

VICENTE BRÊTAS GOMES DOS SANTOS

REFUNCIONALIZAÇÃO URBANA, VÍNCULOS URBANOS
A MOBILIDADE DE POLÍTICAS NOS PROGRAMAS REVIVER
CENTRO E REQUALIFICA CENTRO

Rio de Janeiro
2024

VICENTE BRÊTAS GOMES DOS SANTOS

REFUNCIONALIZAÇÃO URBANA, VÍNCULOS URBANOS

A mobilidade de políticas nos programas Reviver Centro e Requalifica Centro

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof^a. Dra. Hipólita Siqueira de Oliveira

Rio de Janeiro
2024

CIP - Catalogação na Publicação

B844r Brêtas, Vicente
Refuncionalização urbana, vínculos urbanos: a mobilidade de políticas nos Programas Reviver Centro e Requalifica Centro / Vicente Brêtas. -- Rio de Janeiro, 2024.
140 f.

Orientadora: Hipólita Siqueira de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2024.

1. Mobilidade de políticas. 2. Areas centrais. 3. Revitalização urbana. 4. Reviver Centro. 5. Requalifica Centro. I. Siqueira de Oliveira, Hipólita, orient. II. Título.

VICENTE BRÊTAS GOMES DOS SANTOS

REFUNCIONALIZAÇÃO URBANA, VÍNCULOS URBANOS:

A mobilidade de políticas nos Programas Reviver Centro e Requalifica Centro

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em: 05/04/2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **HIPOLITA SIQUEIRA DE OLIVEIRA**
Data: 13/12/2024 18:06:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Hipólita Siqueira de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Filipe Souza Correa

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Documento assinado digitalmente
 **CAMILA PEREIRA SARAIVA**
Data: 21/02/2025 17:25:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr.^a Camila Pereira Saraiva

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território - UFABC

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos técnicos, funcionários terceirizados e docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em particular àqueles que compõem a comunidade do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

Vale registrar, aqui, um agradecimento profundo e especial à Profa. Dra. Hipólita Siqueira, que, enquanto orientadora, nunca mediu esforços para me auxiliar durante o desenvolvimento desta pesquisa. Com sua serenidade, dedicação e, acima de tudo, confiança em meu trabalho intelectual, seu acompanhamento e supervisão foram indispensáveis.

Estendo minha gratidão também às amigas que construí ao longo destes dois anos de IPPUR, em especial às minhas companheiras e companheiros de turma: Isabel Aquino, Bruno Eder, Giuliana Lopes, Cíntia Frazão, Glaucy Herdy, Flávio Carvalhos, Camila Savioli, Bruno Frazão, Tauann Domis e tantos outros. Sou imensamente grato pelas trocas que tivemos e teremos. Agradeço especialmente a Breno Seródio, com quem compartilho tantos interesses e inquietações, e com quem muito aprendi em conversas e reuniões.

Agradeço também às minhas amigas mais próximas, sejam recentes ou antigas, que me acompanharam ao longo deste processo: Victoria Oliva, Victor Hennig, Mariana Covas, Marsel Ramos, Ana Beatriz Castro, Alexandre Salazar, Gui Delgado, Pedro Carvalho, Gabriel Rezende, Carolina Gismonti, Beatriz Quartarone, Antonia Gahyva. Entre viagens e mesas de bar, entre bloquinhos e fritações, minha vida é mais feliz ao lado de vocês.

Agradeço a Karina e Alice Kuschnir, por sempre me receberem de braços abertos e por todo o apoio que me ofereceram ao longo destes últimos anos. Sou eterna e profundamente grato.

A Antônio Kuschnir, agradeço por me mostrar que o amor pode — e deve — ser, antes de tudo, leve. Nada (nada) disso teria sido possível sua presença. Obrigado por ser meu raio de sol.

Finalmente, a Angela Brêtas, Júlia Brêtas e ao pequeno Ravi Brêtas, reitero: sem vocês, eu não seria nada.

RESUMO

O presente trabalho busca posicionar dois projetos concretos de refuncionalização de áreas centrais no Brasil contemporâneo — Programa Reviver Centro, do Rio de Janeiro, e Programa Requalifica Centro, em São Paulo — no contexto de um movimento abrangente de recomposição urbanístico-regulatória na escala global. Durante a pandemia da COVID-19, diversas cidades ao redor do mundo viram-se diante de desafios similares, particularmente no que concerne às suas áreas centrais. Tradicionalmente caracterizadas como zonas dedicadas a usos comerciais, corporativos e administrativos, estas áreas foram profundamente impactadas pela crise da pandemia. A falência de pequenos e médios negócios, o esvaziamento de imóveis comerciais e a degradação urbanística são processos que, em diferentes graus, exacerbaram-se em áreas centrais do mundo. Neste sentido, muitas jurisdições locais, como Rio de Janeiro e São Paulo, buscaram desenvolver medidas com o intuito de reverter estes fenômenos, tendo, em geral, o objetivo de promover o adensamento residencial de suas áreas centrais. Este movimento, compreendemos, tem como base uma dinâmica de intercâmbio de ideias, referências e modelos de planejamento urbano, estabelecendo princípios de intervenção a serem observados e implementados por diferentes cidades. Na esteira destes processos, jurisdições distintas e distantes entre si se vinculam em um movimento mais amplo de recomposição urbanístico-regulatória, adotando e “importando” soluções advindas de outros lugares. Por meio de uma análise comparativa do processo de elaboração dos programas Reviver Centro e Requalifica Centro, esta dissertação busca verificar e compreender como modelos ideias e referências de lugares outros são traduzidos e integrados a políticas concretas na escala local.

Palavras-chave: mobilidade de políticas; refuncionalização urbana; revitalização urbana; Reviver Centro; Requalifica Centro

ABSTRACT

This work seeks to position two concrete projects aimed at the repurposing of central urban areas in contemporary Brazil — Reviver Centro Program, in Rio de Janeiro, and Requalifica Centro Program, in São Paulo — in the context of an encompassing trend of urban-regulatory recomposition at the global scale. During the COVID-19 pandemic, several cities around the world found themselves facing similar challenges, particularly with regard to their central districts. Traditionally characterized as zones dedicated to commercial, corporate and administrative uses, these areas were deeply impacted by the pandemic crisis. The bankruptcy of small and medium-sized businesses, the growing vacancy of commercial buildings and overall urban degradation are processes that, to different degrees, have been exacerbated in central districts all around the world. In this sense, many local jurisdictions, such as Rio de Janeiro and São Paulo, sought to develop measures with the aim of reversing these phenomena, generally aiming to promote residential densification in their respective central areas. This trend, as we understand, is based on a dynamic exchange of ideas, references and urban planning models, establishing policy principles to be observed and implemented by different cities. In the wake of these processes, distinct and distant jurisdictions become interlinked in a broader movement of urban-regulatory recomposition, adopting and “importing” solutions from other places. Through a comparative analysis of the policymaking processes of Reviver Centro and Requalifica Centro, this dissertation seeks to verify and understand how models, ideas and references from elsewhere are translated and integrated into concrete policies at the local scale.

Keywords: policy mobilities; urban repurposing; urban revitalization; Reviver Centro; Requalifica Centro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- | | |
|-----------------|---|
| Mapa 1 | Delimitação do Programa Requalifica Centro |
| Figura 1 | Relação entre empreendimentos no Requalifica Centro e seus agentes promotores |
| Mapa 2 | Delimitação do Programa Reviver Centro |
| Figura 2 | Relação entre os empreendimentos no Reviver Centro e seus promotores |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	caracterização dos empreendimentos destacados
Tabela 2	caracterização dos empreendimentos destacados

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEMI	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
AIA	International Downtown Association
ATE	Área Total Edificável
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBD	Central Business District
CCD	Central Connectivity District
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
DSA	Downtown Seattle Association
EUA	Estados Unidos da América
IDA	International Downtown Association
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITIV	Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de bens Imóveis
LC	Lei Complementar
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIU	Plano de Intervenção Urbana
PIU-SCE	Plano de Intervenção Urbana Setor Central
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RA	Região Administrativa

SCA	Scottish Cities Alliance
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMPU	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
TIF	Tax-Increment Financing
UCLG	United Cities and Local Governments

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: UM NOVO CENTRO PARA UM “NOVO NORMAL”?	13
1.1 Áreas urbanas centrais no “novo normal”: entre tendências abrangentes e particularidades locais	16
2 POLÍTICAS MOVEIS E VEÍCULOS INTERURBANOS: OS CIRCUITOS INTERNACIONAIS DE PROMOÇÃO DE MODELOS REGULATÓRIOS	23
2.1 A superação da transferência e da difusão	28
2.2 A circulação e a promoção de políticas urbanas em contexto de crise: o caso da pandemia	34
2.2.1 A consultocracia global e a pandemia	37
3 A QUESTÃO DA CENTRALIDADE URBANA NA PANDEMIA: PRINCÍPIOS, MODELOS E CONCEITOS DE REFUNCIONALIZAÇÃO	43
3.1 Da constituição e da transmutação do centro de negócios: entre razão funcionalista e refuncionalização	44
3.1 Da resiliência das áreas centrais/de negócios: as inércias dinâmicas do espaço urbano e a dimensão parcial da refuncionalização	50
3.3 Imperativos pandêmicos e o nascer de um novo centro ideal: modelos de refuncionalização de áreas centrais na pandemia	51
4 CENTRALIDADE E REFUNCIONALIZAÇÃO URBANA NAS CIDADES DE RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: OS PROGRAMAS REVIVER CENTRO E REQUALIFICA CENTRO	61
4.1 Centro e centralidade em Rio de Janeiro e São Paulo: caracterização e desenvolvimento geo-histórico	61
4.1.1 O Centro Histórico de São Paulo	61
4.1.2 O Centro do Rio de Janeiro	65
4.2 A refuncionalização pós-pandêmica dos Centros de Rio e São Paulo: notas sobre os Programas Reviver Centro e Requalifica Centro	69
4.2.1 Requalifica Centro	70
4.2.2 Reviver Centro	81
5 A COMPARAÇÃO ENQUANTO FERRAMENTA TEÓRICO-REFLEXIVA: O MÉTODO-GESTO COMPARATIVO NOS ESTUDOS URBANOS	94

5.1 A defesa da comparação nos Estudos Urbanos ontem e hoje: da superação do paroquialismo à defesa do pensamento relacional	95
5.2 Relacionar, abranger, incorporar: explorando complementariedades entre metodologias comparativas.....	103
6 O PAPEL DOS VÍNCULOS URBANOS NA ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS REVIVER CENTRO E REQUALIFICA CENTRO: IDEIAS, REFERÊNCIAS E MODELOS EXÓGENOS	109
6.1 A comparação interurbana e a mobilidade de políticas: interfaces analíticas e metodológicas	110
6.2 A composição relacional dos Programas Reviver Centro e Requalifica Centro	114
6.2.1 Reviver Centro	115
6..2.2 Requalifica Centro	122
7. CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS	132

1. INTRODUÇÃO: UM NOVO CENTRO PARA UM NOVO NORMAL?

Cidade Autônoma de Buenos Aires, Argentina - 9 de dezembro de 2021

Na última sessão do ano de 2021, os membros da Câmara Legislativa de Buenos Aires se preparavam para votar dois projetos urbanísticos de autoria da base do prefeito macrista Horácio Larreta. O primeiro destes, o Plano de Transformação da Área Central de Buenos Aires, previa um conjunto de isenções fiscais para projetos de conversão residencial de edifícios comerciais ociosos no núcleo histórico e econômico da capital argentina. Instituíam também benefícios tributários para as atividades estratégicas na região, como escolas, salões de beleza e centros veterinários. O segundo projeto, o Plano de Incentivos à Moradia, visava criar linhas de crédito especiais para custos relativos à aquisição ou ao aluguel de imóveis convertidos no chamado Microcentro.

Juntos, os dois projetos representavam uma nova postura da prefeitura em relação à área central no contexto da pandemia da Covid-19. Tal postura partia do reconhecimento da necessidade de instituir transformações expressivas no Microcentro, visando promover funções residenciais e reforçar o dinamismo da área frente aos desafios que então a atravessavam.

Ao tomar o microfone, um dos líderes da oposição bradou contra as propostas, afirmando que “os projetos do governo não contribuem para converter o Microcentro na direção que defendemos”. O legislador classificou os planos como iniciativas de reativação econômica sem critérios urbanísticos, asseverando que seus principais beneficiários seriam investidores imobiliários e empresas privadas, e não a população de Buenos Aires. A aprovação, em sua visão, levaria ao surgimento de um reduto de imóveis para aluguel de curta duração no coração portenho, agravando o já expressivo déficit habitacional da cidade.

Em defesa dos projetos, um dos legisladores da coalizão governista assinalou que um programa de refuncionalização deste escopo não poderia avançar sem o apoio do setor privado. Os incentivos fiscais e creditícios previstos nos projetos, neste sentido, constituiriam um aceno para atrair investimentos ao centro de Buenos Aires, viabilizando o surgimento de um bairro resiliente, de perfil misto e ocupado durante as 24 horas do dia. Outro representante oficialista, por sua vez, destacou que as propostas haviam sido elaboradas com base na interlocução com cidadãos, em diagnósticos urbanísticos e em experiências recentes de cidades ao redor do mundo que atravessavam problemas semelhantes. A disputa se encerrou na votação: por 37 a 18 votos, os projetos da base governista foram, enfim, aprovados.

Chicago, Estados Unidos da América - 26 de setembro de 2022

No púlpito, a prefeita democrata Lori Lightfoot anunciava a iniciativa do governo municipal para dar início à refuncionalização do distrito central da cidade. Tratava-se do *La Salle Street Reimagined*, projeto piloto direcionado a uma das principais ruas da região. Apelidada de *Wall Street* do Meio Oeste, a LaSalle é conhecida como o coração econômico de Chicago, contando com um conjunto de arranha-céus em estilos neoclássico e *art-déco*, tradicionalmente reservados às atividades do capital financeiro. Entretanto, com a chegada da pandemia da Covid-19, a área passou a ser caracterizada pelo esvaziamento de edifícios e pela diminuição da circulação de pessoas.

