cultural e científico que aborda questões relacionadas ao futuro da humanidade e do planeta. O museu,

---

<sup>63</sup> O projeto do Porto Maravilha está extensamente documentado na literatura acadêmica brasileira, analisado sob diferentes perspectivas. Destacam-se algumas referências: Cardoso (2013) discute a estruturação do espaço urbano; Pío (2014) trata do tema do patrimônio; Silva e Silva (2014) abordam o tema da segregação socioespacial; Ferrarini (2014) traz a perspectiva das políticas públicas sustentáveis; Abascal *et al.* (2015) apresentam critérios qualitativos e indicadores; Martins (2015) faz alusão ao cenário de degradação socioeconômica; Sarue (2016) sublinha a questão dos capitais urbanos; Boa Nova (2018) trata do âmbito de desenvolvimento local; Almeida (2019) disserta sobre a sustentabilidade urbana; e Werneck (2019) traz luz aos interesses em jogo ao analisar o arranjo institucional e financeiro do projeto. Nesta dissertação, buscou-se destacar os aspectos mais aderentes à perspectiva econômica apresentada como recorte metodológico do trabalho.

projetado pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava, se tornou um dos principais pontos turísticos do Rio de Janeiro desde a sua inauguração em 2015.



Figura 11 – Panorama da Praça Mauá, região portuária do Rio de Janeiro, onde estão localizadas as principais atrações culturais do projeto Porto Maravilha.

Fonte: acervo do autor, 22 mar. 2023.

No que se refere à infraestrutura de transporte, a operação urbana incluiu a implantação de um veículo leve sobre trilhos, o VLT Carioca, conectando a região do Centro com a zona portuária. Em 2022, o sistema contava com três linhas de trem e 29 pontos de parada, atendendo a 80 mil passageiros em média por dia útil (LOPES, 2022). Também foi construído um binário rodoviário e um túnel ligando a área à Avenida Brasil e à saída para a ponte Rio-Niterói.

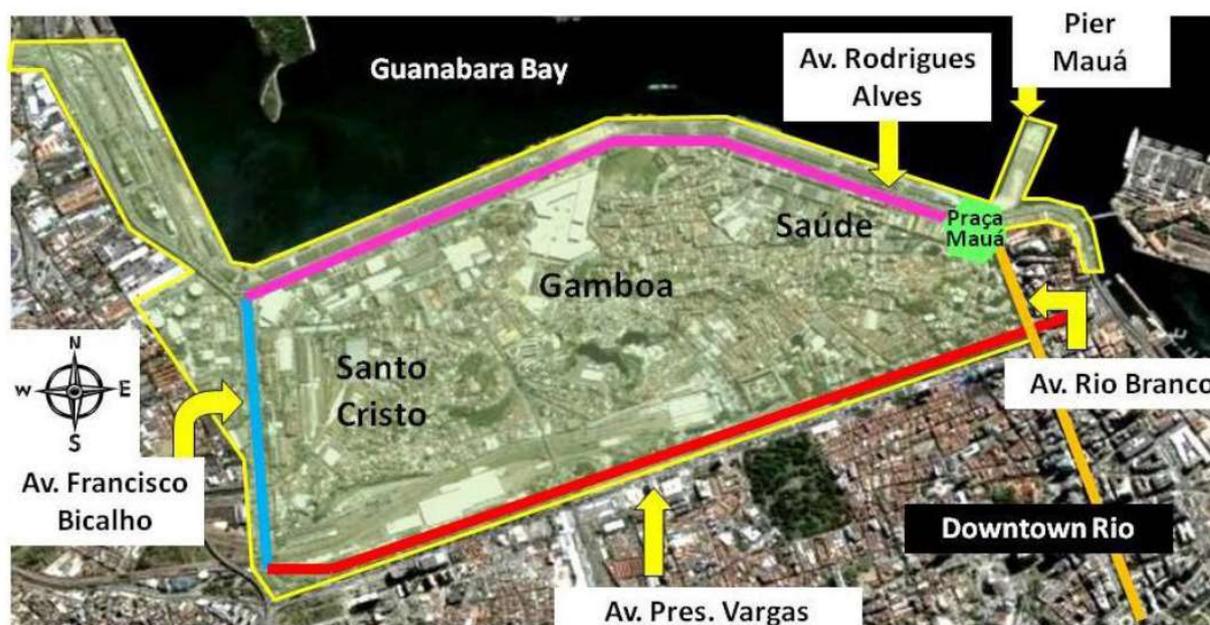


Figura 12 – Mapa de localização dos bairros e limites da área de intervenção urbana do Porto Maravilha.  
Fonte: CDURP, 2014 *apud* FERRARINI *et al.*, 2014.

A intervenção foi projetada e executada no âmbito de uma Operação Urbana Consorciada Região Portuária do Rio de Janeiro, que ficou conhecida sob o nome fantasia de

Porto Maravilha. Pelo volume de recursos financeiros despendidos, a operação urbana do Porto Maravilha é considerada a maior já realizada até hoje no Brasil.

A estratégia utilizada pelas autoridades públicas para realizar a viabilidade econômica e a consecução do projeto – uma ação conjunta das três esferas de governo: federal, estadual e municipal – tem sido bastante discutida na academia, de um lado valorizando a coordenação entre esforços públicos e privados para a realização do projeto, mas, de outro, apontando para o fato de que a parceria público-privada se demonstrou, ao longo do processo, muito mais pública do que privada, como se poderá observar na sequência.

De acordo com o projeto original, o financiamento da Operação Urbana do Porto Maravilha contaria, em tese, com recursos do governo federal, do governo estadual e da prefeitura do Rio de Janeiro, além de aportes financeiros de empresas privadas que atuam na região, como as concessionárias de serviços públicos e as empresas do setor imobiliário. Considerando todas os aportes, segundo Werneck (2019), o valor global da PPP do Porto Maravilha somava aproximadamente R\$ 8,3 bilhões em janeiro de 2016.

A principal fonte de recursos da Operação Urbana do Porto Maravilha foi a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Os CEPACs são títulos emitidos pela prefeitura que permitem que os empreendimentos imobiliários construam acima do limite de construção estabelecido pelo plano diretor da cidade, em troca de contribuições financeiras para o fundo de desenvolvimento urbano. Com a venda dos CEPACs, a prefeitura arrecadou recursos para financiar as obras de infraestrutura e urbanização do Porto Maravilha.

Uma segunda fonte de financiamento foi o Fundo de Investimento Imobiliário (FII) Porto Maravilha, criado em 2012, que reúne recursos de investidores privados para financiar a construção de empreendimentos imobiliários na região. O FII é administrado pela Caixa Econômica Federal e é responsável pela captação de recursos para a revitalização da área. Além disso, o projeto contou com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de outras instituições financeiras públicas e privadas, que forneceram recursos para a execução das obras de infraestrutura e urbanização do Porto Maravilha.

Essas múltiplas fontes de financiamento embasaram o discurso de que a transformação do Porto Maravilha era um projeto de financiamento tanto público quanto privado. Mas, na prática, a operação acabou sendo financiada quase em sua totalidade pelo setor público, uma vez que a maior parte dos recursos da operação foram financiados pela própria Caixa, que arrematou, em leilão, todos os CEPACs colocados à venda. Werneck (2019) analisou as operações financeiras realizadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do

Porto (CDURP), uma sociedade de economia mista sob controle do município, criada para administrar a operação urbana. A Caixa Econômica Federal, banco público controlado pelo governo federal, se envolveu diretamente na estruturação da engenharia financeira do projeto, uma vez que a operação urbana do Porto Maravilha – devido a um alinhamento político à época entre as três esferas administrativas – passou a ser considerada como prioritária pelo governo federal (SARUE, 2016), que encampou fortemente tanto a candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014 quanto a candidatura do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016.

Segundo Werneck (2019), previu-se uma baixa procura por parte do setor imobiliário para construir empreendimentos na região, pelo fato de que cerca de 60% dos imóveis dentro do perímetro da operação eram pertencentes ao poder público. Na prática, com diferentes operações, praticamente todo o financiamento da operação urbana acabou sendo realizado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Foi preciso, inclusive, uma alteração, a nível nacional, das regras de uso dos recursos do FGTS – até então limitadas a habitação, saneamento básico e infraestrutura, e que permitiam a utilização de instrumentos de capital somente para a produção de empreendimentos e financiamentos habitacionais – para que pudesse atender as demandas da operação urbana do Porto Maravilha (WERNECK, 2019).

(...) passou-se a discutir um modelo assentado na criação de um fundo de investimento imobiliário com a participação de dois cotistas, o FGTS, que deveria adquirir os CEPACs para financiar a revitalização, e a própria CDURP. Mas, uma vez avaliado o território em que se encontrava a operação urbana, concluiu-se que apenas as perspectivas de valorização do CEPACs não ofereciam garantias adequadas de remuneração financeira ao FGTS: devido à grande concentração de terrenos públicos, não poderia haver uma demanda considerável por CEPACs para a incorporação imobiliária, a cargo do mercado imobiliário. Na avaliação da CEF, era necessário, portanto, que os terrenos públicos viessem a mercado para que o FGTS se dispusesse a custear toda a operação urbana consorciada. (...) Em junho de 2011, o FGTS arrematou em lote único o estoque total de CEPACs por R\$ 3,5 bilhões, praticando o valor unitário mínimo do CEPAC indicado pelo Estudo de Viabilidade Econômica encomendado em 2010, e dando início à primeira fase, adiantou à CDURP R\$ 877 milhões. O restante, no entanto, somente foi destravado à medida que a CDURP disponibilizava terrenos públicos ao mercado. Ao final de três anos, a CDURP liberou, conforme o acordado, terrenos sobre os quais recaíam 60% de todo o potencial construtivo criado para a operação urbana. (...) Não obstante o preço mínimo de cada CEPAC ser, de acordo com o Estudo de Viabilidade Econômica, R\$ 545, os R\$ 3,5 bilhões decorrentes de todo o estoque de CEPACs não bastariam para financiar uma operação urbana orçada em R\$ 8 bilhões. Diante disso, (...) constituiu-se numa manobra contábil pela qual o FGTS se dispôs a arcar com toda a operação, ainda que apostasse em uma valorização futura dos CEPACs capaz de pagar toda a operação urbana e ainda remunerar o FGTS (WERNECK, 2019, p. 11)

Com a crise econômica enfrentada pelo Brasil após 2014, somado às dificuldades enfrentadas pelas construtoras que formaram o consórcio que venceu a licitação para construir e manter as obras de infraestrutura da operação urbana – o Consórcio Porto Novo, formado

pelas empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, envolvidas em investigações de casos de corrupção que ficaram conhecidas como “Operação Lava Jato”<sup>64</sup> –, o retorno esperado pelo florescimento imobiliário na região ficou muito abaixo do esperado.

Com modelagem econômica baseada no desenvolvimento imobiliário, a operação urbana sofreu efeitos da crise nacional do mercado. A expectativa de venda dos Cepacs não atingiu a meta traçada no período de concepção da operação urbana, quando a economia nacional registrava números otimistas pré-crise. Este movimento teve impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro do Porto Maravilha comprometendo a regularidade dos repasses do FIIPM, que declarou iliquidez desde 2016 - falta de dinheiro em caixa (CDUC, s/d).

Com a iliquidez do fundo gerido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto e a subsequente interrupção do contrato de manutenção da infraestrutura do Porto Maravilha, criou-se um impasse envolvendo tanto a prefeitura, que passou a arcar com uma despesa adicional de R\$ 140 milhões por ano para manutenção da área (MAGALHÃES, 2018), bem como com a Caixa, que precisou realizar um aporte adicional de R\$ 1,5 bilhão em 2015 e ainda não conseguiu encontrar um meio de recuperar os recursos investidos.

Na engenharia financeira que viabilizou a parceria, a Caixa aplicou, de uma vez em 2011, R\$ 3,5 bilhões do FGTS. Em troca, levou os melhores terrenos da região e todos os títulos (Cepacs) da prefeitura que dão direito a construir prédios mais altos do que o máximo permitido pela lei municipal. Para administrar os ativos, o banco criou um fundo imobiliário. Com a venda dos Cepacs, de terrenos e parte do lucro de empreendimentos aos quais se associou, o fundo pretendia gerar ganho suficiente para custear todos os investimentos e ainda ter retorno do dinheiro aplicado. Só que, por causa da recessão, os ganhos ficaram abaixo do esperado. Em 2015, o FGTS investiu mais R\$ 1,5 bilhão. No ano seguinte, o fundo imobiliário teve dificuldades de fazer o pagamento anual. Para manter o projeto funcionando, a Cdurp, estatal municipal que administra a PPP, aportou R\$ 198 milhões em 2017. Neste ano, o fundo voltou a atrasar a parcela anual. Sem o pagamento, a Porto Novo parou de prestar os serviços, demitindo cerca de 800 funcionários” (ESTADO DE MINAS, 2018).

Na esfera discursiva, costuma haver menção ao desenvolvimento econômico e à intenção de se gerar emprego e renda – mas sempre de forma genérica, sem que se apresentem no projeto as características, por exemplo, que foram identificadas como promotoras da dinâmica econômica, como visto nesta pesquisa. As atividades econômicas poderiam ser outras – e o fato é que não existe atividade econômica na região que tenha se desenvolvido em decorrência das intervenções. A questão do financiamento da operação do Porto Maravilha tem sido objeto de diversos estudos acadêmicos (CARDOSO, 2013; FERRARINI *et al.*, 2014; ABASCAL, 2015; SARUE, 2016; BOA NOVA, 2018; ALMEIDA, 2019; WERNECK, 2019),

---

<sup>64</sup> “Marcada por polêmicas, a revitalização da zona portuária foi um dos principais legados dos Jogos Olímpicos de 2016. Enquanto algumas arenas esportivas estão abandonadas na Barra da Tijuca, suspeitas de corrupção rondam as obras. Gestores da Caixa envolvidos no projeto do Porto Maravilha foram citados em casos de propina na Operação Lava Jato - as construtoras Odebrecht, OAS e Carioca Christiani-Nielsen são as acionistas da concessionária Porto Novo” (ESTADO DE MINAS, 2018)

mas praticamente não há estudos que fazem referência aos resultados da operação urbana em termos de desenvolvimento econômica da área da intervenção.

### **3.3.1. Análise das decisões sobre os aspectos econômicos do projeto do Porto Maravilha**

Desde quando o projeto do Porto Maravilha foi apresentado à sociedade, em 2009, o discurso oficial apresentou um leque abrangente de iniciativas para a transformação da área portuária do Rio de Janeiro, incluindo, em tese, melhorias de infraestrutura urbana, mobilidade, renovação de calçadas e espaço públicos, além de estímulos à geração de empregos e à construção de empreendimentos residenciais e comerciais. Esperava-se que a melhoria da infraestrutura, por si só, seria um estímulo ao florescimento de um dinamismo imobiliário, potencialmente valorizando os preços dos imóveis e chamando a atenção de construtoras e incorporadoras, as quais, interessadas nos potenciais lucros previstos com a venda de apartamentos e espaços comerciais, poderiam financiar as melhorias da infraestrutura por meio da compra dos certificados de potencial adicional de construção – uma tentativa de se constituir um círculo virtuoso, mas que acabou não se concretizando, pois a região não se dinamizou, uma vez que a dimensão da dinamização econômica da área parece não ter sido priorizada.

Como visto, o projeto foi marcado essencialmente pela modelagem de uma forma de financiar a operação, com muitos mecanismos e atores envolvidos, e com forte âncora no apoio econômico do estado – que estaria por trás do setor privado, dando respaldo e segurança às operações e atividades econômicas que se instalariam na área revitalizada. Entretanto, para além da estratégia desenhada para tentar financiar a operação, observa-se que não houve grandes estudos sobre que espaço deveria ser gerado para as atividades econômicas com potencial de aderência à região, partindo da ideia de que qualquer investimento no centro histórico do Rio de Janeiro seria algo positivo em si mesmo. Da mesma forma, se pressupunha que a Copa do Mundo e Jogos Olímpicos seria, *per se*, de grande atratividade para o setor imobiliário e para economia urbana.

Na realidade, porém, resultou que o Estado arcou com quase todos os custos dos investimentos realizados e, hoje, o que se tem é uma área com dois museus – um já existente e um novo – e o restante das áreas praticamente vazias. Passados mais de dez anos desde o início da operação urbana, o que se observa no local é um relativo sucesso em termos de mobilidade urbana (com a demolição do elevador e a instalação de um VLT que liga a área central) e de oferta dos bens culturais. Entretanto, a área possui baixo fluxo de pessoas e de uso dos espaços

públicos, sem instalação de uso residencial (e com a expulsão de parte da população original) nem florescimento do comércio, de serviços e de empregos na área da intervenção urbana.

Considerando a vocação natural do Rio de Janeiro, principal destino turístico do país, a escolha pelo tema da cultura como foco do projeto é até compreensível. Porém, o que se observa é um uso pontual e isolado dos grandes marcos culturais, sem que a dinâmica do entorno da área tenha aflorado com atividades complementares, mantendo-se, na maior parte do tempo, áreas vazias.

Considerando-se as dimensões da intervenção, se esperaria que houvesse sido apresentados estudos prévios de viabilidade econômica, englobando, pelo menos, os custos do investimento, os retornos esperados, estimativas de geração de emprego e de arrecadação tributária esperada pela renda gerada a partir desses empregos, fluxo esperado de turistas, entre outros aspectos essenciais para uma leitura econômica de um empreendimento de grande porte. Mas nada disso foi feito.

A análise sobre os critérios econômicos para a escolha de atividades a serem fomentadas no projeto de intervenção no Porto Maravilha aponta, em relação ao alinhamento à capacidade tecnológica e de conhecimento, que a atividade de lazer, cultura e turismo é considerada de baixa complexidade e está alinhada às capacidades produtivas existente na cidade. Entretanto, por se tratar de uma atividade já bastante explorada pela economia da cidade, trata-se de atividade que tem baixo potencial de ampliar o desenvolvimento econômico no local, com pouco efeito multiplicador.

Sobre esses aspectos, nota-se que estabelecimento de um foco de atividade em alguns poucos museus e espaços culturais de maior porte limita a potencialidade de geração de empregos – sejam eles diretos ou indiretos. A mão-de-obra necessária para a atividade de atendimento de turismo, cultura e lazer não requer qualificações muito específicas e pode ser suprida pela população local. O lazer e a gastronomia representam potencial de geração de emprego, mas são oportunidades de trabalho que não demandam qualificação e, assim, têm potencial limitado de geração de renda.

Considera-se que o setor poderia oportunizar pequenos negócios ancilares voltado ao lazer e ao turismo (alimento e bebidas, artesanato, passeios, guias, serviços de apoio *etc.*), mas, por conta das distâncias entre as atrações principais, a baixo fluxo de pessoas nas demais áreas prejudica o desenvolvimento dos pequenos negócios.

Em termos de ambiente competitivo, embora museus e atividades culturais contribuam para a atividade turística, trata-se de segmento que pode ser explorado por outras cidades e por outras regiões da própria cidade. Também se observa que os museus ali presentes poderiam

estar em outros locais da cidade, não havendo uma conexão direta com a potencialidade específica do *waterfront* e da zona portuária.

A mera existência de atrações turísticas isoladas não configura uma aglomeração produtiva local (*cluster*), não havendo uma vocação de fato identificável nem pela população local nem pelos turistas que visitam o Rio de Janeiro.

### 3.3.2. Análise das decisões sobre os aspectos urbanísticos do projeto do Porto Maravilha

Desde o início do projeto do Porto Maravilha, os discursos oficiais fazem referência a uma combinação de usos na região onde se realizou a intervenção urbana. Ancorados no mote da realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, as promessas incluíam, além de todas as ações de infraestrutura da região portuária (derrubada do elevador da perimetral, a construção de binários, do túnel e a implantação do VLT), o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e, ainda, a oferta de imóveis residenciais na região.