O *LaSalle Street Reimagined*, desta forma, surgia como a solução do governo local. Desenhado com o auxílio de empresas de consultoria, como a *Bloomberg Associates*, e organizações de experts, como o *Urban Land Institute*, o projeto aposta na diversificação de funções no corredor, com destaque para o uso residencial. Em ocasião do lançamento da iniciativa, a prefeitura anunciou a abertura de um processo seletivo para propostas de *retrofit* em edifícios tradicionais da LaSalle. Os projetos deveriam incluir, além da ativação de áreas comuns dos edifícios para atividades comerciais ou culturais, a conversão de escritórios em unidades habitacionais, reservando ao menos 30% destas para ocupantes de baixa renda.¹

Em troca, a prefeitura se comprometeu a conceder recursos via *Tax Increment Financing* (TIF) para os projetos aprovados. Trata-se de uma modalidade de financiamento municipal relativamente comum nos Estados Unidos que consiste, basicamente, no direcionamento de impostos de propriedade provenientes de áreas específicas para fins de projetos de requalificação urbana. Em resumo, por meio dos TIFs, uma parcela dos impostos captados em distritos específicos é investida em iniciativas urbanísticas dentro destas mesmas áreas. Assim, o governo democrata de Chicago visava conceder solidez ao *LaSalle Street Reimagined*, em um claro incentivo a incorporadoras e construtoras, ao mesmo tempo em que acenava às suas bases eleitorais progressistas por meio da exigência de unidades acessíveis nos empreendimentos beneficiados pelo emprego de TIFs.

Meses após o anúncio, já em 2023, a prefeitura realizou um segundo evento para a divulgação dos projetos escolhidos. Três de nove submissões foram selecionadas, representando uma estimativa de 1059 novos apartamentos, com 318 sendo de perfil

¹ <https://www.cbsnews.com/chicago/news/lightfoot-lasalle-street-corridor/>

acessível². “A promoção do acesso à moradia” afirmou Lightfoot na ocasião, “será a chave da nossa missão de reimaginar a LaSalle como uma comunidade de renda e usos mistos, bem como de nossa missão de restaurar a igualdade no Centro”.

Glasgow, Reino Unido - 17 de novembro de 2022

“Atingir uma mistura adequada entre diferentes usos — de comércio e hotelaria a cultura e habitação — será indispensável para a revitalização de nossa área central. Para Glasgow, isso significa encontrar maneiras de reaproveitar imóveis vazios”³. Em sua fala, Angus Millar, representante do Conselho de Recuperação da Área Central, buscou sintetizar as estratégias estabelecidas no plano de ação para a refuncionalização do estoque imobiliário no centro de Glasgow. Desenvolvido pela Ryden, uma das maiores empresas de consultoria imobiliária do Reino Unido, o plano foi encomendado pela Câmara de Comércio local no intuito de apontar conceitos e instrumentos apropriados para adaptar a região central da cidade no contexto de recuperação da Covid-19.

A ocasião era a reunião do comitê de Bairros, Habitação e Planejamento Urbano da Legislatura de Glasgow, onde muitos debates acerca deste tema vinham sendo realizados desde o início da pandemia. O plano de ação somou-se a um conjunto de esforços coordenados entre diferentes escalas de governo com o objetivo de sistematizar uma visão ampla para a região central. Entre eles, o *City Centre Living Strategy* estabeleceu, já em 2020, a meta de dobrar a população residente da área até 2035. Para tanto, a cidade tem buscado desenvolver esquemas de incentivos tributários para viabilizar projetos de *retrofit* em imóveis comerciais e corporativos vazios ou subutilizados. O plano de ação, neste contexto, anunciava caminhos para a concretização destes objetivos com base em um conjunto de princípios estratégicos — a mistura de usos, a sustentabilidade e a rentabilidade como chaves para destravar ciclos virtuosos de requalificação urbana.

Estes agenciamentos locais se articulam a movimentos mais amplos no âmbito regional. Sendo integrante da *Scottish Cities Alliance* (SCA), entidade formada pelas oito grandes cidades escocesas⁴, Glasgow tem buscado acomodar o projeto de refuncionalização de sua área central às recomendações estabelecidas pela organização. Em um relatório recente, a SCA, que serve como uma espécie de rede de cooperação para o intercâmbio de

² <https://www.chicago.gov/city/en/sites/lasalle-street/proposals.html>

³ <https://www.glasgow.gov.uk/index.aspx?articleid=30047>

⁴ Além de Glasgow, compõem a SCA as cidades de Aberdeen, Dundee, Dunfermline, Edimburgo, Inverness, Perth e Stirling.

experiências de planejamento, estipulou as prioridades a serem seguidas em projetos de requalificação das áreas centrais de seus membros: adensamento e crescimento populacional, a redução da pegada de carbono, a ativação de imóveis e vazios/ subutilizados, a elaboração de novas formas de arrecadação e a flexibilização do planejamento tem sido, assim, alguns preceitos integrados às estratégias de recuperação do centro de Glasgow.

1.1. Áreas urbanas centrais no “novo normal”: entre tendências abrangentes e particularidades locais

Ao longo dos dois primeiros anos da pandemia da Covid-19, iniciada em 2020, muitas das discussões acerca de um “novo normal” pós-pandêmico giravam em torno do futuro da vida urbana, e, neste cenário, não foram poucos aqueles que prenunciaram uma inevitável “morte das cidades”⁵. Hoje, alguns anos depois, vemos que tais conclusões foram precipitadas. As cidades não morreram, até porque não poderiam simplesmente morrer. Enquanto produto dinâmico da ação humana, analogias organicistas não são capazes de captar e traduzir os processos que atravessam e reorganizam a existência urbana. Para as cidades, o chamado novo normal é mais complexo do que o abandono coletivo ou o colapso absoluto: envolve não a ruína fatalista, mas, antes, um intrincado conjunto de operações e experimentações regulatórias dedicadas a atualizar os arcabouços que orientam seu planejamento, sua produção e sua transformação.

Como evidenciam os casos destacados acima, poucos recortes do urbano exemplificam este processo de reorganização urbanístico-regulatória de forma tão clara quanto os bairros e distritos centrais, na medida em que sua especialização funcional implica em uma fragilidade exacerbada diante de eventos disruptivos como a pandemia. Com as medidas de distanciamento social, a difusão do trabalho remoto e o crescimento do comércio digital, estas áreas, tradicionalmente caracterizadas pela concentração de atividades corporativas, administrativas e comerciais, foram particularmente afetadas.

Com efeito, o esvaziamento de lojas e escritórios, a diminuição da circulação de pedestres, a falência de uma série de pequenos e médios negócios e os déficits de arrecadação decorrentes destes processos tem sido uma tendência abrangente, que se expressa, em maior ou menor grau, em áreas centrais de diferentes cidades mundo afora. Neste sentido, diferentes

⁵ James Howard Kunstler, por exemplo, chegou a afirmar que a “era das grandes cidades” havia chegado ao fim (2020). Para o autor de *“The Geography of Nowhere”*, a Covid-19 causaria “mudanças demográficas épicas” que assinalariam a ruína final das metrópoles a ascensão e generalização de uma vida pós-urbana.

governos locais vêm desenvolvendo iniciativas para a promoção de uma recomposição funcional de seus distritos centrais. Aqui, a instalação de novos usos e atividades, com destaque para as funções residenciais, vem ganhando destaque, surgindo enquanto eixo programático e objetivo final. A lógica, em síntese, é a de que, juntos, o adensamento populacional e a mistura de usos teriam o condão de promover novas sinergias urbanas nas áreas centrais, consolidando-as enquanto bairros mistos, dinâmicos e, acima de tudo, resilientes diante de potenciais futuras crises.

Este é o caso das cidades destacadas no início desta introdução, assim como o de várias outras (Singapura, Londres, Washington D.C. *etc*). Também é o que vem se desenrolando nas cidades brasileiras de Rio de Janeiro e São Paulo. Em 2021, com poucas semanas de diferença entre si, os dois municípios aprovaram projetos de fomento aos usos residenciais em suas áreas centrais. Reviver Centro (Rio de Janeiro) e Requalifica Centro (São Paulo) são iniciativas urbanístico-regulatórias que surgem enquanto respostas locais a desafios urbanos transversais, tendo como meta a reversão da tendência de esvaziamento de edifícios comerciais em suas respectivas áreas de influência por meio do incentivo à conversão.

Compreendemos que estes dois projetos representam expressões localizadas de um movimento mais abrangente de recomposição funcional de áreas urbanas centrais em cidades mundo afora. Julgamos, ainda (e considerando o *status* de Rio de Janeiro e São Paulo enquanto pólos de referência em termos de planejamento e gestão urbana no Brasil) que o Reviver Centro e o Requalifica Centro podem representar o início de uma inflexão nas práticas e instrumentos de gestão para áreas centrais no país, servindo como exemplo para outros municípios.

À primeira vista, saltam aos olhos as muitas similaridades existentes entre estes projetos, não apenas em termos da conjuntura que leva à sua concepção, mas, principalmente, no que se refere aos conceitos que os norteiam. Reviver Centro, Requalifica Centro, Plano de Transformação do Microcentro Portenho, *La Salle Street Reimagined* e *City Center Living Strategy* lançam mão de conjuntos muito similares de visões e princípios de refuncionalização — crescimento e adensamento populacional, incentivo ao *retrofit* de edifícios comerciais subutilizados, a mistura de usos e atividades. Julgamos que estas similaridades não surgem por mero acaso, mas, antes, indicam a existência de uma espécie de articulação ou de interface entre estas iniciativas localizadas de transformação urbanístico-regulatória. Apontam, além disso, para a ação de um referencial compartilhado de conceitos, modelos e

referências de planejamento e regulação urbana, ao qual diferentes jurisdições locais reportam-se.

Este referencial é constituído pela articulação de múltiplos agentes e instituições, cuja ação se estende por diferentes locais e escalas geográficas. Ele é indissociável da circulação global de ideias e modelos de política urbana, que “viajam” entre diferentes cidades e jurisdições, possibilitando a cristalização de certos paradigmas de planejamento (Peck, 2011; Peck & Theodore, 2012; 2015). Trata-se do campo de ação de entidades multinacionais, redes de cidades, comunidades profissionais, instituições financeiras e empresas de consultoria, sempre engajadas na promoção internacional de certas “respostas” regulatórias, vendidas como soluções inequívocas para uma série de problemas urbanos diferentes. É também o campo de servidores, técnicos e gestores locais, sempre sondando e avaliando experiências de outros lugares, casos de sucesso ou instrumentos inovadores que possam ser implementados em suas próprias jurisdições.

Importa notar que, ao aderir aos modelos, conceitos e referências que circulam nestes canais, pontos de contato surgem entre cidades distintas e distantes entre si. A trajetória de certo conceito ou modelo regulatório por jurisdições distintas, resultado de processos interestelares e multilocalizados de formação de políticas, costura vínculos interurbanos de caráter complexo (Robinson, 2018). Localidades concretas se vinculam a outros locais em um movimento abrangente de reorganização regulatória, pautado sobre um conjunto compartilhado de princípios e ideias. Elas adotam soluções umas das outras, adaptando-as e articulando-as a suas próprias realidades. Ou seja, processos localizados de transformação urbana não se desenrolam de maneira isolada, mas, antes, se vinculam a outros processos análogos na esteira de uma dinâmica global e articulada de elaboração de políticas urbanas.

Assim, a questão que norteia o presente trabalho é a do papel dos vínculos interurbanos na constituição dos Programas Reviver Centro e Requalifica Centro. Nosso objetivo é traçar as eventuais conexões estabelecidas entre os dois projetos e outras iniciativas urbanísticas mundo afora, buscando identificar as referências, os modelos e os conceitos observados no processo de elaboração destas duas políticas de requalificação. Com isso, seremos capazes de posicionar Reviver Centro e Requalifica Centro no contexto de um movimento mais amplo, sustentado pelas redes globais de circulação de modelos regulatórios, ao qual diferentes cidades do mundo se articulam.

Optamos por analisar estes dois projetos em conjunto, de maneira comparada, como forma de verificar como as jurisdições de Rio de Janeiro e São Paulo mobilizaram os circuitos internacionais de promoção de políticas na elaboração de suas respostas regulatórias.

Julgamos, observando as considerações de Robinson (2011, 2015, 2016), que o emprego de metodologias comparativas no campo dos estudos urbanos nos compele a buscar explicações atentas à multiplicidade de situações e expressões do urbano, conferindo uma plataforma propícia para o desenvolvimento de reflexões que abarquem processos multilocalizados no seio de um esquema analítico unificado.

Se, por um lado, a análise comparada de dois projetos distintos impede um esmiuçamento aprofundado das particularidades pontuais de cada caso, por outro, ela permite que verifiquemos a existência de tendências abrangentes, que vão além dos fenômenos locais estudados. Com plena consciência dos limites da análise comparativa quando confrontada com estudos de caso aprofundados, optamos pela comparação porque, neste trabalho, nossa atenção é voltada a processos que em muito excedem as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Trata-se de uma espécie de extroversão analítica, a partir da qual os casos comparados surgem como plataformas para a apreensão de uma tendência mais ampla — a reorganização dos arcabouços de gestão e intervenção em áreas urbanas centrais no contexto da pandemia.

No esquema comparativo proposto neste trabalho, consideramos os dois casos analisados como produto de uma interação dinâmica e específica entre forças endógenas — condições político-institucionais, históricas, econômicas, territoriais, etc. — e exógenas — os princípios, conceitos e ferramentas de origem externa integrados aos projetos em tela. Se as condições endógenas atuam sobre a trajetória dos projetos, de maneira que cada caso é particular e irredutível, as condições exógenas traçam vínculos entre eles e outras instâncias concretas de transformação urbana (Bok, 2019). Em outras palavras, Requalifica Centro e Reviver Centro são indissociáveis dos locais concretos de sua aplicação, que influenciam sua elaboração, implementação e resultados; Porém, estes casos singulares não são processos isolados, posto que tributários de um conjunto de princípios, ideias e referências que circulam globalmente.

Assim, Refletir acerca da atual tendência de reorganização funcional de áreas centrais, portanto, requer que nos debrucemos sobre a questão de conexões interurbanas que articulam contextos geográficos múltiplos na esteira de um movimento de alcance global — neste caso, as redes de circulação de políticas e modelos regulatórios. Nos termos defendidos por Jennifer Robinson (2011b; 2018), profundamente influenciada pelo pensamento de Doreen Massey (2005), significa encarar casos singulares de transformação urbana a partir das relações entre estes casos e transformações análogas ao redor do mundo. Se processos geográficos localizados são produzidos por meio da integração entre dinâmicas que se atravessam e se

originam em outras localidades e escalas espaciais, o caráter destas integrações deve ser analisado com atenção.

Reconhecer estas conexões implica em reconhecer o fato de que o estudo dos casos singulares fornece uma visão parcial dos processos em ação, posto que invisibiliza ou subestima os vínculos que articulam instâncias concretas de transformação urbana. Isso nos convida a pensar a partir de um enfoque comparativo, no qual casos aparentemente distantes podem ser aproximados e analisados em conjunto. Tomados como instâncias particulares de um movimento mais amplo, processos localizados surgem como interface entre determinações locais e tendências internacionais. Considerados comparativamente, eles podem revelar as dinâmicas que subjazem a ascensão de novos paradigmas de planejamento urbano na contemporaneidade.

A identificação destes vínculos é realizada por meio de dois eixos metodológicos integrados: (i) análise documental do vasto material disponibilizado sobre os dois projetos (leis, decretos, ofícios, atas de reunião de conselhos municipais e comunicações públicas, por exemplo), além da análise de matérias jornalísticas e o acompanhamento de eventos e seminários concernentes a eles; (ii) Realização de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes inseridos nos processos de elaboração ou implementação, como técnicos, gestores e outros funcionários públicos. Juntos, estes eixos fornecem uma base sólida para a investigação do Reviver Centro e do Requalifica Centro, fornecendo *insights* acerca de sua elaboração e das inspirações externas integradas a cada caso.

O segundo capítulo se dedica a delinear a questão das redes de circulação de modelos regulatórios, detendo-se sobre os agentes, os mecanismos e as implicações geográficas dos processos associados de exportação e importação de políticas urbanas. Com base na crescente literatura acerca da mobilidade de políticas (Peck, 2012; McCann, 2011; 2013; Bok, 2019), argumenta-se que, na contemporaneidade, contextos urbanos locais se encontram cada vez mais integrados a circuitos multiescalares e multilocalizados de circulação de conhecimento especializado, resultando em um cenário no qual vínculos interurbanos constituem fator incontornável no direcionamento de decisões locais de planejamento.

As chamadas políticas móveis são conceitualizadas enquanto produtos dinâmicos da articulação entre diferentes forças, fenômenos que devem ser apreendidos a partir de uma base conceitual atenta às questões dos regimes globais de governança, da interação entre modelos externos e arranjos locais e da dimensão relacional do espaço geográfico. A pandemia da Covid-19, iniciada no ano de 2020, é caracterizada como um processo abrangente que, ao trazer desafios similares para variadas cidades ao redor do mundo,

suscitou a mobilização e a instrumentalização dos circuitos internacionais de promoção de modelos regulatórios, processo que influenciou direta ou indiretamente as decisões de jurisdições locais.

O terceiro capítulo é dedicado a explorar, a partir de uma perspectiva histórica, a ascensão e a popularização internacional de políticas dedicadas à refuncionalização de áreas urbanas centrais. Esta discussão é relevante para que possamos compreender como a atual tendência de refuncionalização, gestada no contexto da pandemia, se aproxima ou distancia de rodadas anteriores. Em seguida, são explorados alguns dos principais conceitos, modelos e referências que vêm sendo mobilizados como soluções para a reinvenção das áreas centrais no contexto pandêmico.

Em seguida, o quarto capítulo serve como uma apresentação dos programas Reviver Centro e Requalifica Centro, abordando de maneira mais específica seus processos de elaboração, suas disposições regulatórias e os impactos socioespaciais que tiveram em suas respectivas áreas de influência. Antes, entretanto, é traçada uma breve contextualização das histórias urbanas dos centros de Rio de Janeiro e São Paulo, para que possamos melhor compreender as bases espaciais sobre as quais os dois projetos incidem.

O quinto capítulo, por sua vez, se detém sobre o potencial reflexivo das recentes discussões sobre teorias e metodologias comparativas no campo dos estudos urbanos. Argumenta-se que incorporar esses avanços à investigação da atuação dos circuitos de promoção de políticas para áreas centrais no contexto da pandemia pode ser a chave para uma compreensão mais aprofundada dos processos que influenciam dinâmicas de transformação urbana na contemporaneidade. O capítulo defende a articulação entre diferentes modalidades de análise comparativa (Tilly, 1984; McMichael, 1991; Robinson, 2011, 2015) buscando superar aparentes incompatibilidades. A tese central é a de que devemos nos atentar aos mecanismos através dos quais diferentes cidades se articulam umas às outras, construindo vínculos relacionais interurbanos que influenciam dinâmicas locais de adaptação regulatória.

O último capítulo, enfim, busca compreender se e como os governos locais de Rio de Janeiro e São Paulo mobilizaram as redes internacionais de circulação de políticas na elaboração dos projetos investigados. Nos lugares concretos de sua aplicação, estes modelos tornam-se objeto de processos de adaptação, recombinação e negociação, de forma que raramente se expressam em suas “formas puras” (Temenos & McCann, 2013; Bok, 2019). Assim, o capítulo busca identificar os preceitos, as ferramentas e as recomendações “importadas” e amalgamadas nos projetos Reviver Centro e Requalifica Centro, de forma a destacar o papel das conexões interurbanas no direcionamento dos dois programas. Por meio

disso, busca-se revelar o papel dos vínculos interurbanos na conformação das duas iniciativas, chamando atenção para as estratégias através das quais Rio de Janeiro e São Paulo mobilizam e integram-se aos circuitos internacionais de promoção de políticas.

2. POLÍTICAS MÓVEIS E VÍNCULOS INTERURBANOS: A CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DE CONCEITOS E MODELOS REGULATÓRIOS

Em sua trajetória enquanto campo disciplinar e ofício técnico, o planejamento urbano é orientado por tendências e preceitos em voga, adotados por diferentes jurisdições e implementados em diferentes contextos geográficos. Há um repertório compartilhado de padrões e convenções, historicamente constituído pela circulação de modelos de produção e regulação da cidade. Na esteira da disseminação internacional de princípios e instrumentos de planejamento urbano, diversas cidades ao redor do mundo *parecem* seguir direções similares, uma vez que, cada vez mais, recorrem a referenciais comuns.

No âmago do processo de circulação destas tendências e preceitos, encontram-se ideias e representações acerca do que as cidades são, do que elas devem tornar-se e dos caminhos mais efetivos para concretizar tais transformações. Essas ideias não são estáticas, alterando-se ao longo do tempo e do espaço, esgotando-se e, finalmente, sendo substituídas por outras. Elas são dinâmicas, relacionalmente produzidas e continuamente codificadas a partir de interações e intercâmbios entre atores de diferentes origens, inseridos em circuitos de formação e propagação de conhecimento especializado. São, desta maneira, indissociáveis de enquadramentos ideológicos, e seus itinerários não são fortuitos, posto que socialmente constituídos (McCann, 2011). O que deve ser sublinhado é que a circulação dessas ideias através de diferentes escalas e contextos geográficos costura um complexo emaranhado de vínculos interurbanos.

Significa dizer que, cada vez mais, cidades tem pautado suas decisões políticas, seus instrumentos de gestão, suas ferramentas regulatórias e suas práticas de planejamento tendo como referência as experiências e trajetórias de outros lugares. Isso, por si só, não constitui uma novidade: entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX, por exemplo, a Paris de Haussmann surgia enquanto modelo urbano a ser seguido. Em diferentes cidades ao redor do mundo, de Rio de Janeiro a Calcutá, bulevares, avenidas e praças passaram a ser construídas em áreas onde antes concentravam-se casebres e cortiços, tidos como bolsões de pobreza, de miasmas e de potencial furor revolucionário (Benchimol, 1992; Datta, 2013).

Há muito, pesquisadores do urbano vêm se debruçando sobre o papel da circulação de ideias e princípios de intervenção no direcionamento de processos de urbanização. Choay (1965), por exemplo, posiciona a própria constituição do urbanismo como hoje o conhecemos enquanto um fenômeno tributário da popularização de certos modelos e utopias de cidade.

Sua formação, portanto, seria indissociável da circulação de ideias e representações, na medida em que “as soluções dadas pelo urbanismo sempre estiveram baseadas na ideia de modelo, ou de esquema ideal estabelecido aprioristicamente” (Choay, 1965).

Em seu mais reconhecido trabalho, Peter Hall (1988, p. 2) afirma que “muito, senão a maior parte do que tem acontecido — para o bem ou para o mal — nas cidades do mundo desde a Segunda Guerra tem origem nas ideias de alguns visionários”, cujas contribuições encontraram eco no mundo da prática. A cidade-jardim, a cidade modernista, a *city-beautiful*, entre tantas outras, representam ideários urbanísticos que, apesar de tidos como “modelos” aplicáveis a diferentes cidades, são indissociáveis dos contextos nos quais surgiram. Eles embasaram, ao longo do século passado, um sem número de intervenções e planos urbanos mundo afora.

Atualmente, porém, a referência e a deferência a políticas e modelos desenvolvidos em outros lugares surgem como facetas centrais e estruturantes das práticas locais de planejamento urbano. Os mecanismos e as redes que possibilitam a promoção e o intercâmbio de experiências de planejamento vem se ampliando e se complexificando, instituindo um cenário de transnacionalização do processo de elaboração de políticas (Peck & Theodore, 2012). Tal processo expressa uma ruptura quantitativa e qualitativa em relação a expedientes anteriores de circulação de modelos e princípios de planejamento, a exemplo daqueles que possibilitaram e sustentaram a popularização do paradigma haussmaniano há mais de cem anos atrás.

A partir da década de 1980, testemunha-se a constituição de toda uma arquitetura transnacional atrelada à promoção das chamadas *best practices* de gestão e planejamento por meio da atuação de agências privadas de consultoria (Prince, 2012), da popularização de práticas de *benchmarking*⁶ (Acuto *et. al*, 2021) e da ascensão de um grupo seleto de cidades ao status de referência global. Estes processos se desenrolam tendo como plano de fundo uma ampla reformulação de regimes regulatórios internacionais, encabeçados por entidades como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Brenner *et al.*, 2010). Tais rearranjos macro institucionais instituíram parâmetros regulatórios multiescalares, estabelecendo novas regras do jogo político-econômico global em um período de ascendência neoliberal.

Estes processos se associam a uma aceleração dos horizontes de desenvolvimento e aplicação de políticas na escala local, que, para Bok e Coe (2017), é uma das principais causas da popularização de modelos regulatórios baseados em referenciais exógenos. Com pouco

⁶ O termo se refere à prática de comparação entre cidades com base em diferentes critérios, como

tempo e recursos à disposição, entendem as autoras, gestores e planejadores ao redor do mundo são impelidos a deixar de lado visões de longo prazo em favor da adoção soluções “rápidas”, cuja eficiência é supostamente inequívoca, uma vez que atestada por seu sucesso em outras jurisdições. Peck e Theodore (2015) vêem na ascensão destas novas formas de circulação de modelos gerenciais uma reorganização dos expedientes de elaboração de políticas ao redor do mundo. Orientadas em função de repertórios compartilhados de gestão e regulação, jurisdições distintas e distantes entre si tem se aproximado por meio da promoção e da adoção das chamadas políticas móveis, que viajam através de variados contextos geográficos, estabelecendo vínculos de co-produção entre lugares distintos.

As cidades brasileiras não se encontram às margens deste processo. Maricato (2002) aponta que modelos e princípios urbanísticos, aplicados a contextos geográficos particulares, representam “idéias fora do lugar”, na medida em que sua origem é diretamente associada aos lugares onde foram originalmente formuladas. Uma vez transpostas a lugares outros, afirma a autora, elas podem gerar certo distanciamento entre plano e realidade, entre discurso e prática. Ao discutir a ascensão do planejamento estratégico no país na década de 1990, Vainer (2002a, p. 75) aponta que “o modelo (...) [foi] difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (...) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona”.

Por meio da ação destes agentes, em profunda articulação a governos locais, uma lógica flexível e proto-empresarial de gestão urbana aflorou e consolidou-se no cenário urbano Brasileiro. Pautado sobre princípios de mercado e validado por experiências de sucesso em outras cidades, o modelo estratégico de planejamento circula, nas cidades brasileiras, como um receituário apriorístico, como um conjunto de princípio a serem observados e seguidos por governos locais que buscam inserir-se nos circuitos globais de atração de investimentos, turistas, mão-de obra especializada *etc.*

O processo de circulação de modelos de política inscreve uma série de dinâmicas espaciais articuladas: certos modelos são promovidos por agências de consultoria de alcance global, cuja atuação internacional influencia decisões de jurisdições locais nos mais variados temas: a *Bloomberg Associates*, por exemplo, já auxiliou cidades como Los Angeles, Atenas, Chicago, Rio de Janeiro e Paris — entre tantas outras — na elaboração de projetos urbanísticos de diversos tipos. Já a *Giuliani Partners* atua junto a governos municipais (como a Cidade do México) e nacionais (como a Colômbia e a Nicarágua) na elaboração de programas de policiamento e vigilância. *Experts* e *policy gurus* também tem papel de destaque na propagação de certas ideias e modelos de política, com alguns dos nomes mais

ilustrativos sendo Manuel Castells e Jordi Borja (1997), grandes disseminadores de ideários flexíveis de gestão urbana em fins da década de 1990, e Pasqual Maragall, ex-prefeito de Barcelona, contratado por governos do mundo todo como assessor na elaboração de iniciativas urbanísticas. Juntos, grupos privados, especialistas renomados e *think-tanks* constituem o que alguns autores chamam de “consultocracia global”, que tem papel central na circulação de modelos e ideais de planejamento urbano. (HODGE; BOWMAN, 2006; MCCANN, 2011). Eles formam o campo da oferta no âmbito do “mercado” internacional de soluções regulatórias.