Na tarde desta quinta-feira, 8 de março de 2012, o prefeito Eduardo Paes assinou acordo para desenvolvimento de projetos imobiliários no Porto Olímpico entre Prefeitura do Rio, Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (gerido pela Caixa Econômica Federal), Previ-Rio e a empresa Solace. O documento Termo de Compromisso para Desenvolvimento de Projetos Imobiliários no Porto Olímpico estabelece diretrizes preliminares para construção e aproveitamento das edificações pelo mercado imobiliário após os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Por meio do Previ-Rio, a prefeitura assume o compromisso de oferecer aos servidores públicos municipais linhas de crédito especiais para a aquisição destas unidades imobiliárias. O espaço destinado às instalações para os Jogos Olímpicos de 2016 soma 850 mil metros quadrados em potencial de construção e receberá as vilas de mídia e de árbitros, um centro de convenções e dois hotéis com 500 quartos cada. O projeto deverá ocupar oito quadras da região. Duas delas serão as quadras que vêm sendo chamadas de “olímpicas”, cada uma com oito prédios. A construção será em duas etapas. Inicialmente, serão erguidos os prédios destinados às vilas de mídia e de árbitros para os jogos de 2016. Após a construção e venda dos empreendimentos residenciais que vão atender às Olimpíadas, os demais poderão ser desenvolvidos. (...) Paes também esclareceu o papel do Previ-Rio no acordo assinado hoje. “A prefeitura entra no projeto de empreendimentos do Porto Olímpico para acelerar o processo, já que esta é uma iniciativa privada da Caixa Econômica Federal com a incorporadora Solace. Entramos com recursos do fundo de previdência para adquirir imóveis e financiá-los para os servidores do município”, anunciou o prefeito. “O Previ-Rio deve financiar algo em torno de R\$ 500 milhões de imóveis. ([http://portomaravilha.com.br/conteudo/porto\\_olimpico.aspx](http://portomaravilha.com.br/conteudo/porto_olimpico.aspx)) (CARDOSO, 2013, p. 89-90).

Apesar de todas essas promessas, a prefeitura do Rio acabou optando por transferir para a Barra da Tijuca todas as unidades habitacionais construídas para abrigar os participantes dos Jogos Olímpicos. Nenhuma unidade sequer foi construída na zona portuária – nem pelo poder público, nem por empreendedores privados. Como não há poucos empregos na região, há pouco estímulo para que os trabalhadores do local morem perto dali.

Problemas burocráticos e a crise econômica deixaram muitos vazios na Zona Portuária: são obras inacabadas e imóveis fechados à espera de compradores. Com espaços de sobra, os preços de venda e locação na Região Portuária despencaram. Segundo fontes do mercado imobiliário, o metro quadrado na região, que em 2012 chegou a valer R\$ 18 mil, caiu para R\$ 13 mil (menos 27,7%). O tombo foi ainda maior nas locações: de R\$ 120 para R\$ 80 (redução de 50%), o metro quadrado. Para especialistas, a retomada da região ainda pode demorar um pouco, embora o mercado já tenha começado a reagir. (...). Mas ainda há obras que ficaram no meio caminho. A mais emblemática é o esqueleto do residencial Porto Vida, na Rua General Luz Mendes de Moraes, que teria 1.333 apartamentos e 33 lojas, que tem entre os investidores a Odebrecht. O espaço chegou a ser anunciado como um dos alojamentos da Olimpíada. Já na Pereira Reis, o que deveria ser desde 2016 um hotel com 32 andares está fechado há dois anos. Segundo o mercado imobiliário, o prédio deve ser relançado como um residencial quando houver demanda. Nos dois casos, a Caixa entrou como uma espécie de sócia no negócio, por intermédio de Cepacs, em lugar de vendê-las” (MAGALHÃES, 2018).

Uma década se passou e essa realidade pode estar começando a ser alterada, pois se percebeu que, sem residências e espaços comerciais, a região portuária não irá se desenvolver economicamente baseada apenas no fluxo de turistas a algumas poucas e esparsas atrações culturais. Atualmente, em 2023, estão em obras alguns edifícios residenciais na região portuária. Entre 2021 e 2022, a região do Porto Maravilha recebeu oito pedidos de licença para construir edifícios residenciais, com um total de 4.964 unidades habitacionais, que representam um potencial de ocupação de 18 mil moradores (DIÁRIO DO PORTO, 2022).

Além disso, está em construção um edifício para abrigar uma iniciativa batizada de POMAR - Porto Maravalley: um polo de inovação e empreendedorismo localizado na região do Porto Maravilha. O nome “POMAR” é uma abreviação de “Porto Maravilha Valley”, em referência ao Vale do Silício, nos Estados Unidos, que é considerado um dos principais polos de tecnologia e inovação do mundo. A promessa é que se ofereçam espaços de trabalho compartilhados, laboratórios de prototipagem e aceleração de negócios, além de programas de capacitação e mentoria para empreendedores. A ideia é transformar o Porto Maravilha em um *hub* de inovação e empreendedorismo, estimulando a criação de novos negócios e atraindo investimentos para a região, o que pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social da cidade do Rio de Janeiro (MARQUES, 2022).

Nos próximos anos, se poderá observar se essas iniciativas mais recentes conseguirão alterar o cenário de ocupação – e, por conseguinte, o cenário econômico – da região portuária. A realidade atual é que – uma vez que os pontos turísticos e culturais do Porto Maravilha estão hoje isolados entre si, recebendo visitantes que chegam e saem de cada lugar de forma pontual – quase não há restaurantes, comércios ou outros serviços em volta das principais atrações. Em termos de interatividade, considera-se que as atividades turísticas e culturais do local se

caracterizam, em princípio, pela interação entre pessoas, mas apenas de forma parcial, uma vez que se trata de um fluxo de nicho, apenas para um segmento social.

Em termos de infraestrutura e de adequação à paisagem, observa-se um resultado misto, com aspectos positivos e negativos, pois, embora as ações de infraestrutura tenham sido bastante bem realizadas no que se refere à paisagem visual, às calçadas, aos espaços públicos em torno dos museus e à mobilidade – com a derrubada do elevador da perimetral, a construção de binários, do túnel e a implantação do VLT –, ainda permanecem áreas imensas subutilizadas, com galpões e edifícios vazios, ruas e vias também vazias, denotando a falta de ações para estimular outras atividades econômicas na região.



Figura 13 – Paisagem do entorno área da intervenção urbana na zona portuária do Rio de Janeiro, apresentando muitas áreas vazias.

*Fonte:* acervo do autor, 22 mar. 2023.

Em relação à acessibilidade, circulação viária, fluxo de pedestres e diálogos com os espaços públicos, considera-se que esses itens foram bem equacionados pelo desenho e implantação do projeto. A região é bem servida por transporte público e a implantação do VLT em toda a área facilita a mobilidade em toda a área central e portuária da cidade.

Em termos de legislação urbanística, o projeto do Porto Maravilha, por se tratar de uma operação urbana consorciada, aproveitou as possibilidades de criação de uma zona especial, com flexibilização de zoneamento, permitindo combinação de usos, ampliação dos coeficientes de aproveitamento em construções, além da cobrança de outorga onerosa do direito de construir. Entretanto, até o momento quase nada aconteceu. O que se observou, na prática, foi um erro

grosseiro no dimensionamento do interesse imobiliário na região, o que culminou com a necessidade de o próprio poder público adquirir, por meio da Caixa Econômica Federal, dos certificados de potencial adicional de construção, que supostamente deveriam financiar a própria intervenção. Como de costume, o poder público (*i.e.*, o pagador de impostos) acabou arcando com a conta toda.

Por fim, a interação com a sociedade, ao que parece, se limitou a um diálogo com as empreiteiras responsáveis pelas obras de infraestrutura, sem o envolvimento com os setores produtivos e empreendedores, que deveriam ser os responsáveis pela criação e implantação de novos negócios na região.

### **3.4. Resumo e considerações finais do capítulo**

A partir do estudo sobre teorias locacionais e de demanda, buscou-se, em estudos urbanísticos e na economia urbana, elementos teóricos que pudessem contribuir para a identificação de critérios para a definição de novas funções que atribuíssem dinamismo econômico e urbanístico a projetos de intervenção urbana. Na pesquisa, destacaram-se aspectos de adequação tecnológica que uma área necessitava para responder a uma nova função – que não advinha de uma relação econômica histórica da fração urbana, que havia deixado de existir, mas significava uma reinvenção da área a partir de uma nova oportunidade econômica de caráter mais amplo.

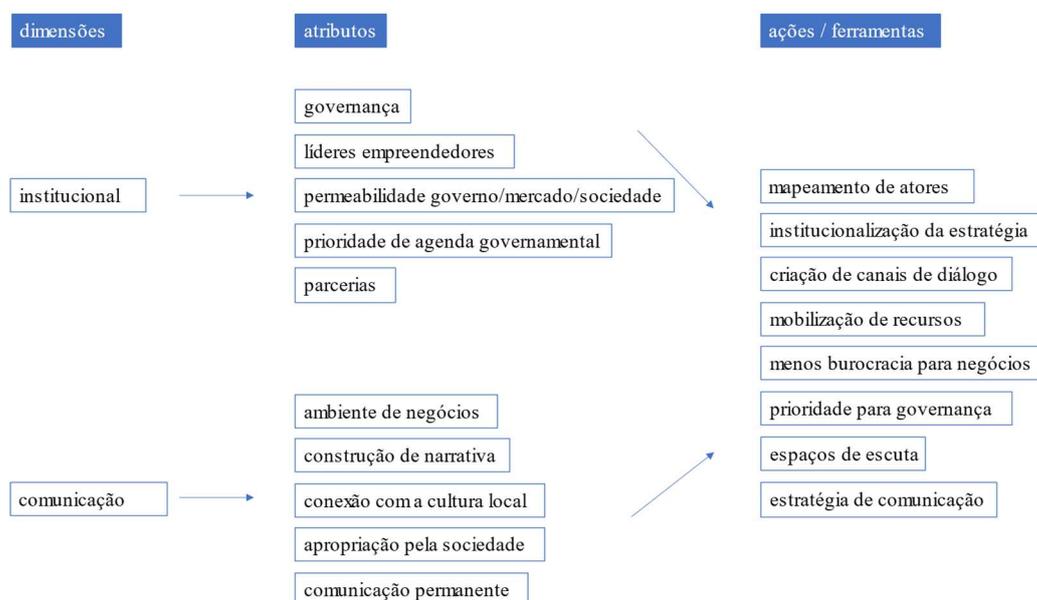
A ideia de *clusters*, elencada como uma possibilidade para se coordenar a ação alinhada de diferentes empreendedores e segmentos, os quais, em conjunto, consigam ampliar o valor agregado da oferta econômica da região, considerando as vantagens comparativas e da economia de escala, parece se confirmar como uma necessidade a ser identificada em projetos dessa natureza para, a partir daí, se definir atividades complementares e/ou afins, em complementação à economia do *cluster* principal.

Nos dois primeiros capítulos desta dissertação, buscou-se analisar tantos os aspectos urbanísticos contemplados em projetos de intervenção urbana, quanto os aspectos econômicos que possam favorecer ou desfavorecer o dinamismo econômico e urbano de uma área considerada deteriorada e que se quer tentar recuperar, não apenas como ações de infraestrutura urbana – condição necessária, porém insuficiente para alterar a dinâmica do local –, mas também com um redesenho da estrutura econômica da região.

Esse levantamento teórico conduziu a elaboração de dois modelos de quadro analítico que, para serem validados, foram aplicados, neste terceiro capítulo, como referencial de análise

para o estudo de três casos de intervenções urbanas realizadas no Brasil, no século XXI: a Estação das Docas, em Belém; o Porto Digital, no Recife; e o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. A partir de um conjunto de perguntas orientadoras, buscou-se observar, a partir de suas respectivas respostas, uma análise dos principais aspectos econômicos e urbanísticos que contribuem – ou não – para a atribuição de dinamismo em intervenções urbanas para reintegrar áreas consideradas deterioradas à cidade.

Como o estudo dos três projetos reais analisados, pôde-se verificar a pertinência e a validade dos atributos propostos pela pesquisa teórica, apresentados nos quadros 1 e 2, no fim de cada um dos primeiros capítulos deste trabalho. Além disso, os casos concretos trouxeram novos elementos – que não são nem de caráter econômico nem urbanístico – que não haviam sido antes considerados. Esses elementos estão condensados no Quadro 3.



Quadro 3 – Elementos institucionais e de comunicação identificados na análise dos projetos Estação das Docas (Belém), Porto Digital (Recife) e Porto Maravilha (Rio de Janeiro).

Fonte: elaboração própria.

Neste capítulo, a proposição teórica voltada a aspectos econômicos e urbanísticos foi validada nos casos concretos analisados – Estação das Docas, em Belém; Porto Digital, no Recife; e Porto Maravilha, no Rio de Janeiro – cujo estudo trouxe, complementarmente, questões relacionadas à governança, à adequação da infraestrutura e à importância da existência de líderes empreendedores, constituindo-se, então, nos seguintes critérios:

1 – *Adequação tecnológica*. Ao se prospectar atividades com potencial a serem desenvolvidas em determinada região, deve-se ter em conta a capacidade produtiva local, observando-se, por exemplo, atividades similares que já são realizadas ali ou em regiões

próximas. Outro elemento essencial é a capacidade da mão de obra para a atividade escolhida. Os casos de Belém e do Rio de Janeiro apontam que atividades com baixa especialização, como as relacionadas ao turismo e ao lazer, podem contribuir para o desenvolvimento econômico do local, mas apresentam limitações quanto a seu potencial de crescimento. Já o caso de Recife demonstra que a parceria com a universidade, fonte de formação contínua de profissionais capacitados, se mostrou como um fator crucial para o desenvolvimento do *cluster* de tecnologia, gerando um número maior de postos de trabalho e empregos que geram mais renda.

2 – *Análise do ambiente*. A escolha por determinadas atividades deve se basear na busca pelo estabelecimento de vantagens comparativas da região, considerando o ambiente concorrencial: será provavelmente mais promissor um conjunto de atividades que não concorra com outras atividades existentes em regiões próximas. Nos casos avaliados, a escolha temática e do local de implantação do parque tecnológico no Recife se demonstrou acertada, uma vez que não existia outra área de valor histórico concorrente, nem a atividade de tecnologia se encontrava estabelecida na região. Por sua vez, os casos de Belém e do Rio de Janeiro, em que pese terem aprimorado uma vocação natural de suas respectivas cidades, apresentam baixo grau de inovação e de vantagens comparativas em termos de atividade econômica a ser explorada.

3 – *Criação de governança*. O estabelecimento de uma governança independente de gestões de governo, com possibilidade de captação de recursos públicos e privados, além do estabelecimento de parcerias, parece ter sido um dos fatores mais importantes para o sucesso dos casos estudados – os três tendo optado pela criação de organizações sociais independentes – demonstrando-se como elemento chave a ser considerado em qualquer projeto de intervenção que busca permanecer ativo no longo prazo.

4 – *Realização de infraestrutura urbana*. Combinadas às iniciativas de desenvolvimento econômico, demonstra-se imprescindível a realização de ações de melhorias do espaço público, bem como a viabilização de infraestrutura que sustente a estrutura de atividades prevista para a área a passar por intervenção. A existência de um ambiente seguro, confiável e agradável é fator fundamental que não pode ser negligenciado – o que se demonstra nos três casos analisados. Embora a melhoria da infraestrutura urbana não seja condição suficiente para garantir o desenvolvimento da região, trata-se de condição necessária para que o desenvolvimento econômico e social possa florescer.

5 – *Existência de líderes empreendedores*. Em última análise, quem realiza qualquer transformação são pessoas. De nada adiantam os elementos anteriores se não houver um grupo, mesmo pequeno, que tome para si as rédeas do projeto e faça as coisas acontecerem. Sem a identificação de atores-chave e a confiança de que essas pessoas estarão de fato engajadas, há

pouca chance de qualquer projeto prosperar. O caso do Porto Digital, cuja imagem ficou muito ligada às figuras de seus fundadores – os professores Silvio Meira e Claudio Marinho – demonstra que o capital humano para a concepção, desenvolvimento e continuidade dos projetos é fator crucial para o sucesso de qualquer intervenção.

5 – *Criação de narrativa*. Para que uma ação de intervenção urbana tenha sucesso, não bastam vigas e parafusos: é preciso construir uma narrativa no imaginário das pessoas. A comunidade precisa se sentir parte do lugar, precisa ter orgulho daquele local, querer ir e estar lá, querer mostrar aos visitantes. Para isso, as ações de um projeto de intervenção devem estar ligadas por um propósito, que permeie, o tempo todo, o trabalho de quem está envolvido e – sendo autêntica e natural –, que a ideia transpareça à sociedade como algo positivo. Entre os casos analisados, o projeto do Porto Digital soube, mais fortemente, aproveitar uma narrativa e comunicar, ao longo de todo o processo, o propósito da transformação.

A partir da análise dos casos analisados – o da Estação das Docas, em Belém; o do Porto Digital, no Recife; e o do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro – e das contribuições teóricas das análises urbanísticas configuracionais e morfológicas, das teorias locacionais e da economia urbana, considera-se que esses seis critérios, se bem equacionados, podem ser replicados em outros projetos e, assim, contribuir para intervenções urbanas perdurem no tempo.

#### **4. REFERÊNCIA DE ASPECTOS URBANÍSTICOS E DE ECONOMIA URBANA PARA PROJETOS QUE VISEM O DINAMISMO DE ÁREA URBANAS DETERIORADAS**

A partir das reflexões teóricas e práticas analisadas nos três primeiros capítulos, este quarto capítulo se propõe a sistematizar os principais elementos identificados, de modo a apoiar projetos de intervenção urbana para reintegração de áreas deterioradas à cidade. Para isso, está dividido em duas partes. A primeira consolida, em um quadro único, os principais elementos relativos a aspectos urbanísticos, abordados no primeiro capítulo, a aspectos econômicos, abordados no segundo capítulo, e aspectos institucionais e de comunicação observados a partir dos estudos dos projetos analisados no terceiro capítulo.

A segunda parte do capítulo busca apontar, ainda com base na pesquisa realizada, como os elementos elencados no quadro sintético podem ser traduzidos em propostas concretas de ação. Assim, se procura contribuir tanto com o setor público quanto com o setor privado com exemplos que apontem um caminho a ser percorrido na elaboração de projetos de intervenção urbana. Quando couber, essas propostas de ação estarão ancoradas, principalmente, em apontamentos relacionados a uma espécie de proposição alternativa para o caso do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro – o caso estudado com menor êxito.

Mais do que refletir sobre o que poderia ter sido feito, trata-se de uma proposição do que ainda pode ser feito na região portuária do Rio de Janeiro – e, ainda mais do que isso, trata-se de uma espécie de roteiro sobre o que, eventualmente, pode vir a ser feito em outros projetos país afora, considerando-se não apenas aspectos econômicos e urbanísticos, mas também aspectos institucionais e de comunicação com os agentes intervenientes nos projetos. A ideia é tentar apresentar, de forma direta e prática, os aspectos que não devem ser negligenciados por quem buscar dar perenidade e sustentação a projetos de intervenção urbana dessa natureza.

##### **4.1. Aspectos econômicos, urbanísticos, institucionais e de comunicação que devem ser considerados em projetos de intervenção urbana em áreas a serem dinamizadas**

Do ponto de vista metodológico, para se chegar à estrutura do quadro 4, partiu-se, inicialmente, da proposição feita por Marx (2014; 2016; 2021), que distingue dois tipos de estruturas sociais em sua teoria: infraestrutura e superestrutura. Na proposição do autor alemão, a infraestrutura se refere às relações sociais e econômicas fundamentais de uma sociedade, incluindo as forças produtivas, as relações de produção e as relações sociais de classe. Isso

inclui a base material da sociedade, como os meios de produção (terra, trabalho, capital), bem como as formas pelas quais esses meios de produção são organizados e controlados. A infraestrutura determina a superestrutura.