Muitas vezes os modelos regulatórios se associam à imagem das cidades que os originaram ou popularizaram, reforçando estratégias de *marketing* urbano. O sucesso destas políticas, traduzido por sua adoção em diferentes localidades, se relaciona diretamente a tal associação, ao mesmo tempo em que incrementa o prestígio e a deferência às cidades onde surgiram. Trata-se, neste sentido, de uma espécie de ciclo virtuoso de *branding*. Barcelona, Vancouver e Nova York são casos ilustrativos: a primeira tornou-se referência em termos de revitalização urbana, em especial em contextos de preparação para grandes eventos; a segunda, por sua vez, é mundialmente reconhecida em função da articulação entre mistura de usos, transportes em massa e sustentabilidade — o vancouverismo, aliás, é um dos mais enaltecidos modelos de planejamento da atualidade; já a terceira é celebrada em diferentes temas, como policiamento (em função das medidas de *stop and frisk* da década de 1980) e a residencialização de distritos corporativos (por conta das políticas de *retrofit* que transformaram a parte sul da ilha de Manhattan nos anos de 1990).

Na esteira da circulação destes modelos de política e gestão, semelhanças interurbanas surgem nos mais diversos âmbitos. Elas podem ser materiais, dotadas de visualidade, como as grandes torres corporativas de vidro e aço que ocupam zonas empresariais onde governos locais incentivam flexibilizações urbanísticas com base em experiências distantes, ou as paisagens do espetáculo criadas por programas de regeneração fomentadores do turismo e do entretenimento. Mas também podem ser intangíveis em essência, mesmo que ainda dotadas de certa concretude, como mecanismos tributários e regimes especiais de governança, a exemplo dos *Business Improvement Districts*, comuns nos Estados Unidos, no Canadá e no Reino Unido.

Temenos e McCann (2013, p. 344, 345) entendem que estas semelhanças suscitam “estranhas familiaridades”. Puerto Madero, em Buenos Aires, Canary Wharf, em Londres, o Parque das Nações, em Lisboa, e a Boulevard Olímpico carioca, são exemplos de zonas urbanas que, mesmo situadas em localidades diferentes e distantes, apresentam significativas

semelhanças entre si na medida que foram constituídas a partir de racionalidades e referenciais comuns — no caso, a revitalização de *waterfronts* como medida de combate aos efeitos da desindustrialização e da *containerização* de atividades portuárias. Se, por um lado, como indica Maricato (2002), há um certo descolamento entre estes modelos e os contextos espaciais nos quais eles são aplicados, sua implementação envolve um movimento de incorporação e de integração à realidade concreta dos locais de implementação.

Mas reduzir a discussão acerca da circulação de modelos de planejamento a uma noção de convergências regulatórias e urbanas é mistificador. A adoção e implementação de políticas “de sucesso” em locais concretos demanda esforços de tradução, adaptação e integração que, invariavelmente, resultam em graus de hibridismo e distinção. Os modelos “viajam” através de paisagens regulatórias heterogêneas e dinâmicas, marcadas por trajetórias, heranças e disposições espaciais específicas. Eles não devem ser vistos, como sublinham Peck e Theodore (2012), como moléculas flutuantes que, por ordem do acaso, aterrizam, transformando tudo aquilo que tocam à sua imagem e semelhança. Elas combinam-se às condições e fatores próprios de contextos espaciais concretos, dotados de complexidade e densidade histórico-geográfica. A interação entre os modelos regulatórios e as diferentes realidades onde são aplicados levam não apenas à transformação dessas realidades, mas resultam, também, na variação dos próprios modelos. A consolidação das redes e circuitos internacionais de intercâmbio e promoção de políticas, neste sentido, não tem tornado as cidades mais similares. Tem, antes, aprofundado movimentos de diferenciação geo-regulatória por meio da combinação entre protótipos dinâmicos, agenciamentos locais e heranças socioespaciais complexas (Brenner et al, 2010).

Dada a complexidade e o dinamismo inerente ao processo de combinação entre heranças institucionais e modelos regulatórios, os resultados da adoção de ideias exógenas de planejamento tendem a ser imprevisíveis. Por isso, quando de fato são implementados, estes modelos devem ser encarados como instâncias de experimentação regulatória (Brenner et al, 2010) — medidas ensaísticas nas quais tentativa e erro são etapas inescapáveis e a possibilidade da incompatibilidade se faz sempre presente. Não são, assim, balas de prata ou soluções inequívocas a todo e qualquer problema, podendo, eles mesmos, gerar novas disfuncionalidades que demandarão correções subsequentes.

Ou seja, a circulação e a adoção de ideias e modelos regulatórios exógenos não causam o desaparecimento de especificidades locais. As políticas móveis produzem, antes, amalgamações dinâmicas com as sedimentações geográficas e institucionais das localidades onde são aplicadas, levando a uma complexificação das paisagens regulatórias globais. Neste

sentido, a mobilidade de políticas pode ser enquadrada como uma faceta central dos processos de neoliberalização como refletidos por Peck, Theodore e Brenner (2010, 2013): indo além da aceção de uma transformação linear, centralizada e verticalmente conduzida, estes autores buscam compreender a neoliberalização como um conjunto heterogêneo e descentralizado de reformas de mercado. A síndrome do neoliberalismo, nesta perspectiva, se caracteriza por seu caráter gradual, híbrido e contextual, posto que os contornos das reformas variam de acordo com as jurisdições nas quais elas são aplicadas, bem como seus ritmos e resultados.

Mas o caráter descentralizado dos processos de neoliberalização não deve ser visto como desarticulação ou desorganização. As transformações contextuais se desenrolam na esteira de sistemas cada vez mais abrangentes e conectados de elaboração de políticas, marcados por lógicas de parametrização e referenciamento mútuo (Brenner et al, 2009; Peck & Theodore, 2012). É neste sentido que os circuitos internacionais de circulação de modelos regulatórios constituem elementos indispensáveis ao regime global de neoliberalização: eles fornecem os canais para a estruturação de um esquema global de preceitos e referências, que age direta e indiretamente sobre iniciativas de reformas de mercado em instâncias concretas. Eles permitem que os postulados do neoliberalismo se territorializem sob formas espaciais variadas. Em conjunto, esses movimentos apontam para o avolumamento, o aprofundamento e a complexificação dos vínculos interurbanos na era contemporânea — cenário cuja análise depende da aplicação do ferramental teórico e propício. Para melhor enquadrar analiticamente este conjunto de dinâmicas, portanto, é necessário refletir acerca das bases conceituais que permitem sua apreensão e estudo.

2.1. A superação da transferência e da difusão

Discussões acerca da circulação de ideias e modelos de planejamento não são novas. Como vimos, no campo do urbanismo, estas questões vêm sendo debatidas há décadas. Em fins da década de 1960, o debate acerca das dinâmicas envolvidas na transposição de modelos regulatórios começa a ser explorado também pela ciência política. Neste período, um grupo de cientistas políticos estadunidenses começou a debruçar-se sobre a questão da adoção de inovações gerenciais por diferentes jurisdições, lançando as bases para o que viria a se tornar o atual subcampo da difusão de políticas. Inspirados pela tradição da economia neoclássica e pela teoria ortodoxa da comunicação, estes teóricos voltavam-se ao federalismo norte-americano como modelo para o estudo dos mecanismos e resultados da transferência interestadual de novas formas de gestão e planejamento (Peck, 2011; Mitchell, 2018).

Entre estes, Jack Walker (1969) e Lawrence Mohr (1969) são geralmente creditados como precursores. Em seu estudo seminal⁷, o primeiro buscou compreender como e porque alguns estados agem como pioneiros, elaborando e adotando programas inovadores antes de outros, além de investigar os mecanismos que atuam sobre a difusão destas inovações. Seu estudo, focado nos fatores por trás das decisões individuais de técnicos e políticos, resulta em um modelo probabilístico que afirma, em resumo, que as chances de um governo implementar certa inovação são maiores caso outros governos já a tenham adotado. A probabilidade aumenta mais ainda se esta inovação estiver sendo introduzida em estados tidos como similares em termos econômicos e demográficos (Walker, 1969). Walker aponta, além disso, para uma concentração espacial das capacidades de inovação, traduzida no pioneirismo gerencial de um grupo seletivo de estados. A difusão de novos programas e políticas, portanto, parte destes centros de vanguarda em direção às regiões atrasadas (pgs. 897, 898).

Mohr (1969), por sua vez, buscou identificar os fatores determinantes por trás da aparente propensão de certos estados à inovação. Para tanto, seu olhar voltou-se à difusão de modelos de gestão no campo da saúde pública, gerando, a partir da aplicação de um conjunto de variáveis, o que o autor definiu como um modelo multiplicativo da inovação. Segundo suas conclusões, a adoção de novos mecanismos e ferramentas de gestão por diferentes jurisdições seria diretamente associada à motivação dos técnicos e à disponibilidade de recursos, e inversamente proporcional ao conjunto de obstáculos gerenciais postos pelo processo de aplicação (MOHR, 1969).

Este corpo de estudos e debates operava a partir de duas concepções basilares: difusão e transferência. A noção de difusão é baseada na crença de que as capacidades de inovação concentram-se em pontos ou zonas geográficas de vanguarda, dos quais fluem, espalhando-se para regiões receptoras (McCann, 2011). O estudo seminal de Walker (1969, p. 898) serve como exemplo ao sugerir a oposição entre “estados pioneiros” e “estados paroquiais”. A ideia básica é a de que inovações gerenciais irradiam de pólos específicos, propagando-se, em ritmo constante e unilinear (Peck, 2011). Envolve, também, um entendimento planar do espaço, no qual este figura como mera superfície a ser atravessada. Neste caso, a difusão da política mobilizada é compreendida como uma mancha que se espalha de forma indiscriminada sobre um plano homogêneo, desconsiderando as descontinuidades e estriamentos que modelam o espaço geográfico, conduzindo, canalizando ou obstruindo os fluxos que por ele transitam. A única diferenciação espacial que importa nesta concepção é a oposição estática e hierarquizante entre centros dinâmicos e periferias atrasadas.

⁷ The Diffusion of Innovation Among the American States

A noção de transferência, por sua vez, fundamenta-se no princípio da reprodutibilidade dos modelos regulatórios. Neste caso, inovações políticas são tidas como moldes aplicáveis em diferentes contextos. A ideia de transferência pressupõe a replicação mecânica de *designs* regulatórios e seus resultados, deixando pouco espaço para reflexões acerca dos desvios, acomodações e hibridizações comuns ao processo de circulação de políticas (Peck, 2011). Aqui, o espaço é também concebido como uma superfície plana, sem distinções ou estriamentos. Nesta tela em branco, as políticas móveis surgem como imagens decalcadas, matrizes inertes continuamente reproduzidas pela ação de um mimeógrafo.

As concepções de difusão e transferência estão amalgamadas nas discussões iniciais acerca da circulação de políticas. Em última análise, importa notar que elas são incapazes de apreender e exprimir as nuances espaciais das dinâmicas de mobilização e promoção de modelos regulatórios. McCann (2011) sublinha alguns dos principais aspectos limitantes desta corrente de estudos: a concepção da circulação de políticas como a simples exportação/importação de protótipos fechados e reprodutíveis se demonstra inadequada na medida em que o processo de mobilização e transposição de modelos entre diferentes contextos geográficos implica, como sublinhado na seção anterior, em adaptações complexas e imprevisíveis. Já a rigidez escalar com a qual Mohr, Walker e outros de seus contemporâneos enxergavam o processo confina a análise a certas arenas escalares estáticas (comumente a nacional ou a estadual), invisibilizando o jogo de articulações e mediações escalares que subjazem a mobilidade de políticas. Por fim, o excessivo enfoque nas atividades de técnicos e outros agentes profissionais inseridos nestas dinâmicas abre o risco para uma reificação da atuação destes atores: seu enquadramento enquanto indivíduos racionais cujas escolhas se orientam, via de regra, pelo fator da eficiência esconde inclinações ideológicas, preferências pessoais, disparidades de informação e constrições políticas ou orçamentárias (Peck, 2011).

Estas três limitações analíticas se somam à desatenção a condicionantes de caráter estrutural, cujas determinações e influências atravessam escalas e localidades. Tomados como unidades auto evidentes, os contextos concretos de adoção e aplicação de modelos de política são enquadrados, pela literatura difusionista, como microcosmos contidos, isolados de forças transversais e pressões externas que não as inovações por eles adotadas.

Produções contemporâneas acerca da circulação de modelos regulatórios, em especial na ciência política e nas relações internacionais, ainda são influenciados pela perspectiva da difusão e da transferência, mesmo que atenuadas por críticas internas e externas à sua rigidez analítica (Dobbin et al, 2007; Evans, 2009). A este campo, porém, se soma um crescente

número de contribuições de geógrafos e pesquisadores urbanos que se atentam com maior sensibilidade à questão dos condicionantes espaciais, escalares e ideológicos em jogo no processo de circulação de modelos de planejamento (Peck & Theodore, 2012; McCann, 2011; McCann & WARD, 2012; Temenos & McCann, 2013; Bok, 2019). Este corpo de contribuições, de inspiração crítica e tendência construtivista, enquadra a circulação de modelos regulatórios em termos de *mobilidade* e *mutação* — tomando com reticência as noções de difusão e transferência, que julgam, em grande parte, como obsoletas.

O emprego do primeiro destes termos expressa a influência dos chamados estudos de mobilidade, que começaram a se constituir em meados da virada do século (Urry, 2000). Encabeçado por nomes da sociologia e da antropologia, este corpo de estudos surgiu como reação à celebração acrítica da globalização, tão característica do *zeitgeist* da década de 1990, buscando superar o fetichismo acerca das redes e fluxos globais e chamando atenção para as contradições e complexidades inerentes à própria noção de movimento. Entre seus temas de interesse, estão a distribuição desigual das condições de mobilidade, as estruturas que possibilitam ou inibem o movimento de matérias ou idéias e a relação entre mobilidade e transformação social (Schiller & Salazar, 2012).

Nos estudos de mobilidade, parte-se da noção de que os caminhos percorridos por aquilo que está em trânsito (sejam pessoas, objetos, informações etc) são determinados por sistemas de poder. Os pontos iniciais e finais de toda e qualquer trajetória não se conectam por acaso, posto que há uma intencionalidade subjacente à organização das infraestruturas, físicas ou não, que conduzem o objeto em seu percurso. Assim, os trajetos e itinerários atravessados surgem como elementos cuja análise é capaz de revelar facetas até então ignoradas dos processos em tela (Lemos, 2009).