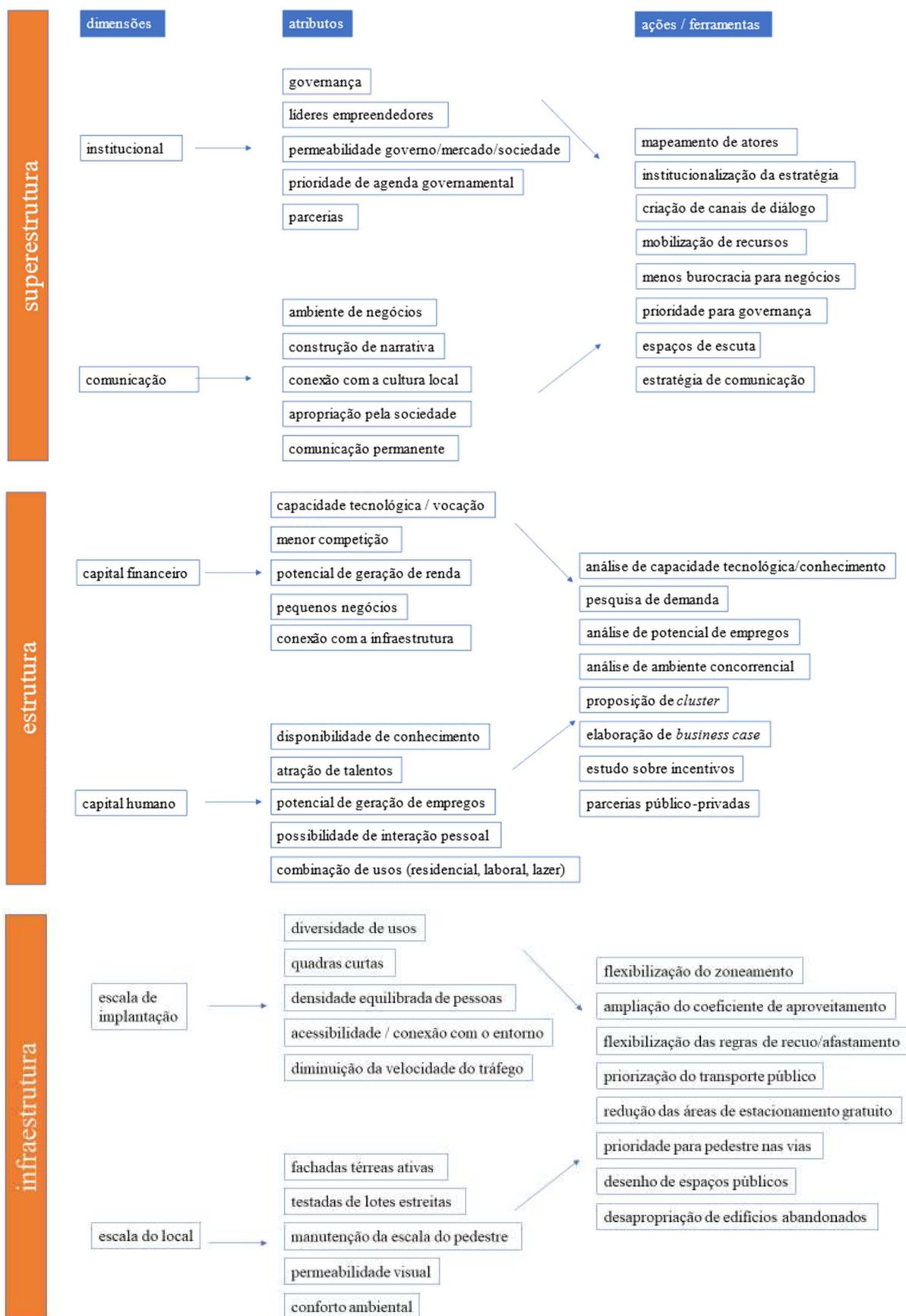
A superestrutura, por sua vez, é o conjunto de instituições, normas, crenças, valores, ideias e formas culturais que se desenvolvem em torno da infraestrutura. Isso inclui a política, a cultura, a religião, a educação, a ideologia e a moralidade. A superestrutura reflete e legitima a infraestrutura, mantendo as relações de poder e dominação que existem na sociedade.

Para Marx, a infraestrutura é a base material e econômica da sociedade, enquanto a superestrutura é a camada ideológica e cultural que emerge dessa base material. Ele argumentou que as mudanças na infraestrutura, como o desenvolvimento tecnológico e as mudanças nas relações de produção, impulsionam as mudanças na superestrutura, como a política, a cultura e a religião. Por sua vez, essas mudanças na superestrutura podem ajudar a facilitar ou retardar as mudanças na infraestrutura.

A partir dessa estruturação marxiana, que apresenta essencialmente uma perspectiva econômica, buscou-se inserir também a perspectiva do espaço na configuração metodológica do quadro síntese. Entende-se que, para uma análise espacial da estrutura urbana, os aspectos urbanísticos são a base sobre a qual se sustentam as atividades econômicas, as quais, por sua vez, se conectam e perpassam, de forma transversal, a todas as outras dimensões. Assim, os aspectos econômicos compõem, no quadro síntese, a parte intermediária da estrutura, que se conecta tanto à base urbanística, quanto à camada acima dela. Finalmente, na camada superior, pairam os aspectos culturais, institucionais e de comunicação, tal qual aparecem no conceito de superestrutura apontado por Marx.

Em suma, os aspectos urbanísticos compõem a camada inferior, denominada de *infraestrutura*; os aspectos econômicos compõem a camada intermediária, denominada de *estrutura*; enquanto os aspectos institucionais e de comunicação compõem a camada superior, denominada de *superestrutura*. Com essa tipologia, espera-se abarcar todos os elementos apontados como relevantes ao longo do trabalho, sintetizados no quadro 4.

Note-se que as dimensões, os atributos e as ações e ferramentas constantes no quadro não apresentam um caráter cronológico ou sequencial – esses elementos aparecem estruturados de forma a se visualizar os aspectos basilares na camada inferior, os aspectos orgânicos e estruturantes na camada intermediária e os aspectos menos tangíveis na camada superior do quadro. A sequenciação proposta para a realização das ações apontadas se dará no subitem seguinte.



Quadro 4 – Elementos para favorecer o dinamismo em projetos de intervenção urbana.

Fonte: elaboração própria.

## **4.2. Passos para a elaboração de projeto de intervenção para reinserção de áreas deterioradas à cidade**

Uma vez tomada a decisão de se intervir em uma área urbana considerada como deteriorada, o poder público deve chamar para si a responsabilidade de coordenar os esforços para que o projeto de intervenção tenha o maior êxito possível em sua interação urbanística e econômica na cidade – o que significa a necessidade de estudar a estrutura econômica da região. O projeto, por sua vez, só terá êxito com o envolvimento de múltiplos atores: coordenação do poder público, mas com amplo envolvimento do setor produtivo e a sociedade em geral.

Para facilitar o atingimento desse objetivo, a seguir se propõe um conjunto de passos para serem considerados durante a elaboração do projeto, com ênfase nos aspectos econômicos que foram o foco desta pesquisa. Os exemplos que serão apresentados se valem, também, dos estudos metodológicos realizados por autores que pesquisam sobre desenvolvimento econômico baseado na economia da complexidade (HAUSMANN *et al.*, 2007; HIDALGO *et al.*, 2007; HIDALGO e HAUSMANN, 2009), como o caso dos pesquisadores do *Growth Lab* da Universidade de Harvard, que desenvolveram a ferramenta *Metroverse*, bem como os que se aprofundam em estudos de viabilidade econômica, tais como Vargas (2011), Hastings (2013) e Bordeaux-Rêgo *et al.* (2014), entre outros.

### **4.2.1. Passo 1: estabelecer uma governança**

A coordenação de um projeto de intervenção urbana costuma partir do poder público. Como se trata de intervenção em uma área da cidade, normalmente a esfera decisória principal é a prefeitura, mesmo que conte com o apoio de outras esferas de governo e, em alguns casos, até de organismos internacionais.

Para estabelecer uma governança, é preciso, de início, construir uma equipe – ainda que pequena – cuja única atribuição seja liderar a intervenção urbana. De preferência, dentre as habilidades estratégicas da equipe, cabe destacar atuação no urbanismo, na economia e na gestão pública, com profissionais com conhecimento e experiência em gestão de projetos e ciência de dados, nas subáreas de gestão de serviços públicos, projetos de infraestrutura, projetos de mobilidade, projetos de habitação, análise de indicadores, realização de estudos de viabilidade econômica e gestão de contratos e compras governamentais. A formalização normativa do grupo é relevante e proceder estudos de casos de sucesso e/ou iniciativas similares em andamento é importante, inclusive, para estabelecer redes de colaboração.

Uma vez constituído o núcleo de transformação dentro da prefeitura, esse deve iniciar o estudo dos tipos de instrumentos jurídicos disponibilizados pela legislação para a execução do projeto pelo poder público e para opções de parcerias entre o setor público e privado. Entre essas opções destacam-se a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. O processo de estabelecimento de parcerias será finalizado mais adiante, com o escopo do projeto de intervenção mais bem definido.

Em projetos dessa natureza, a existência de uma governança que combine a institucionalidade e a legitimidade do poder público com a dinamicidade e a iniciativa do setor privado é condição imprescindível para que a intervenção urbana apresente os resultados esperados de dinamizar uma região deteriorada. Essa combinação de caráter público-privado permitirá que o município de fato priorize e realize a intervenção para dar movimento inicial à engrenagem – e que o processo não dependa de uma agenda política específica, mas que possa perdurar para além de uma única gestão de governo.

#### **4.2.2. Passo 2: analisar a capacidade tecnológica – e a vocação da área**

Para iniciar a escolha de atividades econômicas prioritárias a serem fomentadas em um projeto de intervenção para dinamização urbana, um passo inicial é a realização de uma análise da capacidade tecnológica da área em questão. Essa capacidade se refere principalmente à capacidade produtiva da área, considerando tanto o conhecimento das pessoas que ali vivem e trabalham, quanto a infraestrutura e as atividades já instaladas – tudo isso perpassado pela cultura do local: o saber-fazer consolidado da comunidade. Também devem ser observadas as características físico-territoriais do espaço, as quais também influenciam – facilitando ou limitando – a realização de determinados tipos de atividade econômica.

Diferentemente do que se costuma observar em intervenções dessa natureza – nas quais a escolha das atividades a serem implementadas muitas vezes é feita com base em mera intuição dos projetistas e/ou em escolhas voluntaristas por parte de agentes políticos –, atualmente é possível se apoiar em ferramentas de análise econômica para prospectar, de forma mais

embasada, possíveis atividades econômicas a serem fomentadas em projetos de intervenção urbana.

Uma dessas ferramentas, estudada nesta pesquisa, é o *Metroverse*, desenvolvido pelo *Growth Lab* da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Conforme detalhado no capítulo 2 deste trabalho, a ferramenta facilita a análise de atividades a serem prospectadas como novas oportunidades de investimento, a partir da comparação com a adequação tecnológica da cidade em questão, baseada em atividades semelhantes já existentes na área, bem como com a comparação em relação a outras cidades semelhantes mundo afora, considerando aspectos como população e níveis de renda. A título de mero exemplo, realizamos uma análise preliminar, em maio de 2023, utilizando a ferramenta para fazer uma prospecção, com dados reais, de possíveis *clusters* a serem explorados na região portuária do Rio de Janeiro.

Seguindo esse método, o primeiro passo do trabalho de prospecção é o levantamento das características atuais da área. O recorte feito pelo *Metroverse* define a área de análise dos dados considerando uma área conurbada que inclui uma mancha urbana contínua abrangendo parte dos municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João do Meriti, Mesquita, Nilópolis e Queimados, conforme a Figura 14.

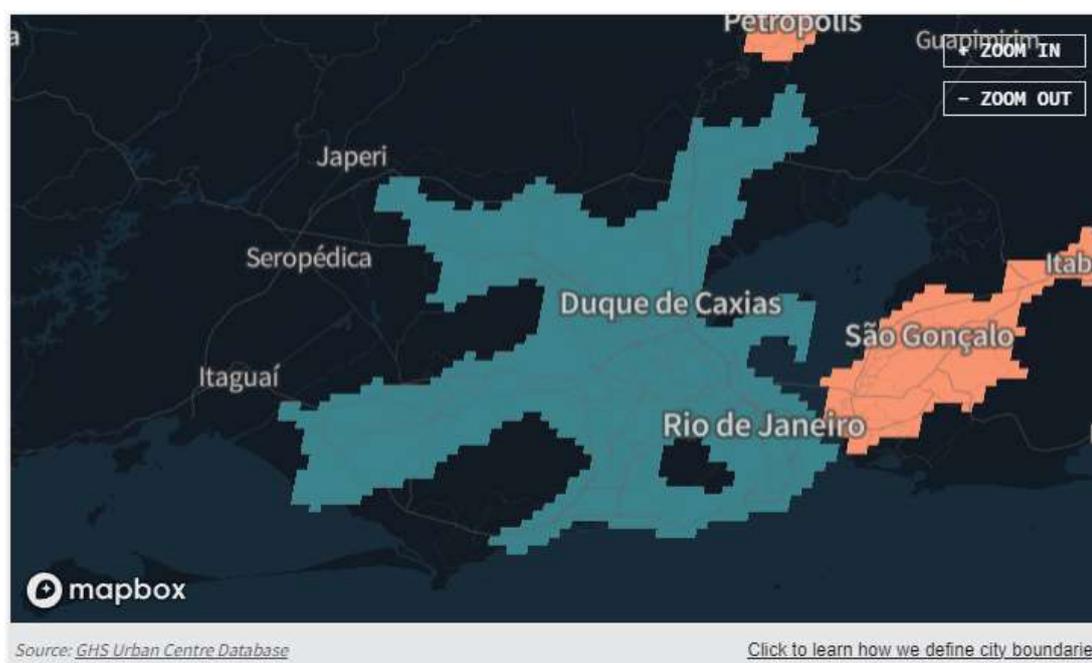


Figura 14 – Em azul, perímetro do centro urbano “Rio de Janeiro” constante na ferramenta *Metroverse*.  
Fonte: *Growth Lab*.

Ainda dos estudos realizados com o *Metroverse*, observa-se que os principais *clusters* de conhecimento da região são os serviços logísticos, serviços e vendas de automóveis e transporte comercial. Em termos de competição econômica, as cidades do mundo que têm maior

similaridade com o Rio de Janeiro são, pela ordem: São Paulo (Brasil), Chengdu (China) e Bogotá (Colômbia).

As atividades econômicas do centro urbano estavam, em 2020, divididas em diferentes indústrias, como visualizado na Figura 15. À época, o maior setor econômico do Rio de Janeiro era composto pelas indústrias de comércio e transporte, respondendo por 25,38% dos empregos da cidade. Um exemplo proeminente é o de transporte rodoviário, representando 3,14% dos empregos da cidade. Também havia grande presença o setor de serviços profissionais e empresariais (19,33%), com destaque para os serviços administrativos e de apoio (9,76%).



Figura 15 –Empregos do centro urbano “Rio de Janeiro”, segmentados por tipo de indústria econômica, constante na ferramenta *Metroverse* (2020).

Fonte: *Growth Lab*.

Considerando a vocação tecnológica do centro urbano, com base no que a região já produz, combinado à comparação com outras cidades simulares, considerando o que a cidade é capaz de produzir, mas o faz em proporção menor a seus pares, a análise com base no algoritmo do *Metroverse* sugere algumas atividades que podem ser prospectadas para novos projetos na região. Assim, as atividades econômicas que apresentam adequação tecnológica às características do centro urbano do Rio de Janeiro – e presença relativa menor em comparação a de cidades simulares – podem ser visualizadas na Figura 16, no quadrante superior à esquerda, relativo a oportunidades. Também são incluídos “possíveis entrantes”, ou seja, atividades que apresentam alinhamento à capacidade produtiva, mas que não se tem registro de existência no centro urbano.

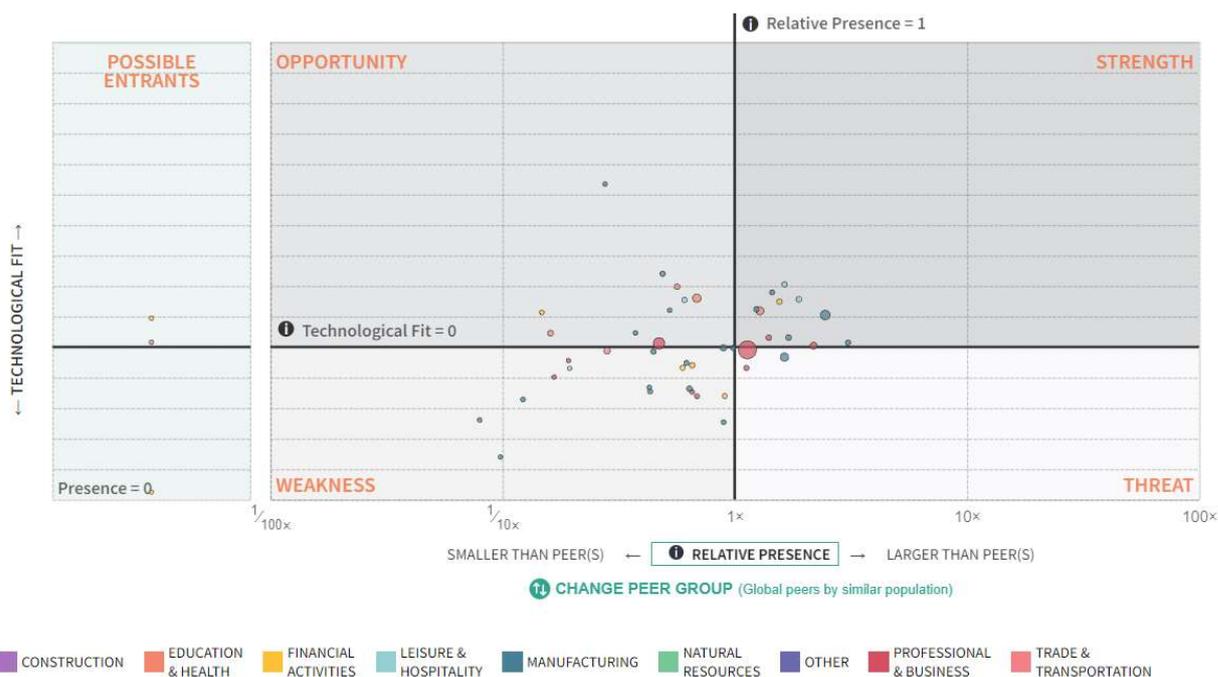


Figura 16 – Classificação de atividades econômicas do centro urbano “Rio de Janeiro” em quadrantes de oportunidades, forças, fraquezas e ameaças, constante na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab*.

Para fins de análise prospectiva, a Tabela 1 lista as atividades que aparecem no quadrante de oportunidades. Considerando a taxonomia utilizada pela *North American Industry Classification System (NAICS)*, padrão nos Estados Unidos, México e Canadá, são listadas as atividades econômicas que apresentam capital tecnológico positivo (maior do que 0 na tabela valorativa da ferramenta) – e presença relativa menor em relação a seus pares, ou seja, em relação a cidades com características similares ao Rio de Janeiro. As atividades estão listadas em valores decrescentes de adequação tecnológica – começando pela atividade considerada mais adequada.

<i>Atividade</i>	<i>Descrição</i> <sup>65</sup>	<i>Presença relativa</i>	<i>Adequação tecnológica</i>
fabricação de derivados de petróleo e carvão	Atividades de transformação de petróleo bruto e carvão em produtos utilizáveis. O processo dominante é o refino de petróleo, que envolve a separação do petróleo bruto em produtos componentes por meio de técnicas como craqueamento e destilação. Inclui estabelecimentos que processam principalmente produtos refinados de petróleo e carvão e produzem produtos como revestimentos asfálticos e óleos lubrificantes derivados do petróleo.	0,28	1,07

<sup>65</sup> O *North American Industry Classification System (NAICS)* é o padrão usado pelas agências estatísticas federais norte-americanas na classificação de estabelecimentos comerciais com a finalidade de coletar, analisar e publicar dados estatísticos relacionados à economia empresarial dos EUA. O mesmo padrão é usado também pelos órgãos oficiais do Canadá e do México. As descrições de cada uma das atividades podem ser consultadas no site <https://www.census.gov/naics/>.

fábricas têxteis	Empresas que transformam uma fibra básica (natural ou sintética) em um produto, como fio ou tecido, que posteriormente é transformado em itens utilizáveis, como vestuário, lençóis, toalhas e sacolas têxteis para uso individual ou industrial de consumo. Os principais processos neste subsetor incluem preparação e fiação de fibras, tricô ou tecelagem de tecidos e acabamento de têxteis.	0,49	0,48
hospitais	Os hospitais fornecem serviços médicos, diagnósticos e de tratamento que incluem médicos, enfermagem e outros serviços de saúde para pacientes internados e os serviços especializados de acomodação necessários para pacientes internados. Os hospitais também podem fornecer serviços ambulatoriais como atividade secundária.	0,56	0,4
serviços educacionais	Os serviços educacionais fornecem instrução e treinamento sobre diversos assuntos. Esses serviços são fornecidos por estabelecimentos especializados, como escolas, faculdades, universidades e centros de treinamento. Escolas primárias e secundárias, faculdades, centros universitários, universidades e escolas profissionais correspondem a níveis formais de educação designados por diplomas e graus (incluindo certificados equivalentes). Os demais grupos da indústria são especializados, podendo oferecer instrução em assuntos específicos, por exemplo, aulas de esqui ou um aplicativo específico de software de computador.	0,69	0,32
acomodação	O setor de acomodação fornece hospedagem ou acomodações de curto prazo para viajantes, turistas e outros. Existe uma grande variedade de estabelecimentos nesta indústria. Alguns fornecem apenas hospedagem, enquanto outros fornecem também refeições, serviços de lavanderia e instalações recreativas. O setor está organizado em três grupos: acomodações para viajantes; acomodações recreativas; e pensões, dormitórios e acampamentos de trabalhadores.	0,61	0,31
fábricas de produtos têxteis	Empresas que fabricam produtos têxteis (exceto vestuário). Com algumas exceções, os processos usados por esses estabelecimentos geralmente são corte e costura (ou seja, compra de tecido e corte e costura para fazer produtos têxteis não confeccionáveis, como lençóis e toalhas).	0,53	0,24
intermediação de crédito e atividades relacionadas	Empresas que emprestam recursos captados de depositantes; emprestam fundos captados de empréstimos no mercado de crédito; ou facilitam o empréstimo de fundos ou a emissão de crédito, envolvendo atividades como corretagem de hipotecas e empréstimos, câmara de compensação e serviços de reservas e serviços de desconto de cheques.	0,15	0,23
arrendadores de ativos intangíveis não financeiros (exceto obras protegidas por direitos autorais)	Empresas envolvidas na atribuição de direitos a ativos intangíveis, como patentes, marcas registradas, nomes de marcas e/ou contratos de franquia, para os quais há o pagamento de <i>royalties</i> ou taxa de licenciamento para o titular do ativo. Os estabelecimentos desse subsetor são proprietários das patentes, marcas registradas e/ou acordos de franquia que permitem que outros usem ou reproduzam o ativo mediante uma taxa, podendo ou não ser o criador do ativo.	0	0,19
fabricação de móveis e produtos relacionados	Empresas que fabricam móveis e artigos relacionados, como colchões, persianas, armários e acessórios. Os processos usados na fabricação de móveis incluem corte, dobra, moldagem, laminação e montagem de materiais como madeira, metal, vidro, plástico e vime. O design integrado do artigo para qualidades estéticas e funcionais também é parte do processo de fabricação de móveis. Os serviços de design podem ser executados pela força de trabalho do estabelecimento moveleiro ou podem ser adquiridos de designers industriais. Os móveis podem ser feitos	0,37	0,092

	em estoque ou sob encomenda e podem ser enviados montados ou desmontados. A fabricação de peças e esquadrias para móveis está incluída neste subsetor.		
atacadistas comerciais, bens duráveis	Empresas que vendem bens de capital ou duráveis para outras empresas. Os atacadistas comerciais geralmente assumem a propriedade das mercadorias que vendem, ou seja, compram e vendem mercadorias por conta própria. Bens duráveis são itens novos ou usados geralmente com uma expectativa de vida normal de três anos ou mais. Os estabelecimentos de comércio atacadista de bens duráveis dedicam-se ao comércio de produtos como veículos automotores, móveis, materiais de construção, máquinas e equipamentos (incluindo eletrodomésticos), metais e minerais, artigos esportivos, brinquedos e artigos de lazer, peças e materiais recicláveis.	0,16	0,091
mercados eletrônicos atacadistas e agentes e corretores	Empresas que organizam a venda de bens de terceiros, geralmente mediante remuneração ou comissão. Eles agem em nome dos compradores e vendedores de mercadorias para facilitar o comércio atacadista.	0	0,032
serviços profissionais, científicos e técnicos	Empresas envolvidas em processos nos quais o capital humano é o principal insumo. Esses estabelecimentos disponibilizam o conhecimento e as habilidades de seus funcionários, muitas vezes em regime de atribuição, pelo qual um indivíduo ou equipe é responsável pela entrega de serviços ao cliente. As indústrias deste subsetor são definidas com base na especialização e treinamento específicos do prestador de serviços. A característica distintiva do subsetor é o fato de que a maioria das indústrias nele agrupadas possui processos produtivos quase totalmente dependentes da qualificação dos trabalhadores. Assim, os estabelecimentos classificados neste subsetor comercializam <i>expertise</i> .	0,47	0,024

Tabela 1 – Lista de atividades econômicas consideradas como oportunidades para prospecção para o centro urbano “Rio de Janeiro”, constante na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab* e *U.S. Census Bureau*.

É essencial atentar para dois pontos importantes nessa metodologia. O primeiro é que os dados da ferramenta são globais e, por sua abrangência, acabam, em muitos casos, sendo pouco aderentes às especificidades de cada local, uma vez que as formas de coleta de dados variam de país para país – e de cidade para cidade. Ao que parece, os dados dos países da América do Norte constantes na ferramenta *Metroverse* são mais confiáveis do que os de outros países, inclusive do Brasil, cujas fontes de informação são classificadas como de baixa confiabilidade pela própria ferramenta, em razão de diferenças metodológicas de coleta e na frequência de atualização. Assim, essa prospecção deve ser sempre relativizada. Antes em um eventual novo projeto de intervenção a administração pública municipal pode tanto fazer um esforço de atualização dos dados de sua cidade junto ao próprio *Growth Lab* da Universidade de Harvard, para aproveitar melhor o algoritmo e a ferramenta já instalados, e/ou realizar seu próprio estudo em paralelo, aproveitando o método por eles desenvolvido, mas adaptando-o à realidade local.

O segundo ponto a ser observado é que os comparativos entre indústrias abrangem toda a cidade, sem considerar os aspectos de caráter espacial. Assim, em projetos de intervenção urbana, após análise prospectiva inicial, devem ser filtradas apenas as atividades que possam de fato se encaixar na área a ser trabalhada. Por exemplo, quando se quer recuperar áreas centrais de cidades, atividades industriais já podem ser excluídas de imediato, pois não são adequadas para essas áreas.

Considerando a questão espacial, na análise exemplificativa realizada para o Rio de Janeiro, entre as 12 atividades levantadas inicialmente como potenciais oportunidades, descarta-se, de imediato, as atividades de fabricação de derivados de petróleo e carvão, fábricas têxteis e fábricas de produtos têxteis, por serem atividades incompatíveis com o uso da zona portuária do Rio de Janeiro, no caso em estudo.

As demais atividades podem ser analisadas a partir de critérios de ambiente concorrencial e consideradas para o estudo de viabilidade de um possível *cluster* a ser fomentado. A título de exercício, agrupamos as atividades restantes nos seguintes arranjos possíveis: 1) hospitais; 2) serviços educacionais + serviços profissionais, científicos e técnicos; 3) acomodação; 4) intermediação de crédito e atividades relacionadas + arrendadores de ativos intangíveis não financeiros (exceto obras protegidas por direitos autorais); 5) atacadistas comerciais, bens duráveis + mercados eletrônicos atacadistas e agentes e corretores + fabricação de móveis e produtos relacionados. Esses cinco potenciais *clusters* serão analisados nos dois subtópicos seguintes.

### **4.2.3. Passo 3: avaliar ambiente concorrencial**

A partir de uma prospecção inicial, o segundo passo para a escolha do *cluster* a ser fomentado é a avaliação do ambiente concorrencial. Essa avaliação deve ser feita em duas camadas. A primeira é a uma comparação das vantagens comparativas da cidade em relação a outras cidades concorrentes. Por exemplo, considerando que a cidade que compete mais diretamente com o Rio de Janeiro é São Paulo, deve-se considerar, de forma fria e desapaixonada, sem bairrismos ou *wishful thinking*, para cada atividade, qual a vantagem para uma empresa se instalar na cidade – e não em sua concorrente, considerando os aspectos de localização, infraestrutura, paisagem, proximidade de mercado consumidor, existência de fornecedores, cultura da cidade, entre outros aspectos.

A segunda camada de análise é a comparação da área que se quer recuperar em relação à concorrência existente na própria cidade, considerando a existência de outros *clusters*, e

também aspectos ligados a localização, infraestrutura, paisagem, proximidade de mercado consumidor, existência de fornecedores, cultura da comunidade local em outros pontos da cidade.

Em termos da cidade como um todo, a ferramenta *Metroverse* fornece uma visualização dos *clusters* de conhecimento de cada centro urbano, apontando possíveis oportunidades a partir de atividades que se conectem a *clusters* já estabelecidos, bem como possíveis pontos de saturação, demonstrados por atividades específicas marcadas pelos círculos maiores, como exemplifica a Figura 17, referente à rede de *clusters* de conhecimento do centro urbano do Rio de Janeiro.

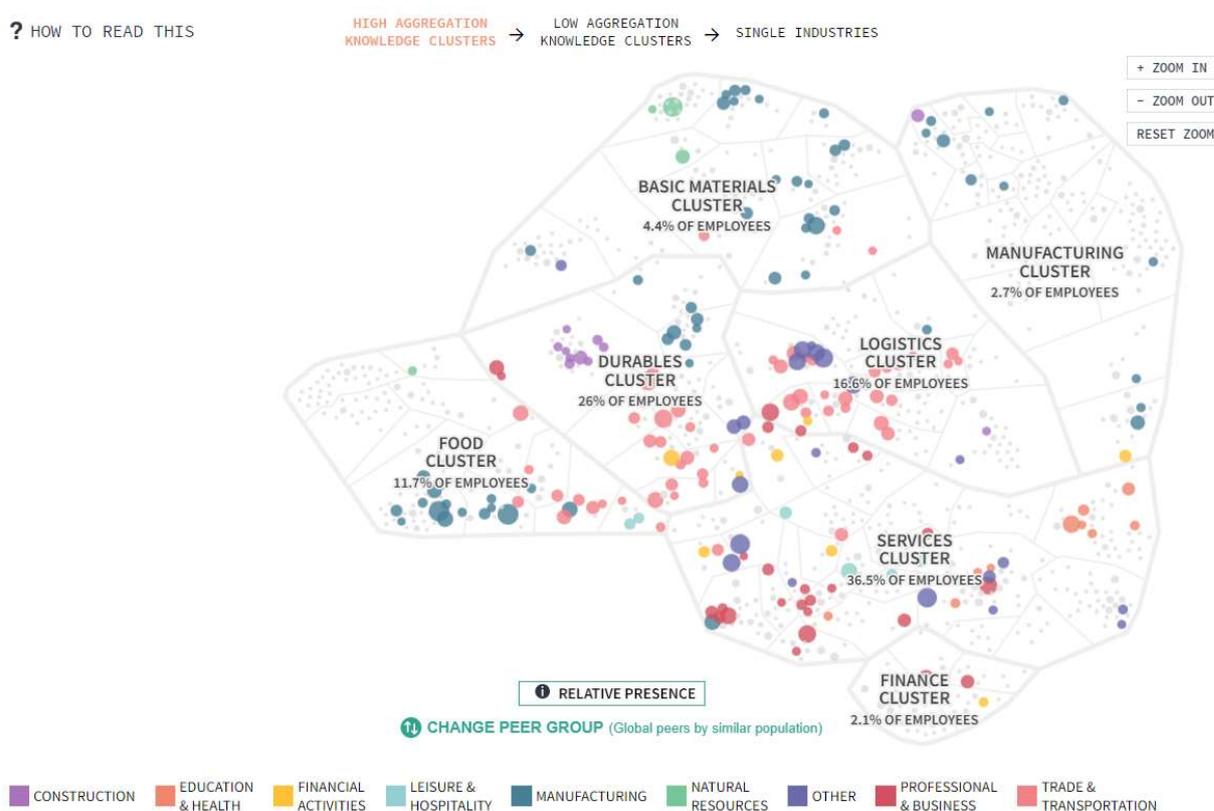


Figura 17 – Mapa de *clusters* de conhecimento do centro urbano “Rio de Janeiro”, constante na ferramenta *Metroverse*.

Fonte: *Growth Lab*.

Nesse exercício exemplificativo, observa-se potencialidades para novas oportunidades dentro do *cluster* logístico, à exceção da área de transporte, que parece estar saturada. Também se observam oportunidades no setor de serviços, à exceção de áreas de comunicação e mídia e também de serviços domésticos, ambas apontando tendência de saturação. No *clusters* de bens duráveis, há também potencial de conectividade, à exceção das áreas de costura e vestuário, potencialmente saturadas. O *cluster* de finanças tem menor volume de conectividade, mas sem

apresentar pontos de saturação<sup>66</sup>. Os demais *clusters* não foram considerados, por não abrangerem atividades elencadas como potenciais no subitem anterior.

Considerando os cinco potenciais *clusters* identificados na etapa anterior, observa-se que todos eles têm característica de atender a um mercado local. Sendo assim, têm potencialidade de serem desenvolvidos na cidade, sem uma interferência direta pela concorrência com outras cidades. Assim, o passo seguinte é se tentar analisar a adequabilidade dos possíveis à área que se está tentando revitalizar – a área portuária do Rio de Janeiro, comparando-a com a concorrência de outras áreas da cidade.

Sob esses aspectos, observa-se que um *cluster* de hospitais teria, aparentemente, baixa aderência à área, pois há concorrência direta e consolidada em outras áreas próximas – e mais populosas, como se observa na Figura 18. Além disso, a atividade de hospitais, por si só, não se configura um *cluster* – para isso, precisaria incluir atividades complementares como clínicas, farmácias e lojas de produtos de saúde, atividades que não foram elencadas como potenciais.

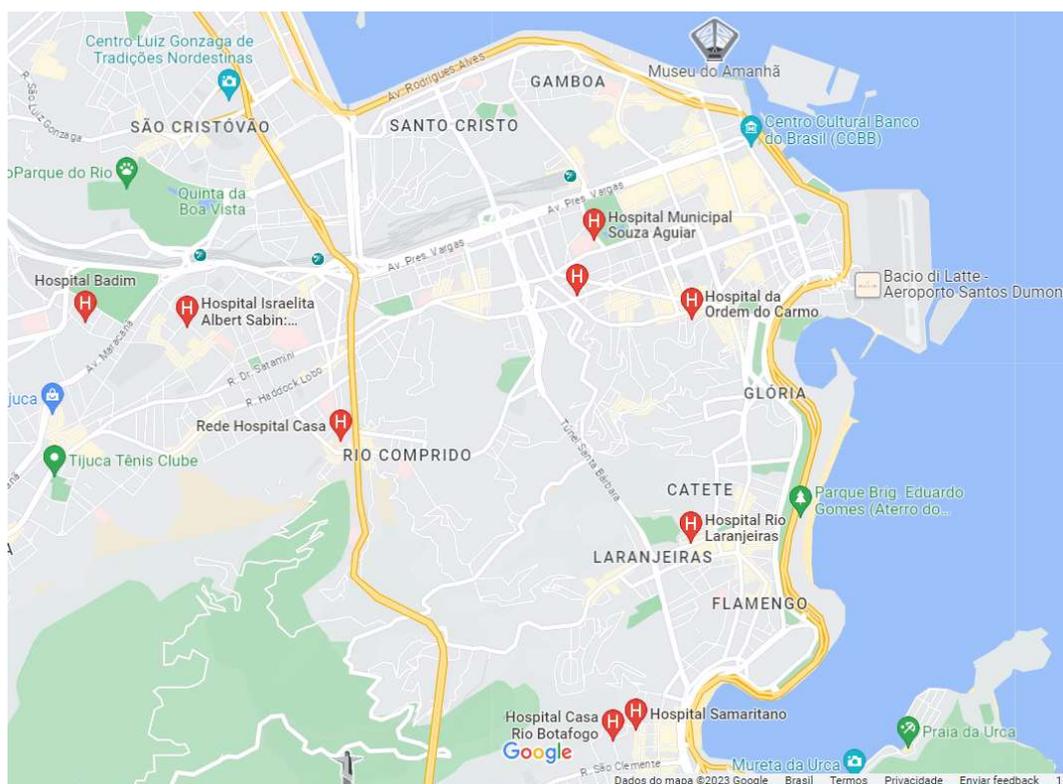


Figura 18 – Identificação exemplificativa de hospitais próximos à área central do Rio de Janeiro.  
Fonte: Google Maps, print de 16 mai. 2023.

Também se observa que um *cluster* destinado a atividades de acomodação apresenta alto nível de concorrência com outras áreas da cidade, principalmente no Centro, que atrai um

<sup>66</sup> As relações de conectividade entre atividades específicas dentro de um *cluster* de conhecimento, bem como os pontos de saturação, são mais facilmente visualizadas utilizando-se a ferramenta de *zoom* do *Metroverse*. Aqui apontamos apenas alguns destaques exemplificativos, para o mero exercício didático.

público de visitantes a negócio, e na Zona Sul, próximo às praias, áreas que costumam apresentar maior interesse para os turistas, conforme se observa na Figura 19. Da mesma forma, apenas a atividade de acomodação não configura um *cluster*, não sendo capaz, sozinha, de gerar dinamismo à área. Entretanto, essa pode ser uma atividade complementar a outro *cluster* a ser fomentado, caso se amplie futuramente o fluxo de pessoas na região, a partir do interesse a ser gerado por outras atividades.

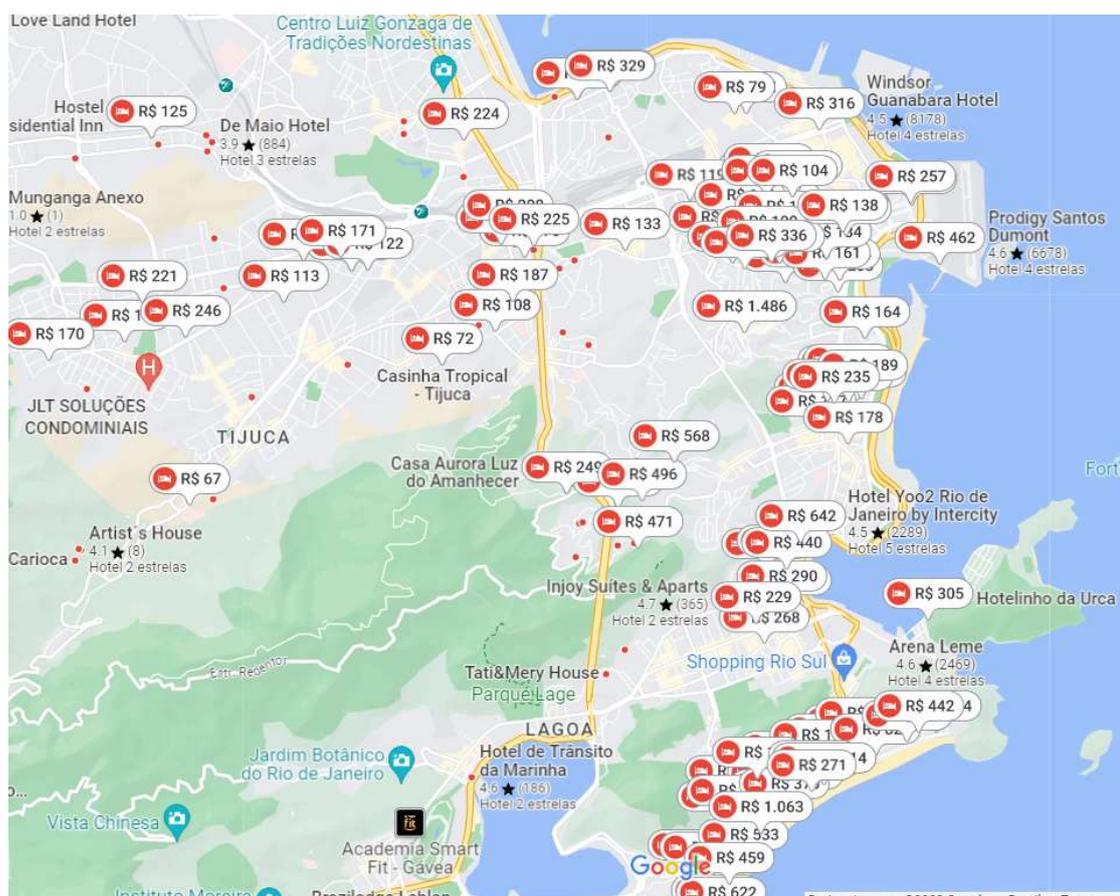


Figura 19 – Identificação exemplificativa de hotéis próximos à área central e Zona Sul do Rio de Janeiro. Fonte: Google Maps, print de 16 mai. 2023.