Temenos e McCann (2011) destacam que a influência dos estudos de mobilidade sobre os debates contemporâneos acerca da circulação de políticas pode ser observada na atenção conferida ao que chamam de “espaços efêmeros de construção e circulação” — ou seja, conferências, seminários e congressos, muitas vezes digitalmente mediados, que são de grande importância para a promoção de modelos regulatórios. Neste tipo de evento, representantes de diferentes jurisdições se encontram e interagem, intercambiando experiências, promovendo medidas, absorvendo e propagando informações. Podem, neste sentido, ser encarados como canais estruturantes da circulação de políticas móveis. Eles revelam, em certa medida, os itinerários seguidos pelos modelos regulatórios, ancorando e contextualizando ideia de circulação em um sistema concreto e dinâmico de práticas, instituições e agentes.

Outro aspecto importante conferido pelos estudos de mobilidade é o foco na tensão dinâmica entre rigidez e fluidez, entre territorialização e circulação: as jurisdições que exportam ou adotam certos modelos regulatórios não são simples entidades estáticas. Elas surgem enquanto elementos indutores da mobilização e da promoção desses modelos, tendo papel estratégico no processo de circulação de políticas. Sua fixidez formal, expressa por limites territoriais estabelecidos, se mescla à fluidez com a qual seus políticos e técnicos operam, através de distintas instituições e escalas, sobre as redes internacionais de circulação e intercâmbio de experiências (McCann, 2011), ora propagando as inovações de suas cidades, ora buscando absorver lições de casos de sucesso. É neste sentido que diferentes cidades, como Vancouver e Barcelona, tornam-se referência em termos de planejamento urbano: elas são, simultaneamente, localidades concretas e referências de gestão. São, ao mesmo tempo, cidades e ideias em trânsito.

Da mesma maneira, modelos de política circulam mundialmente, mas estão sempre ancorados aos contextos espaciais concretos nos quais são aplicados (Bok, 2019). Eles “viajam”, enquanto idéias, discursos e referências, através de circuitos multilocalizados e multiescalares de intercâmbio de informações. Ao mesmo tempo, é somente quando estes modelos se territorializam — ou seja, quando são adotados, traduzidos e integrados a uma certa jurisdição — que ele ganha saliência analítica enquanto um dado do mundo concreto

O reconhecimento da tensão dinâmica entre rigidez e fluidez também torna obsoleta a concepção das jurisdições enquanto unidades de análise preconcebidas e isoladas. Mais do que entidades contidas, as jurisdições que “exportam” ou “importam” modelos regulatórios são campos de interação condicionados por forças endógenas e exógenas. Entidades territoriais próximas e distantes se encontram em constante interação, e, por meio destas interações, reorganizam suas práticas e regimes institucionais e burocráticos. Elas, as jurisdições, constituem uma espécie de interface na qual estes dois tipos de forças, internas e externas, interagem, agindo uma sobre a outra. A mobilidade dos modelos regulatórios encontra sentido apenas na medida em que estes modelos transitam entre contextos espacialmente fixos, mas sempre dotados de dinamismo (McCann, 2011).

A ideia de mutação, por sua vez, pode ser sintetizada pela afirmação de que as políticas móveis se transformam ao longo de suas trajetórias. A mobilidade implica transformações no conteúdo e na forma daquilo que se move entre distintos pontos. Como afirmam Peck e Theodore (2011), a mobilidade de políticas não deve ser entendida como mera exportação: as circulações redefinem continuamente as conexões entre locais de origem e destino, e, na esteira deste processo, os próprios modelos são redesenhados e

ressignificados. Seu *design* e seu enquadramento se alteram no curso de sua circulação para que possam se ajustar aos diferentes contextos socioespaciais nos quais são aplicados.

O “modelo Barcelona”, por exemplo, desenvolvido no contexto de preparação da capital catalã para as Olimpíadas de 1992, teve impactos e significados específicos em sua cidade de origem. Sua adoção por outras cidades não deve ser enquadrada como mera reprodução mecânica de um pacote selado, mas, antes como uma operação de acomodação deste referencial em contextos distintos, marcados por trajetórias socioespaciais específicas, arranjos dinâmicos de poder e intencionalidades subjacentes. Silvestre e Jajamovich (2021) demonstraram de que maneira o referencial de planejamento catalão foi instrumentalizado nas cidades de Rio de Janeiro e Buenos Aires nos anos de 1990, servindo como plataforma para a reorganização de alianças políticas e econômicas e como resposta a desafios urbanos de caráter contextual. Em ambos os cenários, o molde teve de ser alterado aqui e ali para acomodar os diferentes interesses e aspirações políticas de grupos que sustentavam os governos locais de então. Os impactos espaciais concretos da aplicação do modelo nestas duas cidades também divergem, uma vez que interagem com as contingências herdadas das escalas locais.

Para Bok (2019), as discussões baseadas nas noções de mobilidade e mutação se distanciam de perspectivas ortodoxas em três grandes aspectos, sendo o primeiro destes o reconhecimento da fluidez escalar envolvida nas dinâmicas de circulação global de modelos de política. Este movimento se baseia em um complexo jogo de mediações, constituindo um campo trans e multiescalar que atravessa e vincula distintas arenas espaciais. O nacionalismo metodológico característico das abordagens difusionistas se demonstra incapaz de apreender tal fluidez, uma vez que, nelas, o olhar analítico é estático, inerte em uma única escala favorecida. Isso acaba por invisibilizar os agenciamentos e as articulações em curso no processo de circulação interjurisdicional de modelos regulatórios, fornecendo uma visão limitada das dinâmicas em ação e abrindo margem para interpretações endogenistas acerca dos processos analisados.

Outro ponto de divergência é o direcionamento da atenção ao processo de circulação dos modelos em si, em detrimento do enfoque precedente nos resultados de sua adoção por esta ou aquela jurisdição. Parte-se, neste sentido, da compreensão da circulação de políticas enquanto um processo socialmente constituído, levantando questões acerca dos mecanismos e práticas institucionais inscritos na produção, reprodução e mobilização de certos protótipos regulatórios — pontos geralmente ignorados na literatura difusionista. O interesse, assim, é voltado para a contextualização destes movimentos, chamando atenção para os dinamismos e

contradições que atravessam o campo da mobilidade de políticas. Aqui, entende-se que o sucesso ou o fracasso de políticas importadas não é tão relevante quanto os aparatos, procedimentos e estratégias que propiciaram sua importação (Bok, 2019). Trata-se, desta maneira, de uma visão processual.

O terceiro eixo de ruptura se refere à compreensão do papel das desigualdades geográficas. Se as paisagens regulatórias globais se caracterizam por sua heterogeneidade, e se diferentes localidades se articulam de forma distinta aos sistemas hierárquicos internacionais, a circulação interjurisdicional de modelos de política não pode ser reduzida ao espalhamento gradual de uma mancha de óleo sobre uma superfície plana. A diferenciação espacial importa. Isso suscita, entre outras coisas, a desnaturalização e o questionamento acerca da posição ocupada por diferentes cidades no “mercado” internacional de modelos de política, no qual algumas experiências surgem como mais dignas de emulação do que outras. Destaca, além disso, o fato de que, apesar do processo de elaboração de políticas na contemporaneidade ser, mais do que nunca, marcado pela influência de redes internacionais de circulação e promoção, tais circuitos não se distribuem igualmente, e algumas cidades são mais conectadas do que outras (Bok, 2019).

Em síntese, o processo de circulação de políticas se baseia na constituição de vínculos interurbanos de conteúdo relacional e, por isso, perspectivas analíticas baseadas em concepções absolutas de espaço falham em captar o dinamismo geográfico inerente às dinâmicas da mobilidade de políticas. Integrar as noções de mobilidade e mutação aos esforços de pesquisa acerca de expedientes concretos de exportação ou importação de modelos regulatórios é profícuo na medida em que nos permite captar o conteúdo relacional, dinâmico e geograficamente complexo deste fenômeno.

2.2. A circulação e a promoção de políticas urbanas em contexto de crise: modelos de planejamento urbano na pandemia da Covid-19

Conjunturas de crise constituem aberturas estratégicas para a transformação de princípios, ferramentas e práticas de planejamento urbano. Como nota Theodore (2020), um dos fatores chave para a resiliência do neoliberalismo é o pragmatismo com o qual agentes políticos e econômicos exploram condições de instabilidade como plataformas para a implementação de novas rodadas de flexibilização regulatória. Ao invés de o fragilizarem, disfunções e distorções produzidas no seio do sistema criam condições propícias para sua

reprodução por meio da reconfiguração de arranjos de poder e do redesenho de estruturas institucionais e espaciais em variadas escalas.

As crises cíclicas do capitalismo são expressão de suas contradições inerentes. Quando desencadeadas, elas expõem as fraturas estruturais do sistema, aprofundando suas disfuncionalidades e comprometendo sua capacidade de reprodução. Nestes contextos, surge a necessidade de promover reorganizações como forma de inibir desequilíbrios e reposicionar os trilhos da acumulação. Se Marx identificou tais tendências, Harvey buscou espacializá-las: segundo o autor, a marcha do capital em um dado período histórico se baseia na cristalização de uma ordem espacial específica, uma coerência geográfica que comporta, canaliza e potencializa a reprodução do sistema. Quando crises afloram, essas coerências espaciais se demonstram disfuncionais, sendo, então, postas em xeque e reformuladas para que se garanta a continuidade da acumulação sobre novos pilares geográficos. O conceito de ajuste espacial (*spatial fix*, Harvey, 2001; 2013) se refere a esses expedientes de reformulação das bases geográficas da acumulação visando a diminuição de atritos relativos ao investimento e ao retorno de capital e renda. Trata-se de um processo simultaneamente criativo e destrutivo, mas nunca conclusivo, uma vez que tende a deslocar (e não sanar) as contradições que, em última análise, se encontram na raiz das crises.

Ao discutir o papel da crise enquanto dispositivo de governança, Kroutroulikou (2016) chama atenção para quatro aspectos constitutivos da relação entre este tipo de cenário e regimes de planejamento urbano: o apelo à noção de emergência expressa a gravidade da situação enfrentada, servindo como pretexto para a aplicação, muitas vezes apressada e sem amplo debate, de medidas excepcionais; a instrumentalização de medos e anseios junto à opinião pública serve como expediente operacional para influenciar percepções e atitudes; a ideia do interesse público, por sua vez, surge como recurso retórico legitimador; por último, tais medidas tendem a dissolver a divisão entre o legal e o ilegal, posto que comumente põem em xeque prioridades e garantias constitucionais em favor de determinações apressadas.

A estes aspectos, adicionamos a questão do apelo a receituários exógenos e outras soluções importadas. Se, mesmo durante períodos de estabilidade, a importação de modelos de política é uma faceta constitutiva da realidade regulatória contemporânea, conjunturas de crise desnudam os mecanismos intrínsecos deste processo (Peck, 2011). Nestes contextos, agentes políticos e técnicos locais buscam adotar e/ou promover respostas tidas como efetivas para sanar os problemas enfrentados, sondando as redes internacionais de circulação de políticas à procura de modelos testados e bem avaliados, “vendidos” como fórmulas quase infalíveis.

O que importa notar, em última análise, é a coimplicação existente entre conjunturas de crise, a implementação de ajustes regulatórios e espaciais e os circuitos internacionais de promoção de políticas. A crise demanda e cria oportunidades para o desenvolvimento de ajustes regulatórios e espaciais por meio da adoção de modelos gerenciais exógenos, o que, por sua vez, anima e dinamiza as redes internacionais através das quais tais modelos circulam. Por isso, a mobilização destas redes guarda íntima relação com a elaboração e a implementação de medidas anti-crise na contemporaneidade: elas atuam sobre e influenciam transformações institucionais e geográficas em arenas políticas concretas, se complexificando e aperfeiçoando por meio e ao longo deste processo.

Peck (2011) ilustra essa coimplicação ao refletir sobre o papel da circulação de modelos regulatórios no contexto da transição ao capitalismo na Europa Oriental durante a década de 1990. Envoltos em um cenário de crise profunda, no qual as próprias estruturas institucionais tiveram de ser implodidas e refeitas, os países da antiga Cortina de Ferro viram-se impelidos a lançar mão de respostas comprovadas, ou, em outras palavras, previamente testadas em outros contextos. “Os reformadores pós-socialistas”, afirma o autor, “depositaram grande fé no poder dos mercados espontâneos, na autoridade do saber político ortodoxo e na eficiência de desenhos institucionais importados”, em parte como resposta às orientações verticais de agências fiadoras, como o FMI e o Banco Mundial, em parte em função da pouca familiaridade com os mecanismos institucionais de uma economia de mercado e em parte para se desvencilhar da responsabilização por eventuais efeitos deletérios destas políticas.

As transformações que estes países atravessaram não foram lineares. Dado que cada contexto geográfico interage de forma específica com os modelos regulatórios, os resultados de sua adoção são imprevisíveis e irreprodutíveis, sujeitos a contingências relacionadas ao processo de adaptação às localidades particulares. Sykora e Bouzarovski (2012) demonstram que o processo de transição dos países da Europa Oriental para o capitalismo representou uma diversidade de itinerários nacionais e subnacionais específicos, particularmente em termos de desenvolvimento urbano: em alguns dos antigos países socialistas, por exemplo, a ascensão das forças de mercado se traduziu na intensificação do crescimento suburbano, ao passo que, em outros, os vetores da incorporação imobiliária se redirecionaram preponderantemente às áreas centrais.

Mas, a despeito de trajetórias particulares, a constituição do regime capitalista nos antigos países socialistas europeus foi um processo amplamente sustentado pelos circuitos globais de mobilização de modelos regulatórios. A agenda neoliberal de mercado alavancada

por entidades internacionais, os empenhos de aprendizagem a partir de experiências de sucesso e os esforços de emulação competitiva foram facetas integradas da constituição de novos arranjos institucionais e territoriais, tanto nas escalas nacionais quanto nas jurisdições subnacionais. Da mesma forma, a abertura de uma nova fronteira para a implementação de modelos de gestão e regulação teve papel importante na complexificação da arquitetura internacional de circulação de políticas, que, ao longo dos anos de 1990, amadureceu e especializou-se (Peck, 2011).

Atualmente, como resultado da pandemia da Covid-19, as articulações interescares que permitem a circulação e o intercâmbio de modelos regulatórios entre diferentes localidades ao redor do mundo estão novamente em evidência. Elas têm tido papel relevante na organização de respostas às dificuldades trazidas pela crise, conectando atores ao redor do mundo em torno de uma rede que, mesmo sendo marcada por um perfil policêntrico, opera a partir de um conjunto de princípios basilares, tornados *mainstream* nos anos recentes. Os agenciamentos realizados através da operacionalização e mobilização destes circuitos conecta distintos contextos urbanos na esteira de um movimento de transformação geo-regulatória de alcance global, mas com expressões específicas e particulares nas escalas locais.