Um possível *cluster* que abrangesse atacadistas comerciais de bens duráveis, mercados eletrônicos, agentes e corretores atacadistas e fabricação de móveis e produtos relacionados poderia ser uma opção a ser explorada, uma vez que são atividades que se beneficiam da proximidade entre si, configurando-se como um *cluster*. Um aspecto vantajoso seria o aproveitamento das amplas áreas disponíveis na zona portuária, hoje com vários grandes armazéns subutilizados. São espaços que poderiam ser transformados em *showroom* de móveis e eletrodomésticos, além de poder, dependendo do caso, abrigar até mesmo algumas pequenas oficinas de fabricação de móveis. Como desvantagens podem ser apontadas um possível afastamento em relação às atividades turísticas que se está tentando desenvolver no local e o

uso restrito apenas ao horário comercial – o que diminui a atratividade da oferta de residências na área, um ponto fundamental para estimular o dinamismo urbano. Também se observa a existência na cidade de outros centros que concentram a oferta de produtos para casa, conforme a Figura 20.

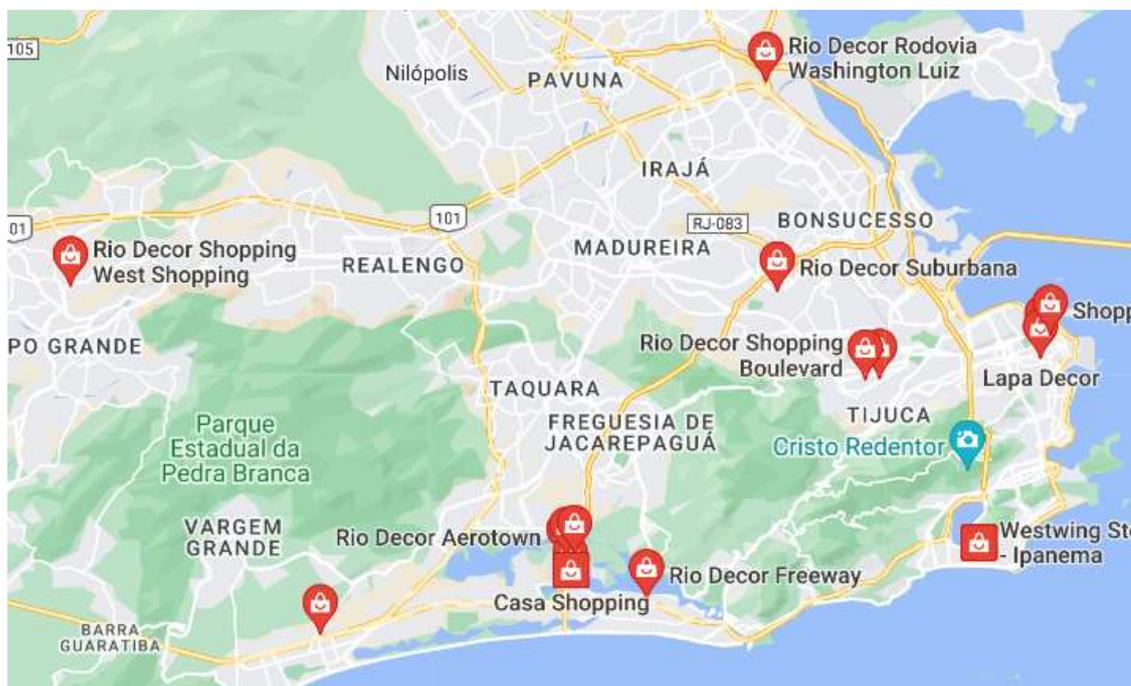


Figura 20 – Identificação exemplificativa de shoppings de casa e decoração no Rio de Janeiro.  
Fonte: Google Maps, print de 16 mai. 2023.

Em relação a um possível *cluster* na área de intermediação de crédito e atividades relacionadas, somada a atividades de arrendadores de ativos intangíveis não financeiros (exceto obras protegidas por direitos autorais), observa-se tratar de um conjunto de atividades que não têm uma área de concorrência específica. Tem como ponto positivo a possibilidade de trazer empregos para a região, embora limitados em volume por conta da especificidade do tema. A proximidade com as agências governamentais relacionadas, a CVM - Comissão de Valores Mobiliários e o INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial, ambas com sede no Rio de Janeiro, é também um fator positivo para o *cluster*. Como ponto negativo, observa-se a restrição de uso em horário comercial, com baixo potencial para fomentar o uso residencial.

Por fim, observa-se maior potencial para um possível *cluster* que congregue os setores de serviços educacionais e de serviços profissionais, científicos e técnicos. A concentração de atividades educacionais pode contribuir para o desenvolvimento de serviços profissionais, científicos e técnicos, uma vez que a característica distintiva desse subsetor é ter processos produtivos quase totalmente dependentes da qualificação dos trabalhadores. E o inverso também é verdadeiro, já que se trata de atividades profissionais que demandam qualificação

constante, gerando mercado para empresas de treinamento e formação, ampliado ainda pela proximidade. São atividades que têm o potencial de gerar muitos empregos, com turnos em diferentes horas do dia – de manhã à noite. Também são atividades que estimulam o uso residencial, por conta do perfil do público-alvo desses setores, estimulando também a oferta de imóveis residenciais na área.

#### **4.2.4. Passo 4: realizar estudo de viabilidade**

A partir do levantamento inicial das possíveis atividades econômicas a serem fomentadas em um projeto de intervenção urbana, os candidatos a *clusters* que tenham passado nas avaliações anteriores devem passar também por um estudo de viabilidade econômica. O objetivo é aprofundar a análise financeira, a fim de se tentar observar se os investimentos a serem feitos poderão ser recuperados no futuro, considerando o desenvolvimento econômico para a região, podendo o poder público, posteriormente, recuperar os recursos investidos por meio de arrecadação tributária. De forma genérica, os passos principais para realização de um estudo de viabilidade econômica são os seguintes (VARGAS, 2011; HASTINGS, 2013; BORDEAUX-RÊGO *et al.*, 2014):

1. *Definição do objetivo*: um estudo de viabilidade se inicia com a identificação clara sobre qual é o seu objetivo. Isso pode incluir determinar a viabilidade de um novo empreendimento, avaliar a expansão de uma atividade existente ou analisar a viabilidade de um projeto específico.
2. *Coleta de dados*: realização de uma pesquisa detalhada para coletar informações relevantes sobre a atividade econômica em questão, tanto em nível geral quanto específico para a região em que será explorada. Os dados podem incluir informações sobre o mercado, concorrência, demanda, tendências econômicas, regulamentações e fatores sociais.
3. *Análise de mercado*: Avaliação sobre o mercado potencial para a nova atividade econômica. Analise o tamanho do mercado, as características demográficas e comportamentais dos clientes em potencial, as tendências de consumo, a concorrência existente e os principais impulsionadores e obstáculos para o sucesso.
4. *Análise financeira*: Realização de uma análise financeira detalhada para determinar a viabilidade econômica do empreendimento. Isso pode incluir a projeção de receitas, custos operacionais, investimentos iniciais, fluxo de caixa projetado e

indicadores financeiros, como o retorno sobre o investimento (ROI), tempo de retorno do investimento (*payback*) e taxa interna de retorno (TIR).

5. *Análise de riscos*: Identificação e avaliação sobre os principais riscos associados à nova atividade econômica. É importante considerar fatores como volatilidade do mercado, incertezas regulatórias, riscos operacionais, concorrência e outros fatores que possam afetar o desempenho financeiro e a sustentabilidade do empreendimento.
6. *Análise de viabilidade*: Com base nas informações coletadas e nas análises realizadas, é a avaliação propriamente dita da viabilidade do empreendimento. É importante considerar todos os aspectos financeiros, riscos envolvidos e outros fatores relevantes para determinar se a atividade econômica proposta é viável ou se ajustes são necessários.
7. *Elaboração de relatório*: Após concluir todas as etapas anteriores, se recomenda compilar todas as informações e análises em um relatório detalhado. O relatório deve fornecer uma visão geral do estudo de viabilidade econômica, incluindo os objetivos, metodologia, resultados, conclusões e recomendações.
8. *Tomada de decisão*: Com base nas conclusões e recomendações do estudo de viabilidade econômica, os tomadores de decisão podem avaliar se o empreendimento é viável e tomar uma decisão informada sobre a implementação do projeto. Isso pode envolver ajustes no plano de negócios, busca de financiamento ou recursos adicionais, ou até mesmo descartar a ideia, dependendo dos resultados obtidos.

Em termos mais específicos para projetos de intervenção urbana, além da viabilidade econômico-financeira, um fator fundamental para a escolha da atividade é o potencial de geração de empregos e de renda. Conforme detalhado no item 2.4.4. deste trabalho, Ferreira (2021) identificou um conjunto de indicadores econômicos que podem ser considerados para avaliar as atividades com maior potencial de geração de emprego em renda, tendo-se em conta os seguintes aspectos sobre as empresas envolvidas no *cluster*: i) quantidade de empresas; ii) porte das empresas; iii) número de empregos ofertados pelas empresas; iv) média salarial dos empregos ofertados; v) massa salarial dos empregos ofertados; vi) relação entre a projeção de arrecadação fiscal e o investimento realizado.

A mensuração de potencial de geração de emprego e renda, comparando-se diferentes tipos de atividades, possibilita a elaboração de diferentes cenários, permitindo estabelecer, na prática, uma comparação factual entre escolhas possíveis – não apenas para comparar a situação

pretendida com a perspectiva sem intervenção, mas também para avaliar resultados diferentes, medindo seus respectivos impactos, ao se privilegiar determinadas funções ou atividades em vez de outras.

No caso em tela, seria preciso realizar de fato a análise de viabilidade para escolher o *cluster* mais adequado para a região. Entretanto, apenas para fins de exercício, entre os três *clusters* potenciais aventados nas etapas anteriores, o que engloba serviços educacionais e serviços profissionais, científicos e técnicos parece ser o que tem maior potencial de geração de emprego e renda, com a vantagem adicional de estimular tanto o uso comercial em diferentes horas do dia, quanto estimular o uso residencial na área – fatores que contribuem para o dinamismo urbano, além do econômico.

#### **4.2.5. Passo 5: estabelecer diálogos e parcerias**

Um projeto de intervenção urbana será normalmente conduzido pelo poder público, provavelmente a prefeitura da cidade, ainda que com o apoio de outros entes governamentais. Entretanto, só haverá chance de o projeto prosperar se houver um envolvimento real e efetivo da sociedade civil, principalmente do segmento empresarial. É preciso, de início, desmistificar a ideia – ainda muito difundida – de que o estado deve concentrar esforços para proteger o interesse da sociedade em relação a uma suposta oposição ao desejo dos empresários de lucrar em negócios com o governo. Mantendo-se firmes aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da publicidade e da transparência, é possível coordenar esforços conjuntos entre o estado e os empreendedores a fim de pactuar e realizar ações em parceria para um projeto efetivo de intervenção urbana.

Considerando sua complexidade, o estabelecimento de diálogos e parcerias com empreendedores e a sociedade civil para construir conjuntamente um projeto de intervenção urbana em uma área da cidade requer um processo estruturado e participativo. Para além das audiências públicas, já comumente utilizadas, nas quais frequentemente participam quase somente grupos de interesse organizados, é importante envolver outros segmentos da sociedade, especialmente tentando dialogar com empresários e empreendedores que possam ter a interesse de investir na região.

Quando se fala em empresas, discutir o projeto com empreiteiras costumeiramente envolvidas em obras de infraestrutura, apesar de importante, não é o segmento foco quando se quer criar alternativas para o desenvolvimento de novas atividade econômicas para a região –

para isso, é preciso abrir o diálogo em novas frentes, especialmente naquelas identificadas como possíveis *clusters* a serem fomentados.

Com base nesse contexto, a construção de diálogos e parcerias com empreendedores e a sociedade civil para construir conjuntamente um projeto de intervenção urbana pode incluir as seguintes etapas (HEALEY, 1997; LANDRY, 2008; CARMONA, 2010; INNES *et BOOHER*, 2018):

1. *Identificação dos principais interessados*: deve-se identificar os empreendedores, empresários, líderes comunitários e representantes da sociedade civil que possam ter interesse em investir no desenvolvimento econômico da região. Para isso, é importante a realização de uma pesquisa inicial sobre organizações locais, associações empresariais e grupos comunitários relevantes.
2. *Realização de reuniões exploratórias*: desde o início do projeto, é importante que se organize reuniões exploratórias com os interessados identificados. Vale a pena apresentar, de forma honesta e transparente, a visão da prefeitura para a intervenção urbana e os benefícios potenciais para a região. Também é fundamental ouvir, de maneira sincera e realmente aberta ao diálogo, as preocupações, sugestões e ideias dos envolvidos. Essas reuniões iniciais podem ajudar a estabelecer uma base sólida para futuras parcerias.
3. *Criação de um fórum de discussão*: é importante que se estabeleça um fórum onde empreendedores, empresários e representantes da sociedade civil possam se reunir regularmente para discutir o projeto de intervenção urbana. Isso pode ser feito por meio de encontros presenciais, grupos de discussão *online* ou até mesmo redes sociais. É importante que se forneça um ambiente inclusivo e respeitoso, onde todos tenham a oportunidade de contribuir efetivamente.
4. *Compartilhamento informações relevantes*: é importante que se disponibilize informações sobre a área em deterioração, incluindo dados socioeconômicos, desafios enfrentados e oportunidades de desenvolvimento, da forma mais transparente possível. Isso ajudará a construir um entendimento comum sobre a situação e a motivar os interessados a se envolver no projeto.
5. *Estabelecimento de metas e objetivos compartilhados*: uma colaboração horizontal com os interessados para definir metas e objetivos compartilhados para o projeto de intervenção urbana ajudará a que todos estejam alinhados e trabalhem em direção a um propósito comum. Para isso, é importante se considere os aspectos sociais, econômicos e ambientais do projeto.

6. *Desenvolvimento de parcerias estratégicas*: é importante identificar as alternativas legais para oportunidades para parcerias estratégicas entre o setor público, empreendedores e a sociedade civil. Isso pode envolver a criação de consórcios, acordos de cooperação ou até *joint ventures*. Neste passo, pode-se explorar diferentes modelos de negócios que incentivem o investimento privado e o desenvolvimento sustentável.
7. *Busca por financiamento*: identificação de fontes de financiamento para o projeto, como investidores privados, fundos de desenvolvimento, programas governamentais ou parcerias público-privadas. Para isso, deve-se apresentar propostas claras e atraentes aos potenciais financiadores, destacando os benefícios econômicos e sociais do projeto – sem, no entanto, prometer retornos impossíveis.
8. *Estabelecimento de mecanismos de governança*: deve-se criar um sistema de governança que inclua representantes do setor público, empreendedores, empresários e membros da sociedade civil. Essa estrutura garantirá uma coordenação eficiente e uma tomada de decisão participativa.
9. *Promoção da transparência e da comunicação*: durante todo o projeto, é fundamental que se mantenha os interessados informados sobre o andamento do projeto, resultados alcançados e desafios enfrentados. A transparência em todas as etapas e a valorização do *feedback* contínuo são importantes para a longevidade do engajamento.
10. *Avaliação e ajustes do projeto*: é preciso que se avalie regularmente o progresso do projeto e se faça ajustes conforme necessário. Vale construir uma rotina na qual se aprende com os desafios encontrados e se compartilham as lições aprendidas com os participantes envolvidos.

Em suma, é fundamental que os líderes do projeto tenham em mente que a construção de diálogos e parcerias leva tempo e requer esforços contínuos. É importante demonstrar compromisso, ouvir atentamente os interessados e buscar soluções que atendam às necessidades de todos os envolvidos.

#### **4.2.6. Passo 6: definir o *cluster* principal**

A partir da análise proposta nas cinco etapas anteriores, chega-se ao momento de definição do *cluster* principal, que servirá como espinha dorsal do processo de intervenção urbana que pretende alterar a estrutura econômica da área tida como deteriorada. A partir da

definição da governança do projeto, da análise da capacidade tecnológica (e da vocação) da área, da avaliação sobre o ambiente concorrencial, da realização dos estudos de viabilidade e do estabelecimento de diálogos e parcerias, é possível realizar uma escolha de atividades econômicas a serem fomentadas que não esteja baseada apenas em impressões pessoais ou voluntarismos, mas que esteja ancorada em dados e informações que permitam uma escolha baseada em evidências.

No exemplo didático que está sendo explorado ao longo deste capítulo, pode-se apontar como mais adequado para o projeto de intervenção na região do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, um *cluster* que englobasse serviços educacionais junto a serviços profissionais, científicos e técnicos. De acordo com a taxonomia utilizada pela *North American Industry Classification System (NAICS)*, os serviços educacionais fornecem instrução e treinamento sobre diversos assuntos. Esses serviços são fornecidos por estabelecimentos especializados, como escolas, faculdades, universidades e centros de treinamento. Escolas primárias e secundárias, faculdades centros universitários, universidades e escolas profissionais correspondem a níveis formais de educação designados por diplomas e graus (incluindo certificados equivalentes). Os demais grupos da indústria são especializados, podendo oferecer instrução em assuntos específicos, por exemplo, aulas de esqui ou um aplicativo específico de *software* de computador.

Por sua vez, os serviços profissionais, científicos e técnicos são prestados por empresas envolvidas em processos nos quais o capital humano é o principal insumo. Esses estabelecimentos disponibilizam o conhecimento e as habilidades de seus funcionários, muitas vezes em regime de atribuição, pelo qual um indivíduo ou equipe é responsável pela entrega de serviços ao cliente. As indústrias deste subsetor são definidas com base na especialização e treinamento específicos do prestador de serviços. A característica distintiva do subsetor é o fato de que a maioria das indústrias nele agrupadas possui processos produtivos quase totalmente dependentes da qualificação dos trabalhadores. Assim, os estabelecimentos classificados neste subsetor comercializam *expertise*.

A combinação desses dois setores da economia é interessante uma vez que o mercado de serviços educacionais desenvolve capital humano para o mercado de serviços profissionais, científicos e técnicos, o qual, por sua vez, retroalimenta o mercado educacional por meio de criação de demanda contínua – ambos se colaborando mutuamente. A proximidade física entre empresas dessas áreas pode influenciar também positivamente o intercâmbio entre elas.

Além disso, o fato desses dois ramos de atividade ocorrerem em turnos ao longo de todo o dia, de manhã à noite, contribui para manter dinamismo na área, uma vez que o uso comercial

é estendido para vários horários. Complementarmente, são atividades que estimulam o uso residencial na área, por conta do perfil do público-alvo desses segmentos, elemento considerado como essencial para gerar dinamicidade urbana, uma vez que, com moradores, o uso passa a ser nas 24 horas do dia.

O perfil dos estudantes e trabalhadores desse tipo de serviço pode indicar às incorporadoras imobiliárias a existência de um mercado residencial potencial, uma vez que há potencialidade de geração de novos empregos – tanto nos serviços educacionais quanto nos serviços profissionais – e de geração de renda média a alta, já que se trata de tipos de emprego com maior nível salarial do que a média de mercado.

Para o desenvolvimento do *cluster*, é possível estabelecer o diálogo com escolas, faculdades e universidades, públicas ou privadas, verificando a possibilidade de se abrir centros avançados ou mesmo novos *campi*, aproveitando os amplos espaços dos antigos armazéns da área portuária. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Faculdades Ibmecc, Universidade Estácio de Sá (UNESA), Universidade Presbiteriana Mackenzie, Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio), Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado do Rio de Janeiro (Sebrae Rio) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac RJ) são apenas alguns exemplos de instituições que poderiam ser convidadas para o diálogo.

Escolas de temas específicos também podem aproveitar o ecossistema a ser estimulado, com a oferta de cursos em áreas com potencial de crescimento, tais como tecnologia da informação, robótica e automação, energias renováveis, manufatura avançada, finanças, ciência e análise de dados, tecnologia em saúde, *marketing* e atendimento ao usuário, entre muitas outras.

Também há espaço para treinamentos específicos a serem demandados por empresas de consultoria, atendimento e capacitação para as empresas de serviços profissionais, científicos e técnicos que compõem a outra parte do *cluster*. Para esse segmento podem contribuir para o desenvolvimento do *cluster* instituições como Associação Brasileira de Consultores (ABC), Associação Brasileira de Consultores Empresariais (ABRACEM), Associação Brasileira das Empresas de Consultoria e Engenharia Ambiental (AESAS), Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento (ABTD), Associação Brasileira de Relações Empresa Cliente (ABRAREC), Associação Brasileira de Consultores de Organização (ABCOO) e Associação

Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), sendo esses apenas alguns exemplos de possíveis atores a serem envolvidos para a construção do projeto.

#### **4.2.7. Passo 7: delimitar o universo da intervenção**

De acordo com a metodologia *PMBOK - Project Management Body of Knowledge*, a definição clara do escopo do projeto é um aspecto básico para garantir que todas as partes interessadas estejam alinhadas com as expectativas do projeto. Isso evitará que os atores envolvidos – normalmente caracterizados por um espírito realizador – se entusiasmem na fase de elaboração e definam objetivos tão ousados a ponto de se tornarem inviáveis. É preciso ter clareza de que o que se pretende realizar seja factível: para isso, espera-se uma estratégia com um plano de ações simples e identificáveis, ancorado num cronograma e num plano orçamentário-financeiro, que permitam a visualização de um percurso bem definido, com início, meio e fim.

Uma boa definição de escopo permitirá a criação de um elemento fundamental para a sequência e continuidade de qualquer projeto: o propósito. Ter um propósito claro, facilmente identificável e, principalmente, compartilhado por todos os envolvidos, é um fator chave de sucesso. Um propósito bem definido facilitará os gestores na tomada de decisões operacionais e táticas do dia a dia, bem como nas eventuais necessidades de correção de rumo nas decisões de caráter mais estratégico. Em situações de dúvida, é preciso, sempre, retornar ao propósito.

Para além da definição de escopo, nos casos de projetos de intervenção urbana, por seu caráter essencialmente espacial, a delimitação do universo inclui também a definição do perímetro da intervenção. É importante observar que não se pode tentar resolver todos os problemas da cidade em uma única ação, nem mesmo se espera poder resolver todos os desafios da área onde está localizada a intervenção. Por isso, não se deve incluir no perímetro da intervenção qualquer área que esteja deteriorada, mas sim, somente aquelas que têm potencial para serem utilizadas pelas atividades econômicas escolhidas para serem priorizadas na intervenção. Para isso, faz-se necessária a realização de duas análises fundamentais: uma relativa aos espaços privados e uma relativa aos espaços públicos.

A primeira análise inclui uma avaliação sobre a disponibilidade, as características e o estado dos imóveis privados localizados na área na qual se pretende intervir, considerando tanto os lotes quanto os edifícios edificados. Devem ser considerados características como o volume das áreas disponíveis para uso, seus preços de mercado, a situação legal sobre a propriedade desses imóveis, eventuais limitações relativas à legislação (zoneamento, uso e ocupação do

solo, regras de recuo e afastamento *etc.*), casos de tombamento pelo patrimônio histórico. Esse levantamento deve considerar não apenas para a situação presente, mas deve apontar também para as potencialidades futuras desse conjunto de imóveis, relacionando-as, sempre, com as perspectivas e metas relacionadas às atividades econômicas a serem desenvolvidas pelo projeto.

O segundo estudo analítico a ser desenvolvido se refere aos espaços públicos da área a ser delimitada pelo projeto, considerando sua situação presente – suas características e condições de infraestrutura – e suas potencialidades futuras. Para isso, é interessante que se realizem levantamentos sobre o uso desses espaços – o que pode ser feito com técnicas de contagem de pessoas em espaços públicos (GEHL, 2011; TENORIO, 2012; WHYTE, 2021). Também se espera a condução de um inventário em relação à infraestrutura da área, considerando os seguintes aspectos: acesso de transporte (individual e público), ruas, ciclovias, calçadas, mobiliário urbanos, iluminação pública, áreas de estacionamento, rede elétrica, rede de água e saneamento, redes de dados e telecomunicações, entre outros aspectos de projeto urbano. Esse diagnóstico irá balizar as ações de infraestrutura a serem inseridas no projeto de intervenção, inclusive no que se refere às estimativas orçamentárias e os prazos do cronograma.

#### **4.2.8. Passo 8: mobilizar recursos de financiamento**

Um dos aspectos importantes para o desenvolvimento de projetos de intervenção urbana em áreas deterioradas é a questão do financiamento das obras de infraestrutura e de melhoria dos espaços públicos. Como estudado no capítulo 1, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) prevê alguns instrumentos que podem auxiliar nessa tarefa – e que podem ser utilizados para recuperar áreas urbanas deterioradas. São instrumentos que devem estar previstos no plano diretor urbano, bem como no processo de definição da zona que será submetida às ações de recuperação urbanística, dentre os quais três se destacam para fins de financiamento: i) outorga onerosa do direito de construir; iii) transferência do direito de construir; e iii) operações urbanas consorciadas.

A outorga onerosa do direito de construir é um mecanismo pelo qual que o proprietário de um terreno pode obter o direito de construir além dos limites estabelecidos pelo zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira à prefeitura. Em outras palavras, o proprietário paga pela possibilidade de aumentar o potencial construtivo de sua propriedade. Os recursos arrecadados pela prefeitura com a outorga onerosa podem ser utilizados para financiar melhorias urbanas, como infraestrutura, habitação de interesse social, transporte, entre outros.

A transferência do direito de construir permite que um proprietário que possui um terreno com restrições de uso ou potencial construtivo abaixo do permitido pelo zoneamento possa transferir esse direito para outro terreno na mesma área urbana. Nesse caso, o proprietário vende ou negocia o direito de construir excedente para outro proprietário que deseja aumentar o potencial construtivo de sua propriedade. A transferência pode ser realizada dentro de um mesmo loteamento ou até mesmo entre diferentes proprietários, desde que estejam em uma zona específica determinada pela legislação municipal.

As operações urbanas consorciadas são instrumentos de gestão urbanística utilizados para promover a reestruturação de áreas urbanas deterioradas, subutilizadas ou que demandam intervenções significativas. São uma forma de parceria entre o poder público, proprietários de imóveis e outros atores envolvidos no desenvolvimento urbano, visando a transformar a área, de acordo com diretrizes estabelecidas em um plano de intervenção, considerando-se os seguintes elementos:

- *Objetivos*: as operações urbanas consorciadas têm como objetivo principal promover a requalificação urbana de áreas deterioradas, revitalizar espaços públicos, melhorar a infraestrutura e promover o desenvolvimento sustentável. Elas buscam atender às demandas da população e solucionar problemas urbanos, como falta de infraestrutura, habitação precária ou desigualdades socioeconômicas.
- *Parceria entre os setores público e privado*: as operações urbanas consorciadas envolvem a colaboração entre o poder público, proprietários de imóveis e investidores privados. Essa parceria visa a combinar recursos financeiros, conhecimento técnico e expertise para viabilizar a implementação das ações previstas no plano de intervenção.
- *Plano de intervenção*: cada operação urbana consorciada é regida por um plano de intervenção que estabelece diretrizes, metas, projetos e ações para a requalificação da área. Esse plano é elaborado em conjunto pelos participantes da operação e deve ser aprovado pelo poder público, geralmente por meio de legislação específica.
- *Mecanismos de financiamento*: as operações urbanas consorciadas buscam viabilizar financeiramente as intervenções urbanas por meio de diversos mecanismos, como a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), taxas e contribuições cobradas dos proprietários, parcerias público-privadas (PPPs), empréstimos e financiamentos, entre outros.

- *Participação da comunidade*: é importante que as operações urbanas consorciadas promovam a participação da comunidade local, por meio de mecanismos de consulta pública, audiências e espaços de diálogo. A inclusão da população afetada e a consideração de suas demandas contribuem para o processo de tomada de decisões e para a construção de um projeto mais sustentável e inclusivo.
- *Monitoramento e avaliação*: durante a implementação da operação urbana consorciada, é necessário um sistema de monitoramento e avaliação para verificar o cumprimento das metas estabelecidas no plano de intervenção, bem como o impacto das ações realizadas. Essa etapa é fundamental para garantir transparência e ajustes necessários ao longo do processo.

As operações urbanas consorciadas são regulamentadas por legislações específicas em cada município ou região, que definem procedimentos, critérios e diretrizes para sua aplicação. Elas representam uma oportunidade de transformar áreas urbanas deterioradas em espaços mais atrativos, sustentáveis e inclusivos, impulsionando o desenvolvimento da cidade como um todo.

Rocci (2017), que avaliou os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade buscando identificar de que forma cada um deles pode contribuir para ampliar o dinamismo de áreas deterioradas na cidade, concluiu que o instrumento mais relevante para esse objetivo seria o uso de operações urbanas consorciadas, pelo fato de que sua abordagem está baseada em buscar induzir um processo de intervenção urbana capaz de reestruturar o território, reintegrando as dinâmicas econômica e social de uma área deteriorada da cidade.

Entretanto, em que pese o potencial desses instrumentos de financiamento, é preciso correlacionar que as alterações de normas urbanísticas devem ter como propósito o alcance dos objetivos do projeto – e não esquecer o caso do Rio de Janeiro, onde a prefeitura utilizou extensamente a venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) sem ser atrelado a um propósito de atividade econômica com potencial de se instalar na área. Mais danoso ainda foi o fato de toda a operação ter sido financiada pelo governo federal, por meio de banco público, que acabou adquirido todos os certificados emitidos, para não inviabilizar completamente a iniciativa.

Em suma, o uso de outorga onerosa do direito de construir, de transferência do direito de construir e de operações urbanas consorciadas, ao combinar esforços públicos e privados, pode, de fato, contribuir como uma estratégia de financiamento para viabilizar os investimentos em infraestrutura necessários para obras em áreas deterioradas que passam por um processo de recuperação. Entretanto, esses instrumentos não necessariamente alteram as estruturas econômicas da região, aspecto que é fundamental para que as transformações realizadas

perdurem no tempo, a partir de um dinamismo calcado em desenvolvimento econômico, de forma sustentável. Assim, mesmo como o uso desses instrumentos de gestão urbana, faz-se necessária a complementação da estratégia com outras ações que possam estimular o desenvolvimento econômico na área trabalhada.

#### **4.2.9. Passo 9: institucionalizar, monitorar e comunicar**

Considerando o protagonismo da prefeitura na condução de um projeto de intervenção urbana, para fins de publicidade, transparência e legalidade, é recomendável a institucionalização do projeto em lei municipal, desde o início dos trabalhos. A institucionalização do projeto traz, pelo menos, três vantagens ao processo.

A primeira vantagem é criar um ambiente jurídico-normativo para a iniciativa, permitindo uso de recursos orçamentários nas ações e oficializando a prioridade do tema para toda a administração. Para atingir a eficácia desejada, o projeto para a intervenção deve trazer metas detalhadas e prazo para cada atividade proposta. Sem metas, prazos e responsáveis claros e publicizados, é difícil manter, em todas as áreas de governo, a prioridade necessária à iniciativa. Ter prazos definidos em legislação é também fator “inspirador” para diferentes setores do governo, uma vez que o não cumprimento dos prazos e metas pactuados podem, eventualmente, levar a uma responsabilização por parte dos gestores.

A segunda vantagem de instituir um marco legal é a transparência, pois permitirá que a sociedade acompanhe (e cobre) os esforços de transformação urbana. Com metas e prazos públicos, é mais difícil para os setoriais de governo deixarem compromissos de lado – e serve ainda como fator de segurança para atrair e manter o engajamento dos parceiros privados.

A terceira vantagem é um estímulo à perenidade do projeto, fazendo com que seja mais fácil para que as ações permaneçam mesmo com a possível troca de gestão governamental ao longo da implantação da intervenção. Também poderá contribuir para a permanência do projeto no tempo o estabelecimento de uma governança que inclui, de forma institucionalizada, o detalhamento da parceria entre o público e o privado. Para isso, sugere-se optar pela publicização da gestão da operação por meio da seleção e contratualização de uma organização social, ou instituição afim, também de maneira institucionalizada em lei. Da mesma forma, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade, no caso de utilização de operação urbana consorciada, também se requer a institucionalização de legislação específica para esse fim.

Uma vez institucionalizada a estratégia, ressalta-se a importância de se implementar um método de monitoramento do projeto de intervenção urbana – uma prática essencial para

garantir o sucesso e a eficácia das iniciativas implementadas nas cidades. O objetivo do monitoramento é acompanhar o progresso do projeto, avaliar o alcance dos resultados esperados e identificar eventuais desvios ou problemas que possam surgir ao longo do processo. Algumas etapas importantes para realizar o monitoramento de projetos de intervenção urbana são:

- *Definição de indicadores*: antes de iniciar a intervenção, é fundamental estabelecer indicadores claros e mensuráveis que permitam acompanhar o progresso e os resultados do projeto. Esses indicadores devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e ter um prazo definido.
- *Coleta de dados*: para monitorar o projeto, é necessário coletar informações relevantes sobre o andamento das atividades e o cumprimento das metas estabelecidas. Isso pode incluir dados estatísticos, pesquisas de campo, entrevistas com *stakeholders*, entre outros.
- *Estabelecimento de cronograma*: é importante definir um cronograma para o monitoramento, com prazos para coleta de dados, análise dos resultados e realização de eventuais ajustes no projeto.
- *Avaliação dos resultados*: com base nos indicadores definidos e nos dados coletados, é possível avaliar o progresso do projeto e determinar se as metas estão sendo alcançadas conforme o planejado.
- *Identificação de problemas e desvios*: durante o monitoramento, podem surgir problemas ou desvios em relação ao planejado. É importante identificar essas questões o mais cedo possível para tomar medidas corretivas e evitar que os problemas se agravem.
- *Comunicação e transparência*: manter uma comunicação clara e transparente com todos os envolvidos no projeto é essencial. Isso inclui informar regularmente os *stakeholders* sobre o progresso e os resultados alcançados, além de compartilhar os desafios enfrentados e as medidas adotadas para superá-los.
- *Ajustes e melhorias contínuas*: com base nos resultados do monitoramento, o projeto pode precisar de ajustes ou melhorias para aumentar sua eficácia. É importante ser flexível e adaptar-se às mudanças necessárias ao longo do processo.
- *Registro e documentação*: manter um registro detalhado de todo o processo de monitoramento é importante para garantir a continuidade do projeto e servir como referência para futuras intervenções urbanas.

- *Avaliação pós-implantação*: após a conclusão do projeto, é importante realizar uma avaliação pós-implantação para verificar o impacto a longo prazo da intervenção urbana e aprender lições para projetos futuros.

No que se refere à comunicação, a internet e a transformação digital dos meios de comunicação nos possibilitaram registrar e trocar experiências de forma cotidiana. Casos de sucesso podem inspirar a seguir por melhores caminhos, enquanto fracassos e contratempos podem ser evitados se soubermos aprender com os erros dos outros. Nesse contexto, as redes e estratégias de comunicação são fator essencial para sucesso de qualquer estratégia.

Para além da comunicação pública de todas as etapas importantes do projeto, essencial para o envolvimento da sociedade e de potenciais parceiros externos, internamente também a comunicação é fundamental. Os gestores do núcleo de transformação urbana devem estabelecer rotina de *reports* frequentes, se possível semanais, com atualização de cronogramas de entregas e mapeamento de riscos / problemas. Caso necessário, esses problemas devem ser rapidamente levados à alta gestão para tratamento mais decisivo. Do ponto de vista interno, é importante também manter um fluxo permanente de comunicação e de disseminação, à toda a equipe, dos objetivos da transformação, da missão da gestão, das prioridades e das metas, a fim de dar sentido ao trabalho, manter firme o propósito e o engajamento de todos.

Por fim, vale a pena comemorar e divulgar cada conquista. Com a estratégia baseada em entregas pequenas e frequentes, sempre haverá uma boa notícia sobre o projeto em curso. É preciso compartilhar todas elas, nos canais digitais, nas redes sociais, em eventos. Isso mantém a equipe de transformação urbana satisfeita e engajada, traz a atenção para parceiros fora e dentro governo e, principalmente, chega até a população, que, no fim das contas, é o objetivo maior da transformação urbana. Os espaços da cidade são criados e ofertados para serem utilizados – se isso não ocorre, todo o esforço terá sido em vão. Afinal, a razão de todo o trabalho de transformação urbana é, simplesmente, melhorar a vida de quem vive na cidade.

#### **4.2.10. Passo 10: iniciar as intervenções urbanas**

A partir da definição da governança do projeto, da análise da capacidade tecnológica (e da vocação) da área, da avaliação sobre o ambiente concorrencial, da realização dos estudos de viabilidade, do estabelecimento de diálogos e parcerias, da definição do *cluster* principal, da delimitação do universo de intervenção, da mobilização de recursos de financiamento e da institucionalização e comunicação, o último dos passos iniciais preparatórios do projeto representa o efetivo início da operação: as obras de intervenção urbana .

A macro ideia desta etapa é a realização de investimentos iniciais por parte do poder público (preferencialmente também por parte de parceiros privados), os quais, num segundo momento, deverão retornar ao erário por meio da ampliação de arrecadação como consequência da dinamização econômica da área. Para isso, pode-se buscar inspiração no conceito de “mínimo viável” (*minimum viable*, em inglês), uma das bases da metodologia ágil, especialmente no desenvolvimento de produtos ou serviços. Também conhecido como MVP (*minimum viable product*), trata-se de uma versão simplificada e funcional de um produto que é lançado no mercado com o objetivo de coletar *feedback* dos usuários e validar hipóteses – evitando custos excessivos em versões mais elaboradas, sem que tenham sido antes testadas.

O termo foi popularizado por Eric Ries, autor do livro *A startup enxuta* (2012), e está associado ao movimento *Lean Startup*, que busca a criação de produtos de forma rápida e eficiente. O mínimo viável concentra-se na entrega de valor essencial aos usuários, evitando o desenvolvimento excessivo de funcionalidades antes de obter *feedback* real. O mínimo viável é desenvolvido com o propósito de validar as principais suposições e hipóteses do produto, identificar erros e obter *insights* para guiar o desenvolvimento futuro. Ele permite que as equipes obtenham informações reais sobre a aceitação do produto no mercado e façam ajustes com base nesses dados.

Ao adotar a abordagem do mínimo viável, as equipes de desenvolvimento podem economizar tempo, recursos e esforços, concentrando-se apenas no que é essencial para lançar o produto. Isso reduz o risco de desenvolver um produto que não atenda às expectativas dos usuários ou não tenha demanda suficiente no mercado. É importante ressaltar que o mínimo viável não é um produto incompleto ou de baixa qualidade. Ele deve ter uma funcionalidade básica que seja útil para os usuários e cumpra seu propósito principal. Com base no *feedback* recebido, o produto é refinado e melhorado em iterações subsequentes, adicionando mais funcionalidades e aprimorando sua qualidade.

Essa mesma lógica pode ser aplicada a projetos de infraestrutura urbana. Em vez de ações complexas e custosas, pode-se pensar em pequenas intervenções, mais rápidas, baratas e constantes para que o projeto possa estar sempre sendo avaliado e ajustado conforme os *feedbacks* das pessoas. Essa perspectiva se relaciona com o urbanismo tático, uma abordagem de planejamento urbano que busca implementar intervenções de curto prazo e baixo custo para melhorar a qualidade do espaço público nas cidades. Essas intervenções são flexíveis, por vezes temporárias, permitindo que sejam ajustadas e adaptadas conforme necessário.

Para as necessidades de intervenções de maior porte, que demandam maior volume de recursos, como ações de transporte, mobilidade e infraestrutura viária, pode-se recorrer ao uso de parcerias público-privadas, conforme definido pela Lei Federal nº 11.079/2004.