2.2.1. *A consultocracia global na pandemia*

O desencadeamento da pandemia da COVID-19, no ano de 2020, teve (e ainda tem) desdobramentos profundos na escala global. É bem verdade, acreditamos, que estes desdobramentos ainda não são totalmente compreendidos em sua complexidade. Sendo um evento ainda recente, não é absurdo afirmar que seus efeitos só poderão ser plenamente apreciados em um futuro mais ou menos próximo, quando, beneficiados pelo afastamento histórico, poderemos olhar para trás com maior grau de distanciamento e clareza. Isso não nos impede, entretanto, de traçar certas considerações acerca do papel da pandemia na mobilização das redes internacionais de circulação de políticas e sua relação com transformações regulatórias e espaciais em diferentes cidades ao redor do mundo.

Como grandes pólos concentradores de presenças, atividades e interações humanas, os centros urbanos, em especial as metrópoles, foram particularmente afetados. Neste sentido, grande parte dos debates acerca das transformações necessárias teve como foco justamente a questão urbana em si.

A pandemia trouxe, por meio das transformações que promoveu nos âmbitos do trabalho, do comércio e da sociabilidade humana, um conjunto de desafios similares para

diversas cidades ao redor do mundo. Compreendemos a crise pandêmica como um evento catalisador de pressões pan-urbanas na escala global, ou seja, como um fenômeno amplo e abrangente que agravou ou fez surgir problemas análogos em contextos urbanos heterogêneos, distintos e distantes entre si. Os impactos específicos destas pressões pan-urbanas variam de local para local em função de fatores socioeconômicos, políticos e culturais, mas, em última análise, reportam-se a um fenômeno comum: o avanço global da Covid-19.

Como efeito, governos locais viram-se impelidos a recorrer às redes internacionais de circulação e promoção de modelos de política para o desenvolvimento ágil de respostas. Por enfrentarem desafios análogos, variadas jurisdições voltaram-se aos conselhos de agências especializadas ou às experiências e projetos de outras jurisdições, tomando-os como referências para seus próprios esforços de combate aos efeitos da pandemia. Representantes da consultocracia global também se mobilizaram, instrumentalizando a crescente demanda internacional por saber especializado para a elaboração e a exportação de soluções regulatórias. Agentes atuantes em diferentes escalas, associados a diferentes locais e instituições articularam-se em torno de fóruns, eventos e entidades como forma de desenvolver, promover ou aprender sobre medidas tidas como as melhores respostas à situação posta.

Dentre as diversas entidades engajadas nesse movimento, o Banco Mundial é uma das mais ativas. Desde a década de 1980, a instituição detém papel de liderança nas redes internacionais de circulação de políticas, estabelecendo consensos globais de governança urbana — com destaque para a defesa da descentralização das capacidades decisórias do Estado e das parcerias público-privadas (Francesco & Guaschino, 2020). No contexto da pandemia, as medidas incentivadas pelo Banco como resposta ao avanço da Covid-19 foram integradas à agenda do desenvolvimento sustentável, área na qual a organização já tinha atuação destacada e uma rede de expertise e consultoria robusta.

Tal integração é bem ilustrada pela atuação do *City Resilience Program* (CRP), uma iniciativa do Banco Mundial com financiamento de agências de desenvolvimento da Suíça, Áustria, Espanha e Países Baixos. Fundado em 2017, o programa atua junto a mais de 140 cidades em 60 países, auxiliando governos locais no desenvolvimento e na captação de investimento para projetos urbanos de caráter sustentável. Tendo como meta “apoiar cidades em seus esforços de construção de um futuro resiliente, reunindo a expertise global em planejamento urbano e financiamento de projetos”⁸, o programa passou, em 2020, a se dedicar

⁸ World Bank. *City Resilience Program: Annual Report (july 2019-june 2020)*. 2020

à promoção de políticas de combate à Covid-19, elaborando e divulgando um amplo portfólio de receituários e sugestões para seus membros.

O CRP organizou dezenas de conferências virtuais, congregando mais de 5500 participantes com o objetivo de “ajudar cidades na resposta à crise da pandemia e no planejamento de uma recuperação resiliente”⁹. As conferências serviram como plataformas para que planejadores, técnicos e políticos pudessem se conectar para divulgar e aprender. Na prática, o CRP age como um mediador entre governos locais, agentes técnicos especializados e agências de financiamento, articulando estes diferentes atores em torno de um conjunto específico de princípios de governança e reforçando uma agenda a ser seguida.

Um artigo de 2020, assinado por dois diretores do Banco Mundial, sintetiza algumas das medidas de planejamento privilegiadas pela instituição no cenário pós-pandêmico ao elencar “cinco passos práticos que líderes urbanos podem tomar”: a criação e a manutenção de espaços públicos verdes como forma de integração dos cidadãos à natureza, gerando áreas de lazer nas quais o distanciamento social pode ser salvaguardado em caso de futuras pandemias; a flexibilização da legislação urbanística para permitir a construção de novas moradias, o adensamento populacional de áreas centrais e, por conseguinte, a inibição do espraiamento urbano e de seus efeitos deletérios; a captação de recursos privados para projetos infraestruturais em áreas pobres para combater a vulnerabilidade sanitária de favelas e bairros informais; a regularização fundiária para estimular a inserção destas zonas à economia formal; e, finalmente, investimento em transporte público e o combate à emissão de gases de efeito estufa para promover a despoluição das grandes cidades.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) também atuou na disseminação de respostas para a Covid-19. Originalmente fundada com o intuito de auxiliar na consolidação internacional do regime regulatório keynesiano, a partir dos anos de 1980 as ações da OCDE passaram a ser caracterizadas pela promoção da integração do mercado aos esforços de gestão e planejamento — tendência evidente nas políticas promovidas pela organização durante a pandemia (Mahon & McBride, 2009). Na publicação *“Tackling Covid-19: Contributing to a Global Effort”*, a OCDE realizou um balanço dos impactos urbanos (econômicos, sociais e ambientais) trazidos pela crise, bem como das lições a serem aprendidas pelos governos locais. Organizada em torno de três eixos (recuperação inclusiva, recuperação verde e recuperação digital), o relatório reuniu projetos e iniciativas de médio e longo prazo postas em prática por governos municipais ao redor do mundo, utilizando-as como referências a serem observadas e reproduzidas.

⁹ World Bank. City Resilience Program: Annual Report (july 2020-june 2021). 2020

A publicação conta com um conjunto de recomendações para orientar autoridades locais acerca das melhores práticas de planejamento no contexto de recuperação. Destaque é dado para princípios como a mobilidade ativa e sustentável, a eficiência energética de infraestruturas, a digitalização de serviços municipais e o incentivo ao adensamento e à mistura de usos. Por meio destas recomendações, a OCDE visa “promover formas ágeis e flexíveis de governança urbana por meio de ferramentas colaborativas inovadoras”¹⁰, cuja popularização se baseia justamente nos circuitos interurbanos de intercâmbio de modelos regulatórios. Uma das principais sugestões do documento, neste sentido, é o “apoio a sistemas e redes de cidades, através, por exemplo, de cooperações interurbanas para aprendizagem”.¹¹

Além dos programas e projetos postos em marcha pelo Banco Mundial e pela OCDE, diversas outras iniciativas de promoção de soluções e modelos regulatórios para os efeitos da Covid-19 em cidades foram desenvolvidas ao longo da pandemia. Da parceria entre a *World Association of the Major Metropolises* (Metropolis) e a *Euro-Latin-American Cooperation Alliance Between Cities* (AL-LAs) surgiu a iniciativa *Cities For Global Health*, na qual as duas organizações mobilizaram suas redes de expertise para oferecer “ideias, modelos de política e planos de ação para não apenas reagir ao surto da Covid-19, mas também para possibilitar a mitigação de emergências futuras”. A *Bloomberg Philanthropies*, por sua vez, colaborou com a Liga de Cidades e a Conferência de Prefeitos dos Estados Unidos na criação de plataformas digitais para que governos locais pudessem compartilhar suas medidas de combate à crise. A *United Cities and Local Governments* (UCLG) organizou uma base de dados a partir de cerca de 300 experiências de cidades ao redor do mundo, além de um fórum virtual para o intercâmbio de projetos entre prefeitos e outros tomadores de decisão locais.

Apesar de sua diversidade— estes são apenas alguns exemplos dentro de uma ampla cadeia global de organizações e entidades—, estas e outras iniciativas operam a partir de um arcabouço compartilhado de concepções, que ecoam em suas sugestões e recomendações: em diferentes graus e com diferentes ênfases, todos defendem a articulação entre princípios de sustentabilidade/resiliência, governança digital e inclusão social. Estes eixos surgem como princípios articulados nestas redes e canais de circulação de políticas no contexto do desenvolvimento de medidas contra a pandemia.

Assim, os receituários urbanos promovidos por entidades como Banco Mundial, OCDE, Bloomberg Philanthropies, UCLG, C40 Cities *etc*, professam profundos

¹⁰ Organization for Economic Co-operation and Development. Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort - Cities Policy Responses. 2020 (pg. 39)

¹¹ Organization for Economic Co-operation and Development. Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort - Cities Policy Responses. 2020 (pg. 40)

compromissos para com o meio ambiente, destacando a necessidade de desenvolver políticas e práticas que promovam cidades mais sustentáveis e verdes. Da mesma maneira, englobam considerações acerca da importância de medidas de inclusão e integração social, defendendo a geração de cidades mais democráticas. No entanto, nestes receituários, a consubstanciação destes princípios, dotados de um marcado teor progressista, quase sempre encontra-se subordinada a um outro princípio, este visto como basilar: forças de mercado.

Para que se concretize o ideário de cidade verde e inclusiva promovido nestes receituários, portanto, entes privados devem tomar a dianteira. E, para tanto, o Estado deve se encarregar de retirar barreiras, afrouxar regulações e promover o empreendedorismo. Só assim, o mercado poderá, por meio da agilidade e dinamismo que lhe são inerentes, produzir as sinergias necessárias para a materialização desta utopia urbana. A subordinação da justiça social/ambiental às determinações e aos humores do mercado é, então, um aspecto constitutivo do fenômeno em tela. Ela demonstra, além de tudo, a adaptabilidade e o pragmatismo do neoliberalismo, sempre aberto a incorporar e fagocitar elementos externos e muitas vezes contrastantes.

Assim, as redes de intercâmbio de modelos regulatórios encontraram, na crise global trazida pela Covid-19, um campo fértil para o avanço de uma agenda urbana flexibilizadora, mesmo que encoberta por um verniz progressista. Em função da posição de prestígio e autoridade técnica detida pelas entidades e organizações que compõem estas redes, suas recomendações têm o potencial de ressoar globalmente, costurando um cenário de transformações regulatórias e espaciais em diferentes localidades e escalas. Elas fornecem certo grau de coordenação a experiências concretas de adaptação geo-regulatória, um conjunto de princípios norteadores que serve de referência para governos locais, vinculando-os na esteira de um movimento global..

Não significa dizer que a elaboração de políticas de mitigação da pandemia na escala local seja um processo inteiramente determinado pela ação global de agências multilaterais e companhias de consultoria. O local, afinal, não é recipiente passivo de forças verticais, e, por mais que as redes de promoção de políticas tenham alcance internacional, sua distribuição desigual resulta no fato de que algumas cidades são mais integradas do que outras. Além disso, governos locais detêm autonomia para observar ou ignorar os receituários promovidos, e, mesmo quando os adotam, o fazem sempre parcialmente (Peck, 2011; Temenos & McCann, 2013).

Retornando aos limites analíticos dos paradigmas da transferência e da difusão de modelos regulatórios, podemos afirmar que: I) como a transferência interjurisdicional é

sempre parcial, as medidas e ferramentas promovidas através das redes internacionais de circulação de políticas no contexto da pandemia tem tido e terão contornos e efeitos específicos em cada instância de aplicação, já que elas interagem com as condições e heranças locais, causando hibridizações e variações; II) estas medidas e ferramentas não se difundem igualmente em todas as cidades do mundo, e tampouco seu avanço se dá em ritmo constante (Peck, 2011; Peck & Theodore, 2012; Bok, 2019).

Cada governo lidou e tem lidado de maneira particular com os desafios postos pela pandemia de acordo com as condições, restrições e oportunidades locais. A disposição geográfica, a estrutura institucional, o cenário político, a trajetória histórica, o perfil demográfico, os traços culturais e o dinamismo econômico são fatores que influenciam o desenvolvimento, a implementação e os efeitos do planejamento urbano, e cada local conta com uma articulação específica destes elementos. O que importa notar, entretanto, é que o processo de elaboração de políticas, particularmente no âmbito do planejamento urbano, é uma arena na qual forças endógenas e exógenas atuam, um campo profícuo para a articulação dinâmica entre agentes posicionados em diferentes locais e escalas, com objetivos e agendas específicas. As jurisdições urbanas não são subordinadas às redes internacionais de circulação e promoção de políticas, mas tampouco estão alheias a elas. O local não é uma ilha, e a mobilização dos agentes inseridos nestas redes fornecem um certo grau de coordenação, um referencial compartilhado de conceitos e medidas tidas como princípios orientadores.. A partir deste referencial, diferentes locais se vinculam a um movimento de co-criação e referenciamento mútuo, construindo, reforçando e operacionalizando conexões interurbanas. Trata-se, portanto, de vínculos relacionais que tem papel central nos esforços locais de ajustes regulatórios e espaciais no contexto da pandemia.

No contexto dos múltiplos receituários promovidos como respostas para os efeitos da pandemia nas cidades, o interesse específico do presente trabalho é voltado ao tema das áreas urbanas centrais. Em função de suas particularidades econômicas, funcionais e espaciais, estas zonas foram profundamente atingidas pelos efeitos da crise pandêmica, como veremos adiante. Assim, muitas foram as cidades que desenvolveram projetos de refuncionalização para seus distritos centrais, aproveitando o cenário de desequilíbrio enquanto oportunidade para a promoção de novos ajustes urbano-regulatórios. Simultaneamente, os agentes e instituições articulados aos canais internacionais de promoção de políticas se mobilizaram em torno da divulgação de certos conceitos, idéias e modelos de intervenção. O próximo capítulo se detém de maneira mais atenta sobre estes processos.

3. A QUESTÃO DA CENTRALIDADE URBANA NA PANDEMIA: PRINCÍPIOS, MODELOS E CONCEITOS DE REFUNCIONALIZAÇÃO

Os impactos da pandemia da Covid-19 se fizeram sentir nas mais variadas dimensões da sociabilidade humana. O primeiro ano da crise foi particularmente disruptivo na medida em que, neste período, diferentes expedientes sociais tiveram de ser revisados como forma de conter a difusão do vírus. Esta reorganização, propalada pela necessidade de distanciamento social, teve como base um expressivo processo de digitalização da vida: formas digitalmente mediadas de interação social¹² cresceram e se dinamizaram de forma inédita, transformando todo um rol de práticas sociais.

Podemos refletir acerca deste conjunto de processos a partir de uma chave espacial como forma de melhor apreender seu rebatimento nas cidades: a crescente utilização da *internet* como meio de trabalho, comércio e lazer implicou em uma alteração de fluxos e circulações cotidianas, posto que as fronteiras entre casa, trabalho e mercado foram parcialmente dissolvidas. Tais alterações impactaram de forma profunda as áreas centrais e/ou de negócios, tradicionalmente marcadas pela concentração de usos empresariais, administrativos, comerciais e culturais.

Na medida em que estas áreas tendem a constituir-se enquanto pólos hiper-especializados, elas apresentam também uma maior fragilidade frente às disrupções trazidas pela pandemia. A diminuição do público diário, o esvaziamento de prédios, a falência de toda uma sorte de negócios dependentes da circulação de pessoas e a diminuição da arrecadação de impostos de propriedade são problemas associados que, em maior ou menor grau, foram exacerbados em áreas centrais de cidades do mundo inteiro (Florida, 2021).

Como não poderia deixar de ser, este conjunto de pressões pan-urbanas (Peck, 2015) — ou seja, problemas análogos de origem comum que afloram em contextos urbanos variados e distintos, trazendo desafios semelhantes para diferentes jurisdições — mobilizaram os fóruns e agentes dos circuitos internacionais de promoção de políticas, incentivando o intercâmbio e a publicização de medidas regulatórias dedicadas à mitigação dos problemas em tela. Em geral, a maioria destas medidas tem como objetivo a refuncionalização dessas zonas por meio do fomento à residencialização. Para tanto, a flexibilização e a desoneração da produção imobiliária surgem como ferramentas para a concretização destas novas visões de cidade.

¹² O que inclui, entre outras coisas, o trabalho, o comércio e o entretenimento.

O presente capítulo se dedica a discutir os principais conceitos, modelos e referências que vem circulando nas redes internacionais de promoção de políticas como forma de apreender sua influência — direta ou indireta — sobre experiências concretas de refuncionalização de áreas centrais no contexto pandêmico. De início, traça-se um sucinto panorama histórico do desenvolvimento espacial dessas áreas, bem como das modalidades de planejamento que as vem remodelando ao longo das últimas décadas. Considerando que iniciativas de reorganização funcional de áreas centrais internacionalizam-se a partir da década de 1970 (Bidou-Zachariasen, 2006), é importante considerar se e em que medida as políticas de refuncionalização do período pandêmico divergem de experiências anteriores.

Antes, porém, façamos algumas considerações de caráter terminológico: no presente trabalho, lançamos mão da noção de refuncionalização enquanto um termo abrangente, que abarca diferentes modalidades de políticas requalificadoras de áreas centrais. Assim, por mais que esses termos sejam empregados por muitos (seja na academia, seja no discurso oficial) como sinônimos, compreendemos as noções de revitalização e reabilitação como modalidades específicas de refuncionalização urbana. Estas duas noções serão melhor exploradas mais adiante.

3.1. Da constituição e da transmutação do centro de negócios: entre a razão funcionalista e a refuncionalização

Do ponto de vista funcional, cidades podem ser compreendidas enquanto amálgamas dinâmicas organizadas em torno de diferentes padrões de uso e ocupação do solo que, hierarquizados, se encontram em constante interação, seja direta ou indiretamente (Scott & Storper, 2015). No bojo do mosaico locacional que é o espaço urbano, certas áreas se caracterizam por exercer maior poder gravitacional que outras, atraindo conjuntos de funções e serviços de grande relevância gerencial, econômica e mesmo simbólica: usos empresariais, administrativos, comerciais e cívicos, assim, tendem a se polarizar, convergindo para estas zonas da cidade.

Usualmente denominadas de áreas centrais e/ou de negócios, elas podem ou não estar posicionadas no centro geográfico da aglomeração urbana, e podem ou não corresponder às áreas mais antigas de suas respectivas cidades. Sua constituição enquanto centralidade guarda mais relação com o fato de serem núcleos de expressivo valor econômico em função dos usos que lhe são atribuídos, de forma que, além de concentrar grande parte dos postos de trabalho,

configuram também importantes nós das redes locais de transporte e infraestrutura (Ribeiro, 2004).

Castells (1994, p. 26) assevera que o centro da cidade se constitui como tal a partir de “uma infraestrutura de telecomunicações, comunicações, serviços urbanos e espaços para escritórios”, prosperando por meio da aglutinação de funções de gestão, controle e coordenação e agindo como um atrator de fluxos dos mais variados tipos. Esta concepção, focada no poder hierárquico e gravitacional das áreas centrais, é compartilhada por Sposito (1991), que chama a atenção para o fato de que estas áreas atraem e dispersam toda uma sorte de fluxos diários, em especial dos trabalhadores que se deslocam entre elas e seus locais de moradia — nesta perspectiva, o centro surge enquanto zona simultaneamente integradora e dispersora.

A constituição de certa área urbana enquanto centro pode também ser encarada como corolário do próprio crescimento da cidade, processo através do qual a divisão espacial do trabalho se acentua e sedimenta, gerando a concentração espacial de certas funções (Sposito, 1991). Por mais que muitas cidades, em especial aquelas dotadas de estruturas mais complexas, apresentem certo grau de policentricidade, normalmente há um centro principal no qual parte expressiva das atividades econômicas e administrativas se baseia.

Assim, as áreas centrais/de negócio, marcadas pela verticalização construtiva, pela concentração de atividades de gestão e controle e pela densidade infraestrutural se constituem enquanto um dos recortes mais característicos e icônicos da existência urbana, muitas vezes servindo como representação da própria cidade. Elas surgem enquanto cristalização da divisão espacial do trabalho, expressando as associações, os mutualismos e as sinergias existentes entre diferentes modalidades de uso do solo no seio do nexo da terra urbana. Se cristalizam também nas representações e percepções espaciais dos cidadãos enquanto locais dedicados ao trabalho e sedes de grandes empresas.

Importa notar, entretanto, que o processo histórico de formação destas zonas não se dá simplesmente em função dos gostos e inclinações dos agentes privados que nelas se instalam. Tampouco é fortuita a determinação de quais atividades e presenças se instalam nas áreas centrais e quais delas são expelidas. Sua estruturação se vincula às postulações urbanístico-regulatórias que remontam ao ideário moderno-funcionalista de planejamento urbano, cujo auge da influência se deu em meados do século passado, em particular no período compreendido entre o Pós-Guerra e a década de 1970 (Compans, 2004).

Esta matriz de planejamento, calcada na busca por um regramento totalizante do uso e ocupação do solo urbano, apoiava-se na centralização decisória, na divisão complementar de

funções urbanas e na racionalidade técnica como princípios norteadores da gestão e ordenamento da cidade. Nas palavras de Maricato (2002, p. 127):

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas.

O planejamento moderno-funcionalista, portanto, pode ser compreendido como a faceta espacial urbana do complexo produtivo-regulatório fordista-keynesiano, que teve seu zênite justamente nas três décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial. A cidade moderno-funcionalista constituía a espacialização dos princípios organizativos destes modos associados de produção e regulação, configurando uma coerência espacial (Harvey, 2001) propícia para sua reprodução continuada. Vainer (2002a, p. 85), inclusive, assinala a correspondência existente entre as linhas de montagem típicas das indústrias fordistas e o modelo de cidade idealizado pelos planejadores modernistas — a chamada ‘cidade-máquina’, “com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos standardizados”.

A especialização funcional do espaço era o norte desta matriz, e leis restritivas de zoneamento determinavam uma distribuição seccionada dos usos e atividades na cidade. Assim, a área central surgia como o “coração” da cidade, e a ela era reservado o posto de centro cívico, direcional e econômico da aglomeração urbana (Compans, 2004); Tipicamente, esses centros de negócio constituem núcleos dinâmicos de grande densidade construtiva, e tendem a ser rodeadas por outras tipologias urbanas associadas em sua periferia imediata — antigos distritos fabris e/ou portuários, zonas de uso misto de perfil popular e grandes eixos rodoviários, por exemplo. O grosso das funções residenciais, industriais e de abastecimento, por sua vez, eram posicionadas fora do centro, seguindo os vetores da expansão urbano-metropolitana. Como resultado, o centro passa a se caracterizar como uma “monocultura” de edifícios comerciais e corporativos, geralmente contando com núcleos residenciais esparsos e residuais (Villaça, 1998).

O fim da hegemonia da matriz moderno-funcionalista de planejamento urbano se dá em meados da década de 1970, abrindo margem para outras perspectivas de organização e regulação da cidade (Maricato, 2002; Compans, 2004). Este movimento corresponde ao esgotamento do modelo produtivo-regulatório fordista-keynesiano e ao início da hegemonia da acumulação financeira flexível. Em síntese, as novas matrizes de planejamento que surgem neste contexto se caracterizam pela deferência às forças de mercado — não mais tidas como

forças a serem disciplinadas, mas, antes, como agentes orientadores —, pela reticência em relação às crenças funcionalistas e por uma alteração escalar nas práticas de planejamento, que passam a privilegiar intervenções pontuais em áreas específicas, abrindo mão da visão totalizante de outrora (Harvey, 1996; Vainer, 2002a).

Assim, a especialização funcional das áreas centrais/de negócios passa a ser questionada e criticada de forma ampla e aberta enquanto efeito deletério dos postulados moderno-funcionalistas de planejamento urbano. Além disso, durante o período compreendido entre as décadas de 1970 e 1990, diversas cidades do mundo atravessaram períodos de desvalorização de suas áreas centrais e pericentrais em função de transformações geoeconômicas nas mais variadas escalas. Com isso, múltiplas iniciativas de reorganização funcional e urbanística para estas zonas passam a aflorar em diferentes contextos urbanos mundo afora (Bidou-Zachariassen, 2006). Para fins de sintetização analítica, podemos dividir essas iniciativas iniciais em dois grandes eixos: a via europeia e a via anglo-saxã.

Pode-se dizer que a via europeia teve sua origem no movimento intelectual contextualista, formado principalmente por arquitetos e urbanistas de tendência progressista em fins da década de 1960. Para eles, que buscavam distanciar-se das tendências autoritárias e centralizadoras do planejamento moderno-funcionalista, a uniformidade de usos nas áreas centrais surgia como um entrave à vitalidade orgânica e à memória urbanas. Os contextualistas evitavam enxergar a cidade enquanto tábula rasa a ser feita e refeita ao bel-prazer do saber técnico urbanístico, valorizando, antes, iniciativas reformistas e empregando a terminologia da reabilitação urbana.

Assim, a conservação, valorização e ativação do tecido urbano e do patrimônio histórico das áreas centrais, bem como o incentivo à mistura de usos e à integração das comunidades residentes surgiam como nortes programáticos do movimento contextualista (Santanna, 2017). “Seu enfoque era na *reabilitação* do centro”, afirma Compans (2004, p. 28, grifo nosso), “a partir de sua destinação a novos usos e possibilidades produtivas, na reconversão dos edifícios antigos e na manutenção dos antigos moradores”.

A cidade italiana de Bolonha foi pioneira na implementação deste ideário por meio de seu Plano Diretor de 1970, tornando-se referência internacional de reabilitação de áreas centrais e históricas em geral. Novamente nas palavras de Compans (2004, p. 30), “de movimento de resistência ao urbanismo modernista, o contextualismo não se circunscreveu a esta experiência [...], e se transformou em política de governos de diferentes matizes ideológicos durante os anos 70 e 80”, particularmente na Europa Continental.

A via anglo-saxã, por sua vez, se caracteriza pela adesão aos postulados neoliberais da flexibilização regulatória. Nas décadas de 1970 e 1980, o desmonte dos sistemas regulatórios keynesianos em países como os Estados Unidos e o Reino Unido ao longo das décadas de 1970 e 1980 resultaram em significativas pressões sobre governos locais. Com a desindustrialização da economia, a diminuição dos repasses nacionais e a crescente disputa pela atração de fluxos cada vez mais voláteis de capital, diferentes cidades passaram a adotar uma postura empreendedora no direcionamento de suas políticas urbanas, confiando ao capital privado o papel de agente indutor do desenvolvimento (Harvey, 1989).

Sob o signo da revitalização, e por meio da concessão de uma série de benefícios e abatimentos fiscais ao setor privado, governos locais dos EUA, Canadá e Reino Unido começaram a transformar zonas intraurbanas degradadas, como distritos de negócio estagnados, áreas industriais esvaziadas ou antigos *waterfronts* portuários. Alguns exemplos pioneiros são as cidades norte-americanas de Boston, Baltimore e Nova York, já a partir da década de 1970. Compans (2004) destaca a difusão internacional desse modelo, primeiro para o Reino Unido nos anos 1980 e, depois, para grande parte da Europa Ocidental, onde viria a se mesclar com práticas contextualistas.

O objetivo das políticas de revitalização da via anglo-saxã é a criação de zonas urbanas plenamente inseridas e integradas ao atual estágio da acumulação flexível, ancoradas nas complementaridades e sinergias entre diferentes atividades, como o entretenimento, o turismo, a economia criativa, os serviços de ponta e a habitação. Isso passa, via de regra, pela adaptação do estoque imobiliário local para novas atividades por meio da injeção de capital privado. Aqui, é importante atentar-nos à atuação de coalizões de poder que articulam governos locais aos interesses do capital imobiliário. Estas coalizões normalmente defendem o redirecionamento de investimentos públicos e privados para as áreas centrais degradadas como forma de promover sua transformação urbanística e social, atraindo novos moradores e atividades, bem como garantindo benefícios político-eleitorais e financeiros (Smith, 1996; Harvey, 1989).