Conforme detalhado no primeiro capítulo deste trabalho (item 1.3), uma possibilidade adicional para a manutenção da infraestrutura ao longo do tempo seria a constituição de um *Business Improvement Districts (BID)*, uma área geográfica definida em que empresas e proprietários se unem para investir em melhorias em sua comunidade empresarial. Essas áreas são gerenciadas por associações privadas sem fins lucrativos – autorizadas pelo poder público – e seus membros passam a pagar, de forma compulsória, um imposto extra para ajudar a financiar projetos que visam a melhorar a aparência, segurança e atratividade do local. As associações de melhoria de bairro podem utilizar os recursos financeiros obtidos para projetos como revitalização de ruas e fachadas de prédios, promoção de eventos e atividades comunitárias, segurança pública, limpeza urbana e outros projetos de melhoria de infraestrutura. Os BID são tidos como uma forma de melhorar a qualidade de vida em áreas urbanas e de torná-las mais atraentes para as empresas e os consumidores.

### **4.3. Resumo e considerações finais do capítulo**

A partir das reflexões teóricas e práticas analisadas nos três primeiros capítulos, este quarto capítulo se propôs a condensar os principais elementos levantados nos capítulos anteriores e elencar aspectos a serem considerados em projetos de intervenção urbana para reintegração de áreas deterioradas à cidade. Para isso, foi dividido em duas partes. Na primeira parte, apresentou-se, em um único quadro sintético, uma composição com os principais elementos relativos a aspectos urbanísticos, abordados no primeiro capítulo, a aspectos econômicos, abordados no segundo capítulo, e a aspectos institucionais e de comunicação observados a partir dos estudos de caso apresentados no terceiro capítulo.

A segunda parte do capítulo buscou transformar os elementos sintetizados no quadro 4 em propostas concretas de ação, para que, agora em formato sequencial, tanto o setor público quanto o setor privado possam, de forma clara, visualizar um caminho a ser percorrido na elaboração de projetos de intervenção urbana. A título de exercício didático, quando necessário para fins exemplificativos, as propostas de ação trouxeram proposições hipotéticas para a zona portuária do Rio de Janeiro, na área do Porto Maravilha.

Em resumo, as ações propostas são as seguintes: 1) estabelecer uma governança; 2) analisar a capacidade tecnológica – e a vocação da área; 3) avaliar ambiente concorrencial; 4)

realizar estudo de viabilidade; 5) estabelecer diálogos e parcerias; 6) definir o *cluster* principal; 7) delimitar o universo da intervenção; 8) mobilizar recursos de financiamento; 9) institucionalizar, monitorar e comunicar; e 10) iniciar as intervenções urbanas. Em suma, o propósito deste capítulo foi tentar apresentar, de forma direta e prática, em forma de uma sequência de passos, os aspectos que não devem ser negligenciados por quem buscar dar perenidade e sustentação a projetos de intervenção urbana para dinamizar e reintegrar áreas deterioradas à cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há diversas razões pelas quais algumas áreas da cidade se deterioram enquanto outras se tornam dinâmicas, incluindo fatores econômicos, urbanísticos, sociais, culturais e até mesmo a aleatoriedade. Compreender essas dinâmicas – e, mais importante ainda, minimizar as chances de deterioração e promover a revitalização de áreas urbanas – é um tema recorrente no campo do urbanismo. Afinal, existe um desejo comum e legítimo de viver em ambientes bonitos, agradáveis e prósperos.

Na literatura acadêmica, há uma razoável convergência quanto aos atributos que favorecem o dinamismo urbano, tais como: diversidade de usos, atividades nas fachadas térreas, quadras curtas, loteamentos com testadas estreitas, densidade populacional equilibrada, preservação da escala do pedestre, permeabilidade visual, conforto ambiental, acessibilidade e redução da velocidade do tráfego. A partir desses elementos, surgem ideias e propostas de intervenção.

No entanto, quando a discussão se limita apenas à perspectiva do urbanismo, surge uma lacuna em relação à função socioeconômica que a área de intervenção assumirá na cidade. Propostas idealizadas para áreas de lazer ou culturais, muitas vezes, não são baseadas em estudos das reais necessidades da economia urbana. Conseqüentemente, esses projetos tendem a declinar rapidamente ou exigem investimentos governamentais contínuos para se manterem ativos. A pesquisa se debruçou sobre o tema, buscando subsídios e métodos em outras áreas do conhecimento, especialmente na economia, o que demonstrou que a baixa efetividade dos casos estudados se deve a concentração em aspectos de melhorias físicas, sem uma clareza sobre o que pode dinamizar economicamente uma área.

No que se refere aos atributos urbanísticos que potencializam o dinamismo urbano, a pesquisa apontou a importância dos seguintes atributos: 1) diversidade de usos; 2) quadras curtas; 3) densidade equilibrada de pessoas; 4) acessibilidade / conexão com o entorno; 5) diminuição da velocidade do tráfego; 6) fachadas ativas; 7) testadas de lotes estreitas; 8) manutenção da escala do pedestre; 9) permeabilidade visual; e 10) conforto ambiental.

Sobre as ações e ferramentas possíveis para estimular esses atributos, destacam-se: 1) flexibilização do zoneamento, 2) ampliação do coeficiente de aproveitamento; 3) flexibilização das regras de recuo/afastamento; 4) priorização do transporte público; 5) redução das áreas de estacionamento gratuito; 6) prioridade para pedestres nas vias; 7) desenho de espaços públicos; e 8) desapropriação de edifícios abandonados.

Como resultado da pesquisa sobre aspectos da economia urbana, observaram-se os seguintes atributos como fomentadores de dinamismo urbano, a fim de embasar a escolha de atividades a serem fomentadas em um projeto de intervenção urbana: 1) capacidade tecnológica / vocação; 2) menor competição; 3) potencial de geração de empregos; 4) potencial de geração de renda; 5) pequenos negócios; 6) disponibilidade de conhecimento; 7) atração de talentos; 8) possibilidade de interação pessoal; 9) combinação de usos (residencial, laboral, lazer); 10) conexão com a paisagem.

Em relação a ações e ferramentas possíveis para o fomento a esses atributos, tem-se as seguintes: 1) análise da capacidade tecnológica / conhecimento; 2) pesquisa de demanda; 3) análise de potencial de empregos; 4) análise de ambiente concorrencial; 5) proposição de cluster; 6) elaboração de business case; 7) estudo sobre incentivos; e 8) parceiras público-privadas.

Os casos estudados remeteram a outros aspectos complementares para o estímulo ao dinamismo urbano, que foram agrupados em elementos institucionais e de comunicação: 1) governança, 2) líderes empreendedores; 3) permeabilidade governo/mercado/sociedade; 4) prioridade de agenda governamental; 5) parcerias; 6) ambiente de negócios; 7) construção de narrativa; 8) conexão com a cultura local; 9) apropriação pela sociedade; e 10) comunicação permanente.

As ações e ferramentas que podem ser utilizadas para estimular esses atributos são: 1) mapeamento de atores; 2) institucionalização da estratégia; 3) criação de canais de diálogo; 4) mobilização de recursos; 5) simplificação normativa; 6) prioridade para governança; 7) espaços de escuta; e 8) estratégia de comunicação.

Por fim, buscou-se transformar os elementos sintetizados nos estudos da pesquisa em uma sequência de passos metodológicos a serem seguidos durante a realização dos projetos, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. São os seguintes passos: 1) estabelecer uma governança; 2) analisar a capacidade tecnológica – e a vocação da área; 3) avaliar ambiente concorrencial; 4) realizar estudo de viabilidade; 5) estabelecer diálogos e parcerias; 6) definir o cluster principal; 7) delimitar o universo da intervenção; 8) mobilizar recursos de financiamento; 9) institucionalizar, monitorar e comunicar; e 10) iniciar as intervenções urbanas.

Em suma, o propósito da etapa final foi tentar apresentar, de forma direta e prática, em forma de uma sequência de passos, os aspectos que não devem ser negligenciados por quem buscar dar perenidade e sustentação a projetos de intervenção urbana para dinamizar e reintegrar áreas deterioradas à cidade.

Ao longo da pesquisa, observaram-se limitações relevantes para a consecução dos objetivos propostos no trabalho. No que se refere a aspectos urbanísticos do dinamismo urbano, embora haja muita convergência na literatura especializada apontando os atributos que favorecem ou desfavorecem o dinamismo urbano, o que se observa, de modo geral, é uma certa simplificação nas relações de conexão causal estabelecidas entre atributos urbanísticos e dinamismo urbano.

Os estudos urbanísticos, sejam de base configuracional, morfológico ou de sintaxe urbana, tendem a simplificar a complexidade das dinâmicas urbanas, reduzindo-as a relações lineares e causais entre características físicas e desempenho urbano. No entanto, as dinâmicas urbanas são resultado de uma interação complexa de fatores físicos, sociais, econômicos, políticos e culturais, que nem sempre podem ser adequadamente capturados apenas pela análise das características físicas do ambiente.

Ao se analisar o cotidiano das cidades brasileiras, não é difícil encontrar áreas que, em tese, atendem aos atributos urbanísticos apontados como dinâmicos, mas que na prática, são áreas deterioradas – e vice-versa: áreas nas quais não se verificam os atributos necessários, mas que conseguiram encontrar sua própria forma de dinamismo. Não há muitos estudos empíricos que busquem isolar aspectos urbanísticos, comparando atributos similares em áreas distintas, a fim de se observar, de forma mais precisa, como cada atributo pode contribuir ou não para o dinamismo urbano – sendo este um campo fértil para futuras pesquisas.

No que se refere aos aspectos econômicos, as limitações são ainda maiores. Ao se estudar as teorias locacionais, tem-se razoável aprofundamento nos estudos que buscam identificar o melhor local para a realização de determinada atividade. Mas o contrário é muito raro: quase não há estudos sobre como aproveitar a potencialidade de um local dado. Os estudos de demanda existentes também são limitados, uma vez que, embora seja importante ouvir a comunidade local, dificilmente as pessoas em geral têm elementos para propor algo que ainda não conhecem, limitando a capacidade de se captar inovações dessa forma.

Em termos da escolha de atividades econômicas para gerar desenvolvimento, há muito divergência entre as diferentes abordagens da economia sobre as possibilidades de se estimular o florescimento de atividades geradoras de oportunidades, de emprego e de renda. Os estudos mais recentes focam na economia da complexidade, uma subárea da economia ainda muito incipiente, embora promissora, ainda com pouco estudos empíricos que comprovem de fato a correlação entre complexidade e perspectivas de desenvolvimento.

Os estudos de complexidade disponíveis contam com dados nem sempre detalhados, tampouco completamente confiáveis, uma vez que têm origem, formas de coleta, periodicidade

de atualização e taxonomia diferentes a depender do país e da região de captação. Sobre esse aspecto, abre-se espaço para um aprofundamento das pesquisas, não apenas em termos de estabelecimento de relações entre as diferentes atividades econômicas, considerando os aspectos de capacidade tecnológica e de ambiente concorrencial, mas também no detalhamento, descrição e coleta de dados mais específicos que permitam análises mais acuradas e, assim, caminhos mais seguros e efetivamente promissores para o desenvolvimento.

Há ainda uma limitação mais aguda neste contexto que é a quase total falta de correlação entre potencialidade de atividades econômicas e os atributos espaciais de áreas específicas da cidade. Os estudos econômicos costumam ter menor granularidade espacial, analisando frequentemente economias regionais ou, no máximo, de uma cidade. A análise das potencialidades econômicas de uma área específica dentro da cidade é um campo ainda totalmente em aberto, sendo amplas as possibilidades de aprofundamento das pesquisas que apliquem as metodologias de identificação de potencialidades econômicas em áreas específicas, correlacionando atributos econômicos a atributos espaciais.

Por fim, observa-se a possibilidade de se avançar em metodologias de integração multidisciplinar, aplicando e consolidando os conteúdos propositivos apresentados nesta dissertação por equipes multidisciplinares – não apenas especificamente da economia e da arquitetura e urbanismo, mas também do direito, da comunicação, da gestão pública e de outras áreas afins. A aplicação desses possíveis estudos futuros poderia privilegiar áreas estrategicamente delimitadas por planos diretores e ser operacionalizada por instrumentos de políticas urbanas, tais como operações urbanas consorciadas, outorga onerosa, transferência de potencial construtivo, entre outros. Ao se isolar determinados elementos do conjunto mais amplo de aspectos que influenciam a existência ou não de dinamismo urbano, seria possível indicar, talvez com maior precisão, seus respectivos graus de influência, contribuindo para uma análise mais acurada nesse campo de estudo.

## REFERÊNCIAS

- ABASCAL, E. *et al.* **Projetos urbanos na América Latina: critérios qualitativos e indicadores: os casos de Recife, Rio de Janeiro, Santiago do Chile e Calama.** Relatório de pesquisa, 2015.
- ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana, uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ACSELRAD, H. Discurso da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - ANPUR.** A.1, nº.1. Recife, 1999.
- ADLER, M. D.; POSNER, E. A. **Cost-benefit analysis: economic, philosophical, and legal perspectives.** The University of Chicago Press, 2001.
- ALBURQUEQUE, I. J. C.; LACERDA, N. Normas indutoras e interesse público: o Porto Digital (Bairro do Recife) e a captura da coisa pública. **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.** São Paulo, 2017.
- ALEXANDER, C.; ISHIKAWA, S.; SILVERSTEIN, M. **A pattern language.** New York: Oxford University Press, 1977.
- ALMEIDA, C. S. O Porto Maravilha e a sustentabilidade urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2019.
- ANDRADE, E.C. Externalidades. *In:* BIDERMAN, C.E.; ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- ANDERSEN, H. **Urban sores: on the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods.** London: Routledge, 2003.
- ANTOINE, J. Desenvolvimento e funções económicas das cidades. **Revista Análise Social,** v. I, n. 4, p. 581-593. Lisboa, 1963.
- ARMSTRONG, S. J. **Principles of forecasting: a handbook for researchers and practitioners.** Kluwer Academic Publishers, 2001.
- ARRUDA, E. S. **Porto de Belém do Pará: origens, concessão e contemporaneidade.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- ARRUDA, M. E. I.; LUCAS, A. T.; DOEBELI, L. S. Integração global e dissociação local: uma análise temporal do planejamento de GDPUs por meio dos projetos Estação das Docas e Belém Porto Futuro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** v.23, 2021.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do Urbanismo.** São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- ASHWORTH, G. J.; VOOGD, H. **Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning.** London: Belhaven Press, 1990.

ÁVILA, P. C. Desenvolvimento urbano por meio dos Business Improvement District. **Caos Planejado**, 26 set. 2022. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/desenvolvimento-urbano-pelos-business-improvement-districts/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BARBOSA, C. S. **Planos e usos na orla de Belém-PA**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

BASTIAT, F. O que se vê e o que não se vê. *In: Frédéric Bastiat*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BELÉM, Prefeitura Municipal. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém. Belém, 2008.

BERRY, J. L. B. **Geography of market centers and retail distribution**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1967.

BERNARDINO, I.; LARCERDA, N. Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n.1, 2015.

BERTAUD, A. Densidade urbana não se desenha. **Caos Planejado**, 5 ago. 2015. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/densidade-nao-se-desenha-2/>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BERTAUD, A. **Ordem sem design: como os mercados moldam as cidades**. Porto Alegre: Bookman, 2023.

BEZERRA, M. C. L.; MARTINS, G. C.; PINHEIRO, J. S. Configuração urbana indutora de dinamismo e deterioração urbana: estudo das áreas centrais de Brasília. **Revista Paranoá**, n. 21. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

BEUTING, A.; MARTINS, B.C.V. Evolução histórica da verticalização de Balneário Camboriú: Orla da Praia e área central da cidade. *In: VIII Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Balneário Camboriú, Junio 2016. Barcelona: DUOT, 2016.

BOA NOVA, G. R. **Porto Maravilha e Modelo Barcelona: uma análise comparativa no âmbito do desenvolvimento local**. Monografia (Bacharelado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

BORDEAUX-RÊGO, R.; PAULO, G. P.; SPRITZER, I. M. P. A.; ZOTES, L. P. **Viabilidade econômico-financeira de projetos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

BORJA, J. Grandes projetos metropolitanos: mobilidade e centralidade. *In: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do séc. XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2001.

BRASIL, Ministério das Cidades / Agência Espanhola de Cooperação Internacional – AECI. **Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. Coordenação Geral de Renato Balbim. Brasília: Ministério das Cidades; AECI, 2008.

BRITTO, J. **Características estruturais dos “clusters” industriais na economia brasileira.** Projeto IPEA, Relatório Final, 2000.

CAMPOS, V. B. G; MELO, B. P. **Relacionando a ocupação urbana com o sistema viário para o desenvolvimento sustentável.** Rede Ibero-americana de Estudo em Polos Geradores de Viagens. 2005.

CARDOSO, I. C. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? **O Social em Questão**, ano XVI, n. 29, 2013.

CARMONA, M. **Public places, urban spaces: the dimensions of urban design.** Abingdon: Routledge, 2010.

CASTRO, C. A. T.; FIGUEIREDO, S. J. L. Políticas públicas e planejamento do turismo: a requalificação do Porto de Belém/PA em Estação das Docas. **V Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – ANPTUR.** Belo Horizonte, 2008.

CDURP, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. **Porto Maravilha.** CDURP, 2014. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/mnuCDURP.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

CDURP, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro. **Porto Maravilha.** CDURP, s/d. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/portomaravilha>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CHOAY, F. **O Urbanismo.** 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

CLARK, G. **Re-appraising the urban planning process as an instrument of sustainable urban development and management.** Nairobi: Habitat, 1994.

COASE, R. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

COMPANS, R. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. *In*: EMURB - Empresa Municipal de Urbanização. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**, p. 49. São Paulo, 2004.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional.** Brasília: Mais Gráfica, 2010.

COSTA, E. J. M.; ANGELIS, A.; BULHÕES, R; CORREIA, T; MONTEIRO, V. **Reflexões sobre a origem, o conceito e a metodologia de estudo de clusters econômicos.** Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

COSTA, M. J. B. **Gestão de orla urbana e turismo sustentável: reflexões e proposições a partir do projeto do Complexo Ver-o-Rio em Belém (PA).** Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia). Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

COSTA, M. S. **Um índice de mobilidade urbana sustentável**. Tese (Doutorado em Planejamento e Operação de Sistemas de Transporte). Universidade de São Paulo, São Carlos - SP, 2008.

COTA, D. A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COTELO, F.; BIDERMAN, C.; HERMANN, B. Avaliação Econômica de Intervenções Urbanas: O “Programa de Renovação do Centro de São Paulo”. In: **XXXI Encontro Nacional de Economia – ANPEC**, Porto Seguro, BA. Niterói: ANPEC, 2003.

CHAMBERS, J. C.; MULLICK, S. K. SMITH, D. D. **How to Choose the Right Forecasting Technique**. Cambridge: Harvard Business Review, 1971.

CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. London: Prentice Hall, 1966.

DANTAS, A. S. D. O espaço público no contexto de grandes projetos de requalificação urbana: o caso da Estação das Docas em Belém-PA. **XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Vitória, 2019.

DANTAS, A. S. **A cidade e seus sentidos: análise dos discursos que embasam projetos de requalificação urbana em Belém (PA)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

D’ARC, H. R.; MEMOLI, M (*org.*). **Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades**. São Paulo, Editora Senac, 2012.

DIÁRIO DO PORTO. Porto Carioca será o novo residencial do Porto Maravilha. **Diário do Porto**, 18 jul. 2022. Disponível em: <<https://diariodoporto.com.br/porto-carioca-e-o-novo-lancamento-residencial-do-porto-maravilha/>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (*org.*). **Economia Regional e Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DUNN, W. N. **Public policy analysis: an integrated approach**. 6<sup>th</sup> ed. New York: Routledge, 2018.

ESTADO DE MINAS. Caixa tenta salvar Porto Maravilha. **Estado de Minas**, 22 ago. 2018. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/22/internas\\_economia,982539/caixa-tenta-salvar-porto-maravilha.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/22/internas_economia,982539/caixa-tenta-salvar-porto-maravilha.shtml)>. Acesso em: 24 mar. 2023.

FARRET, R.; CAMPOS, N. **Análise Espacial Intraurbana**. Texto para discussão na disciplina Análise Espacial Intraurbana - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Brasília: [s.n.], 2021.

FEFERMAN, F. Brazil: good governance in the tropics – the rise of the Porto Digital Cluster of Innovation. *In*: ENGEL, J. **Global clusters of innovation - entrepreneurial engines of economic growth around the world**. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2016.

FERRARINI, F. C. P.; ABIKO, A. K.; SANTOVITO, R. Políticas públicas sustentáveis aplicadas no Porto Maravilha. **14ª Conferência Internacional da LARES**. Rio de Janeiro, 2014.

FERRAZ, V. S. **Hospitalidade urbana em grandes cidades**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, 2013.

FERREIRA, L. C. S. **Proposta metodológica para elaboração de projetos urbanos de aglomerações produtivas (clusters)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, 2021.

FISCHBERG, F. Conheça a Cidade da Educação, que reúne seis instituições de ensino americanas no Qatar. **Extra**, 10 dez. 2010. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/conheca-cidade-da-educacao-que-reune-seis-instituicoes-de-ensino-americanas-no-qatar-252197.html>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

FOLZ, R. R.; MARTUCCI, R. Habitação mínima: discussão do padrão de área mínima aplicado em unidades habitacionais de interesse social. **Revista Tópos**, v. 1, n. 1, p. 23–40, 2007.

FORM, W. The Place of Social Structure in the Determination of Land Use. *In*: **Social Forces**, 34 (2), 1954.

FREITAS, A. P. N. **Políticas culturais e consumo cultural: um estudo dos públicos da Estação das Docas em Belém/PA**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

HARARI, Y. N. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HAYEK, F. Competition as a Discovery Procedure. **New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas**. London: Routledge & Kegan Paul, 1978.

HEALEY, M. J.; ILBERY B. W. **Location & Change: perspectives on economic geography**. New York: Oxford University, 1990.

HEALEY, P. **Collaborative planning: shaping places in fragmented societies**. Vancouver: UBC Press, 1997.

GAGLIARDI, C. M. R. **Intervenções urbanas e dinâmica local: o processo de requalificação do centro histórico de Gênova, Itália**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHL, J. **Life between buildings: using public space**. 6<sup>th</sup> ed. Washington D.C.: Island Press, 2011.

GHENO, P. **Indicador de desempenho urbano: metodologia e perspectiva de integração**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GIOVANINI, A.; PEREIRA, W. M.; ALMEIDA, H. J. F. Diversidade produtiva e crescimento econômico: algumas evidências para os municípios brasileiros. **Nova Economia**, n. 32 (03). Belo Horizonte, Set.-Dez. 2022.

GLAESER, E. L. **Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier**. London: Penguin Books, 2011.

GONDIM, M. F. **Cadernos de Desenho Ciclovias**, 2010.

GRAY, M. N. **Arbitrary lines: How zoning broke the American city and how to fix it**. Washington, D.C.: Island Press, 2022.

GUILHEN, A. J. **A parceira público-privada como instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo-SP**. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, 2014.

HARBERGER, A. C. **On measuring the social opportunity cost of public funds**. Palgrave Macmillan UK, 1972.

HASTINGS, D. F. **Análise financeira de projetos de investimento de capital**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **Journal of Economic Growth**, v. 12, n. 1, pp. 1–25, 2007.

HIDALGO, C. A. *et al.* The product space conditions the development of nations. **Science**, v. 317, n. 5837, pp. 482–487, 2007.

HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. **PNAS**, v. 106, n. 26, pp. 10570–10575, 2009.

HILDENBRAND, W. **Market demand: theory and empirical evidence**. Princeton: Princeton University Press, 2014.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses; argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOYLE, B. The New Waterfront: principles, perceptions and practice in the UK and Canada. *In: Mediterrâneo* n. 10/11, Universidade de Lisboa, 1997.

HOLANDA, F. D. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. **Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy**. 2<sup>nd</sup> ed. Abingdon: Routledge, 2018.

- JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- JACOBS, A.; APPLEYARD, D. Toward an urban design manifesto. **Journal of the American Planning Association**, p. 112-120, 1987.
- JAMESON, F. **The Cultural Turn: selected writings on the postmodern 1983-1998**. London: Verso, 1998.
- JENKINS, G. P.; KUO C. Y.; HARBERGER, A. C. Evaluation of Stakeholder. *In: Cost-Benefit Analysis for Investment Decisions* (manuscript), 2011.
- KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2019.
- KIRZNER, I. **Competição e atividade empresarial**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1986.
- KOTLER, P. **Administração de marketing**. 10ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
- KRUSE, F. **Intervenções em centros urbanos: o caso da antiga área portuária de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- LACERDA, N.; BERNARDINO, I. L. Ressemantização das áreas centrais das cidades brasileiras e mercado imobiliário habitacional: o caso recifense (Brasil). **Cadernos Metrôpole**, v. 22, n. 49, p. 913-934, set./dez. 2020.
- LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Parque tecnológico: entre a inovação e a renda imobiliária no contexto da metrópole recifense (Brasil). **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 34, p. 329-354, nov. 2015.
- LAGO, H. Entrevista concedida em set. 2022.
- LANDRY, C. **The creative city: a toolkit for urban innovators**. 2<sup>nd</sup> ed. Abingdon: Routledge, 2008.
- LEMOS, F. de O. **Metodologia para seleção de métodos de previsão de demanda**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- LEMOS, F. de O.; FOGLIATTO, F. S. Integração de métodos quantitativos e qualitativos de previsão para desenvolvimento de um sistema de previsão de demanda de novos produtos. **Revista Gestão Industrial**, v.4, n.3, p. 84-98. Ponta Grossa, 2008.
- LIMA, J. J.; SANTOS, L. G. T. Janelas para o rio: projetos de intervenção na orla urbana de Belém do Pará. *In: Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. 3ª ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2015.

LING, A. Cidades brasileiras: a pior verticalização do mundo. **Caos Planejado**, 4 mai. 2014. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/cidades-brasileiras-a-pior-verticalizacao-do-mundo/>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LLEWELYN DAVIES YEANG. **Urban design compendium**. Homes and communities Agency, UK, 2000.

LOLLO, J. A.; ROHM, S. A. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**. Rio Claro - SP, 2005.

LOPES, G. VLT Carioca atinge a marca de 100 milhões de passageiros pós 6 anos de operação. **Diário do Rio**, 21 dez. 2022. Disponível em: <<https://diariodorio.com/vlt-atinge-a-marca-de-100-milhoes-de-passageiros-pos-seis-anos-de-operacao/>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MACEDO, A. C. A Carta do Novo Urbanismo norte-americano. **Arquitextos nº 082.03**. São Paulo, Portal Vitruvius, mar. 2007.

MACIEL, F. M. Parceria público-privada como implementação do Estatuto da cidade. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 97-112, 2012.

MAGALHÃES, L. E. Prefeitura terá que gastar cerca de R\$ 140 milhões por ano para manter Porto revitalizado. **O Globo**, 2 jul. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-tera-que-gastar-cerca-de-140-milhoes-por-ano-para-manter-porto-revitalizado-22842517>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MAKRIDAKIS, S.; WHEELWRITE, S. C.; HYNDMAN, R. J. **Forecasting: methods and applications**. 3ª ed. New York: John Wiley & Sons. Inc., 1998.

MARQUES, A. “Porto Maravalley” é o sonho de ter um Vale do Silício no Rio de Janeiro. **Tecnoblog**, 8 fev. 2022. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/noticias/2022/02/08/porto-maravalley-e-o-sonho-de-ter-um-vale-do-silicio-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

MARQUES, G. V. **Bairro do Recife e o Porto Digital: o mercado de tecnologia e inovação como elemento propulsor da revitalização urbana do sítio histórico**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

MARTINS, A. A. **Transformação Urbana: projetando novos bairros em antigas periferias**. Brasília: Thesaurus, 2012.

MARTINS, R. D. F. Projeto Porto Maravilha: do cenário de degradação socioeconômica à cidade do capital. **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia – Anpege**. Presidente Prudente – SP, 2016.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 5ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Veneta, 2014.

MARX, K. **O manifesto comunista**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

MASANO, T. F. Planejamento da localização comercial. **Mercado Global**, p. 54-61, jul.-ago. 1985.

MASSIANI, J.; PICCO, G. The opportunity cost of public funds: concepts and issues. **Public Budgeting & Finance**, v. 33, n. 3, p. 96-114, 2013.

MEDEIROS, A. E. Intervenção Patrimonial. *In*: ROMERO, M. A. B.; FERNANDES, J. T. (org.) **Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística – Registro de Curso de Especialização a Distância**. 2ª ed., p. 128-159. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

MENCKEN, H. L. **Prejudices: second series**. New York: Alfred A. Knopf, 1920.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Relatório Analítico Comparativo dos Municípios Catarinenses - Município de Balneário Camboriú. **Relatório de Acompanhamento do Programa Saúde Fiscal dos Municípios**, Centro de Apoio Operacional da Ordem Tributária, 2020.

MISES, L. **Human Action: A Treatise on Economics**. 4th revised edition. Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, 1996.

MLODINOW, L. **O andar do bêbado: como o acaso determina nossas vidas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MONCADA, L. S. C. **Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MORAES, L. Recife Antigo ganha apartamentos de até 68 m<sup>2</sup> com possibilidade de aluguel por dias ou semanas; conheça os imóveis. **Jornal do Commercio**, 27 mai. 2021. Disponível em <<https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2021/05/12129277-recife-antigo-ganha-apartamentos-de-ate-68-m-com-possibilidade-de-aluguel-por-dias-ou-semanas-conheca-os-imoveis.html>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MORENO, C. **Droit de cité: de la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"**. Paris: L'Observatoire, 2020.

MOTISUKE, D. **Reabilitação de áreas centrais - antagonismos e ambigüidades do programa paulistano Ação Centro**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, 2008.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

NEVES, M. F. B.; KOLHY, L. M. M.; CUNHA, I. A. Reconversão de áreas portuárias abandonadas e atividades terciárias - casos das cidades de Santos e Belém. **Patrimônio: Lazer & Turismo**, v. 6, n. 5, jan.-fev.-mar./2009, p. 95-112.

NOGUEIRA, J. M. Espaço: o seu (mau) tratamento pela teoria econômica. *In*: Espaço e Geografia, p.13-24. **Revista Espaço & Geografia**. Brasília, 1998.

OS PARÁ 2000. **Fotos**, s/d. Disponível em: <<https://estacaodasdocas.com/>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

QATAR FOUNDATION. Bringing world-class education to Qatar's doorstep. **Education**, 2023. Disponível em: <<https://www.qf.org.qa/education>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

PANERAI, P.; CASTEX, J.; DEPAULE, J.C. **Formas urbanas: a dissolução da quadra**. Porto Alegre: Bookman, 2013.

PARK, R. A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano. *In*: VELHO, O. (org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PETERS, G. **The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration**. Abingdon: Routledge, 2018.

PINHEIRO, J. S. **Dinamismo e deterioração nas cidades: estudo da configuração urbana dos setores comerciais centrais do plano piloto**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, 2018.

PINHEIRO, J. S.; BEZERRA, M. C. L.; MARTINS, G. C. Elementos configuracionais facilitadores de processos de dinamismo e deterioração urbana: estudo das áreas centrais do Plano Piloto de Brasília. *In*: **Atas do 8º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Coimbra, Portugal, 2018.

PINTO, V.C. Zoneamento: uma denúncia necessária. **Insper, Arq. Futuro**, 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/uma-denuncia-necessaria>>. Acesso em: 9 jan. 2023.

PIO, L. G. Cidade e patrimônio nos projetos Corredor Cultural e Porto Maravilha. **Revista Húmus**, São Luís, n. 10, jan./fev./mar./abr. 2014.

PMI, Project Management Institute. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 7<sup>th</sup> ed. Pennsylvania: PMI, 2021.

PONTE, J. **A orla de Belém: intervenções e apropriação**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

PORTER, M. E. Clusters and the new economics competition. **Harvard Business Review**, v.76, n.6, Nov./Dec., 1998.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. São Paulo: GEN Atlas, 2005.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PORTO DIGITAL. Conheça o Porto Digital, o maior parque tecnológico urbano e aberto do Brasil. **Porto Digital**, 1º mar. 2022. Disponível em: <<https://www.portodigital.org/noticias/conheca-o-porto-digital-o-maior-parque-tecnologico-urbano-e-aberto-do-brasil>>. Acesso em: 5 out 2022.

POWELL, J. Um pequeno guia sobre Carl Menger. **Foundation for Economic Education**, 25 set. 2009. Disponível em: <<https://www.eusoulivres.org/ideias/um-pequeno-guia-sobre-carl-menger/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

PRANDI, J. Os 10 prédios mais altos do Brasil – Balneário Camboriú. **Viagens e Caminhos**, 2020. Disponível em: <<https://www.viagensecaminhos.com/2017/03/os-10-predios-mais-altos-do-brasil-balneario-camboriu-sc.html>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PRED, A. **Behavior and Location**. Lund: C. W. K. Gleerup, 1967.

PUGLIESE, L. L. T. **Projeto Urbano como instrumento de desenvolvimento local: seis estudos de caso em análise**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, 2016.

PUGLIESE, L. L. T.; VARGAS, H. C. O trabalho na era digital e o impacto na dinâmica urbana. **VII CINCCI - Colóquio Internacional sobre Comércio e Cidade**. Fortaleza, nov. 2020.

QUEIROZ, A. R.; ROMERO, J. P.; FREITAS, E. Estratégia de diversificação produtiva: uma proposta para aumentar a complexidade econômica dos estados brasileiros. *In: 18º Seminário sobre a Economia Mineira*, 2019. Diamantina-MG: Anais do 18º Seminário sobre a Economia Mineira, 2019.

QUEIROZ, A. R.; ROMERO, J. P.; FREITAS, E. Complejidad económica y empleo en los estados del Brasil. **Revista de la CEPAL nº 139, abr. 2023**.

QUINZANI, M. A. D.; BORGES, F. Desenvolvimento e complexidade econômica: uma análise comparativa Brasil-China. **Orbis Latina**, v. 10, n. 3. Foz do Iguaçu - PR, 2020.

RECHE, C. S.; RAMOS, H. R.; VILS, L. Cenários prospectivos: um estudo bibliográfico. **VI SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**. São Paulo, nov. 2017.

RIBAS, O. T. **A sustentabilidade das cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, 2003.

RICARDO, D. **The principles of political economy and taxation**. Mineola: Dover Publications, 2004.

RICARDO DOS SANTOS, M. **Vouchers na educação: o pobre e o rico na mesma escola**. Curitiba: Editora Appris, 2019.

RICARDO DOS SANTOS, M.; de PAULA, R. O.; MARTINS, D. K. G. Duel of the titans: analysis of the potentials and limitations of real estate verticalization in Balneário Camboriú. **Scientific Journal of Applied Social and Clinical Science**, v. 2, n. 14, 2022.

RICARDO DOS SANTOS, M.; PEREIRA, I. O. Paradigma do equilíbrio *versus* paradigma do conflito: um olhar da análise espacial intraurbana para Balneário Camboriú. *In: CORRENT, N. (org). Ciências sociais aplicadas: Estado, organizações e desenvolvimento regional 2*. Ponta Grossa - PR: Atena, 2022a.

RICARDO DOS SANTOS, M.; PEREIRA, I. O. Qual é a forma ideal para uma boa cidade? Seis concepções de urbanismo versus seis dimensões de qualidade de vida em três cidades brasileiras. **25º Congresso de Arquitetura - ARQUISUR**. Porto Alegre, 2022b.

RICHARDSON, H. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RIES, E. **A startup enxuta**. Lisboa: Leya, 2012.

RODRIGUES, A. R. P; FLOREZ, J; FRENKEL, D. B; PORTUGAL, L. S. Indicadores do desenho urbano e sua relação com a propensão a caminhada. **Journal of Transport Literature**, v. 8, n. 3, p. 62–88, Jul. 2014.

ROCCI, A. L. C. **Reintegração da avenida W3 Sul à dinâmica urbana de Brasília: adequabilidade das intervenções e dos instrumentos de gestão urbana**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, 2017.

ROCCI, A. I. C.; BEZERRA, M. C. L. Reinserção de áreas em declínio à dinâmica urbana: conceitos e instrumentos de apoio à elaboração de intervenções urbanas. **Cadernos de pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 127-144, 2021.

ROGERS, B. In defence of the realm: 10 principles for public space. In BROWN, R; HANNA, K; HOLDSWORTH, R (eds). **Making good-shaping places for people**. Centre for London, 2017.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Nashville: Westview Press, 2007.

SABOYA, R. T. de. Fatores morfológicos da vitalidade urbana – Parte 1: Densidade de usos e pessoas. **ArchDaily**, 18 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/798436/fatores-morfologicos-da-vitalidade-urbana-nil-parte-1-densidade-de-usos-e-pessoas-renato-t-de-saboya>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SABOYA, R. T. Permanência e renovação da morfologia urbana modernista: um estudo de caso sobre Angélica - MS. **Arquitextos nº 121.05**. São Paulo, Portal Vitruvius, jun. 2010.

SABOYA, R. T. Segurança nas cidades: Jane Jacobs e os olhos da rua. **Urbanidades**, 10 fev. 2010. Disponível em: <<https://urbanidades.arq.br/2010/02/10/seguranca-nas-cidades-jane-jacobs-e-os-olhos-da-rua/>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

SABOYA, R. T.; NETTO, V.; VARGAS J. Fatores morfológicos da vitalidade urbana: uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. **Arquitextos nº 180.02**. São Paulo, Portal Vitruvius, mai. 2015.

SANTOS, F. R. **Da localização estratégica às estratégias locacionais: a dimensão espacial do crédito e da fidelização nos magazines e nas escolhas dos cidadãos em Presidente Prudente (SP) e Londrina (PR)**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente - SP, 2019.

SANTOS, R. A. de O. **História econômica da Amazônia (1820/1920)**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SARUE, B. **Os capitais urbanos do Porto Maravilha**. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, v. 1, p. 78-97, 2016.

SAY, J. B. **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SILVA, M. R.; SILVA, M. L. A transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro: o projeto Porto Maravilha como instrumento de segregação espacial. **VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória, 2014.

SILVA, S. T. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Revista de Direito Ambiental da Amazônia** nº 1, p. 121-137, 2003.

SIMÕES JR., J. G. **Revitalização de centro urbanos**. Publicação Polis, n.19. São Paulo, 1994.

SIQUEIRA, M. T.; SCHLEDER, C. S. L. Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, nº 51, pp.787-808, mai./ago., 2021.

SMITH, A. **The Wealth of Nations**. New York: Modern Library, 1994.

SOBREIRA, C. S. Aplicação de teorias locacionais e políticas públicas para o varejo: Contorno Sul de Várzea Grande. **VII CINCCI – Colóquio Internacional sobre Comércio e Cidade**. Fortaleza, nov. 2020.

SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. Desenvolvimento local e projetos urbanos. *In: Anais do IX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro: Anpur, 2001.

TEIXEIRA, L. G. **Intervenções em áreas portuárias e revitalização urbana: caso da zona portuária de Belém do Pará**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

TENORIO, G. S. **Ao desocupado em cima da ponte. Brasília, arquitetura e vida pública**, 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

TREVISAN, R. **Cidades novas**. Brasília: Editora UnB, 2020.

TRINDADE Jr., S. C. C. Patrimônios, vivências e representações do espaço em políticas de requalificação urbana na Amazônia. **Espaço & Geografia**, v. 16, n. 2, p. 483-513. Brasília, 2013.

TURRADO, V. Zonas portuárias na mira da cidade global: reflexões sobre o caso do Rio de Janeiro. Juiz de Fora: **Libertas**, v.13, n.2, p. 33-54, jul./dez. 2013.

VARGAS, H. C. **Comércio: localização estratégica ou estratégia na localização?** Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, 1992.

VARGAS, H. C. Comércio, serviços e cidade: subsídios para gestão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22. Rio de Janeiro, 2020.

VARGAS, H. C. **Espaço terciário: o lugar, a arquitetura e a imagem do comércio**. 2ª ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2018.

VARGAS H. C. Gestão de áreas urbanas centrais: a experiência de Santo André. **IX Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro, 2001.

VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. (*org.*). **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. 3ª ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2015.

VARGAS, R. **Análise de valor agregado em projetos**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Brasport, 2011.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. Abingdon: Routledge, 1997.

VIEIRA, J. J. R. Entrevista concedida em out. 2022.

WEBER, M. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WHYTE, W. H. **The social life of small urban spaces**. New York: Project for Public Spaces, 2021.