Smith (1996) delineou o mecanismo geoeconômico que orienta este movimento. Trata-se do diferencial de renda, ou seja, dos ganhos referentes à revalorização do estoque imobiliário em áreas previamente degradadas. Em síntese, a desvalorização fundiária destas zonas, que pode se dar por uma variedade de motivos, pressiona para baixo o preço de imóveis, viabilizando sua aquisição, reforma e aproveitamento econômico, seja por venda ou locação. O diferencial de renda é justamente a renda fundiária representada pela diferença entre o preço do imóvel em dois momentos distintos, $t = 0$ e $t = 1$, sendo o primeiro o

momento da desvalorização e aquisição pelo agente imobiliário e o segundo, o momento da revalorização e venda/locação do imóvel reformado. Importa notar que tal revalorização depende, antes de mais nada, de uma recomposição urbanística e social das áreas focalizadas, geralmente promovida por meio de investimentos públicos em manutenção, saneamento e infraestrutura.

Assim, a via europeia e a via anglo-saxã apresentam uma série de divergências. Elas se originam em contextos distintos, mobilizando conceitos diferentes e valendo-se de práticas contrastantes para a realização de seus objetivos. Em comum, distanciam-se das matrizes moderno-funcionalistas de planejamento urbano, postulando novas formas de planejamento, regulação e exploração econômica de áreas centrais.

Em última análise, entretanto, podemos afirmar que, em termos de efeitos concretos, as duas vias resultaram em processos violentos de valorização fundiária e gentrificação nas cidades onde foram aplicadas. Mais do que isso, muitas vezes elas se amalgamaram (Compans, 2004; Bidou-Zachariassen, 2006). Apesar de suas tendências progressistas, o ideário contextualista — aquele da conservação e celebração do patrimônio, da cultura e da história das áreas centrais — é facilmente subordinado e anexado aos interesses de coalizões rentistas. Isso porque a articulação da dimensão cultural em políticas de revitalização de áreas centrais constitui um importante eixo de valorização fundiária — é, aliás, a isso que Arantes (2002) se refere ao abordar a questão da “estratégia fatal”: mesmo carregado de um sincero otimismo, o contextualismo acaba por ser fagocitado pelas determinações pragmáticas da cidade neoliberal, que reserva, para as antigas áreas centrais, o papel de distritos mistos especializados em entretenimento e ancorados no consumo cultural (Cesari & Dimova, 2018). Este “sequestro” da reabilitação contextualista pela revitalização neoliberal — a inserção do patrimônio e da cultura enquanto ativos capazes de impulsionar projetos de revitalizadores e valorizar investimentos imobiliários tornou-se, assim, um modelo que se afirmou em diferentes cidades. Apesar de suas particularidades e especificidades, governos locais tendem a estipular conjuntos semelhantes de objetivos em projetos voltados a suas áreas centrais: a melhoria ambiental por meio de iniciativas de reurbanização, a recuperação e a ativação do patrimônio histórico e cultural, a atração de novos usos, o fomento ao turismo e o adensamento populacional são eixos que, em geral, se fazem presentes. Em última análise, entretanto, todos estes aspectos tendem a ser subordinados à flexibilização dos arcabouços do planejamento urbano.

3.2. Da resiliência das áreas centrais/de negócios: as inércias dinâmicas do espaço urbano e a dimensão parcial da refuncionalização

Importa notar, entretanto, que o surgimento e a difusão internacional de projetos em prol de sua refuncionalização não implicou no desaparecimento das áreas centrais como as conhecemos: enquanto pólo hierárquico-gravitacional, nó funcional e aglomerado construtivo, estas áreas constituem uma cristalização espacial de postulações urbanísticas historicamente específicas, sendo dotadas de resiliência. São, em termos miltonianos (Santos, 2006), rugosidades, inércias dinâmicas no espaço urbano. Mesmo que a racionalidade que as deu origem tenha, em certa medida, se esgotado, perdendo espaço para novas formas de conceber a produção e a gestão das cidades, elas se mantêm erigidas como testemunhos materiais sempre presentes de um passado recente, interagindo e defrontando-se às novas matrizes e perspectivas de planejamento que sobre elas incidem. Elas retêm seu peso econômico enquanto pólos concentradores de funções corporativas e comerciais, conservando expressivo poder gravitacional.

“O trabalho já feito se impõe sobre o trabalho a fazer”, afirma Milton Santos (2006, p. 92). Significa dizer que as rugosidades cristalizadas no ambiente construído, provindas de coerências espaciais anteriores (Harvey, 2001), não são somente testemunhos do passado, mas, antes, dados concretos e materiais que influenciam decisões e desenvolvimentos no presente. As novas perspectivas de intervenção nos centros, sejam elas de inspiração contextualista, neoliberal ou uma mistura das duas vias, portanto, acabam sempre tendo de lidar com essa carga histórico-espacial herdada, sendo, na maioria das vezes, incapazes de suplantá-la por completo. Neste sentido, podemos reconhecer que áreas urbanas centrais/de negócios do mundo todo se encontram na esteira de um movimento contínuo e dialético de reorganização funcional no qual heranças do passado, contingências do presente e idealizações de futuro se integram e articulam.

Assim, as inércias dinâmicas do espaço urbano central e pericentral, consubstanciadas especialmente em seu estoque edificado, representam simultaneamente um entrave e um campo de intervenção para projetos de refuncionalização. Entrave na medida em que se constituem enquanto vestígios materiais de um período anterior, definido por paradigmas que busca-se superar. Campo de intervenção na medida em que é justamente sobre estes edifícios que grande parte dos esforços de revitalização de áreas centrais e pericentrais se focaliza — ou seja, é justamente *através* de sua readequação e transformação que novos projetos e modelos de cidade são capazes de se afirmar. Mas essas visões de cidade nunca se afirmam

por completo e nunca se expressam de forma pura, posto que os resíduos de modelos precedentes perseveram, tenazes, no espaço urbano. Neste sentido, a refuncionalização é sempre parcial, sempre inacabada e incompleta em função da resistência e da resiliência de disposições espaciais anteriores.

Outro dado importante a ser sublinhado é o fato de que, em muitos casos, as zonas pericentrais, ou seja, as periferias imediatas dos centros de negócios, tendem a ser o foco inicial de iniciativas requalificadoras. Isso porque nessas áreas os processos de estagnação econômica e de degradação urbanística — decorrentes das forças associadas da desindustrialização e do espraiamento urbano — são geralmente mais enunciados. Em contraste, como assinalado anteriormente, os centros de negócio propriamente ditos tendem a conservar seu poder gravitacional, mantendo seu peso e dinamismo econômico (Bretas, 2023). Com efeito, estrutura-se, em muitas cidades ao redor do mundo, particularmente na Europa e na América do Norte, uma organização espacial caracterizada por núcleos consolidados de negócio e comércio circundados por distritos industriais/portuários refuncionalizados e zonas de uso misto em diferentes estágios de gentrificação.

Desta maneira, a ascensão e popularização de práticas de refuncionalização de áreas centrais e pericentrais ao longo das últimas décadas não levaram à eliminação automática do centro de negócios especializado. Antes, tais práticas erodem e transformam de forma gradual as estruturas espaciais destas áreas e de seus entornos imediatos, redefinindo-as aos poucos. Isso explica o fato de diversas áreas centrais e pericentrais serem alvo de planos e projetos subsequentes e sobrepostos de refuncionalização, como é o caso dos centros de Rio de Janeiro e São Paulo, que serão melhor discutidos adiante. Esta sobreposição temporal de projetos urbanos se dá justamente porque esforços anteriores são incapazes de promover uma refuncionalização completa, de forma que rodadas sucessivas — e cada vez mais profundas — de experimentação regulatória se fazem necessárias.

3.3 Imperativos pandêmicos e o nascer de um novo centro ideal - modelos de refuncionalização de áreas centrais na pandemia

Ao discutir, em evento promovido pela *Downtown Seattle Alliance* (DSA), a questão da transição dos distritos de negócio estadunidenses ao “novo normal” pós-pandêmico, o urbanista Richard Florida assinalou: “esse é um período de grandes desafios, um período de

reinvenção. É um período de recomeço”¹³. A ocasião era a edição de 2022 do *State of Downtown*, evento anual no qual a DSA, entidade responsável pela gestão do *Business Improvement District* do centro de Seattle, discute os desafios atuais e as visões futuras para a região.

A presença de Florida se justificava pelo fato de o autor ser uma voz ativa na atual campanha pela refuncionalização dos distritos corporativos das metrópoles estadunidenses, movimento que ganhou impulso durante a pandemia. Em poucos países do mundo os postulados moderno-funcionalistas encontraram tanto eco quanto nos EUA. Ao longo do século passado, o padrão de urbanização do país, marcado pela forte oposição entre subúrbios residenciais pulverizados e centros de negócio, incentivou uma aguda especialização funcional dos chamados *Central Business Districts* (CBDs) — os característicos *downtowns* norte americanos: em 2019, cerca de 71% do estoque imobiliário dos CBDs das 30 maiores metrópoles do país eram compostos por escritórios (Brookings, 2019).

Neste sentido, a chegada da pandemia e, consequentemente, a difusão do *home office* entre trabalhadores dos setores empresariais tiveram desdobramentos particularmente severos nos distritos de negócio estadunidenses. Algumas estatísticas chegaram a apontar que, em 2020, a taxa de trabalhadores de escritório realizando suas tarefas de forma remota atingiu a casa dos 90%¹⁴. Em meados de 2021, as visitas a escritórios nos 10 maiores CBDs do país se encontravam a 27% dos níveis pré-pandêmicos, segundo levantamento realizado por meio do monitoramento de equipamentos de segurança em edifícios empresariais (Kastle Systems, 2021). No ano seguinte, o mesmo levantamento estipulou uma taxa de 60% de retorno efetivo ao trabalho nos grandes centros corporativos (Kastle Systems, 2022).

Neste cenário, a questão do “resgate” dos CBDs estadunidenses passa a ganhar destaque no debate público estadunidense, com diferentes agentes, organizados em torno de comunidades profissionais, fóruns especializados e veículos de mídia, defendendo a fixação de novas atividades e usos nos centros de negócio. A presente seção se dedica a explorar os conceitos postulados pelos agentes da consultocracia norte-americana (McCann, 2011) como forma de sistematizar o conjunto de princípios privilegiados na refuncionalização de centros de negócio do país. Em síntese, como veremos, o atual ideário *mainstream* de refuncionalização urbana nos EUA se estrutura em função de quatro postulados integrados, sendo estes:

¹³ Tradução nossa

¹⁴ International Downtown Association: Building on Recovery for Urban Place Management (2021)

- a. Crescimento e adensamento populacional
- b. Fruição espacial/Entretenimento
- c. Inclusão e igualdade social
- d. Sustentabilidade

Neste sentido, a intervenção de Florida no evento em Seattle nos é de especial interesse, posto que ela sistematiza de maneira ilustrativa estes postulados — evidenciando os fundamentos ideológicos sobre os quais eles se baseiam, bem como as contradições inerentes a estas posições. Autor de *“The Rise of the Creative Class”* (2002), que discute as transformações sociais e urbanas relacionadas à atual hegemonia da economia criativa, Florida vem atuando, nas últimas décadas, como um importante difusor de ideias e conceitos urbanísticos nos EUA. Suas considerações acerca dos desafios enfrentados pelos centros de negócio das metrópoles norte-americanas durante a pandemia se organizam, em síntese, ao redor de uma ideia básica: os CBDs não estariam morrendo, mas, antes, atravessando um processo de transformação. Trata-se de um recomeço, condicionado por novas forças e tendências, e, neste sentido, o poder público precisa recalcular suas rotas regulatórias de forma a apoiar esta transição.

“Essa ideia que nós temos”, Florida prosseguiu, “dos centros enquanto simples distritos de negócios, é o último suspiro da era industrial”. Sua tese é que a superação do paradigma industrial e a plena inserção das cidades na era da economia criativa passaria pela reinvenção dos distritos corporativos. As grandes metrópoles dos EUA devem buscar adaptar seus CBDs, transformando-os no que ele chama de CCDs, ou *Central Connectivity Districts* — pólos densos de emprego e moradia, plenamente adaptados às demandas organizativas da economia contemporânea. Enquanto “plataformas essenciais onde as pessoas socializam, cooperam e colaboram” (Florida, 2022), os CCDs serviriam como centros indutores de interações sociais, providos de toda uma sorte de equipamentos coletivos, concentrando diferentes usos e promovendo, de forma sustentável, as sinergias e externalidades positivas da aglomeração de pessoas, serviços e empregos.

O CCD de Florida se caracterizaria por ser, antes de mais nada, uma zona de caráter misto, livre da lógica restritiva do modernismo funcionalista. Para se adaptar às novas dinâmicas do mundo do trabalho, marcado pela flexibilidade e fluidez, o CCD deve buscar superar o modelo organizativo do escritório, integrando o trabalho à fruição do ambiente urbano por meio do incentivo ao que Florida denomina “terceiros espaços” — cafés, parques,

livrarias e outros equipamentos que incrementam a atratividade do entorno, criando novas possibilidades de fruição e interação social (Florida, 2022).

Os antigos edifícios corporativos, por sua vez, devem ser adaptados para novos usos, de forma a sustentar e promover atividades como a residencial. Aludindo às contribuições de Jane Jacobs (1958; 1961), Florida salienta que a fixação de residentes estimula a vitalidade das áreas centrais, possibilitando a constituição de bairros habitados e movimentados 24 horas por dia, sete dias por semana. Ao fixar e integrar plenamente as funções residenciais, argumenta o autor, os centros de negócio poderiam concretizar o ideário da cidade de 15 minutos na medida em que estas áreas são caracterizadas por uma expressiva concentração de serviços, amenidades e infraestruturas.

Florida vai além, destacando a possibilidade de se utilizar o CCD como modelos de mistura social, integrando de maneira harmoniosa diferentes faixas de renda e grupos étnico-raciais. Aqui, a flexibilização do zoneamento para facilitar a adequação de edifícios subutilizados constitui a principal ferramenta para a efetivação desse projeto de cidade. Em um artigo publicado pela *Bloomberg Cities* (2022)¹⁵, ele aponta que este movimento — já em curso em muitos *downtowns* norte-americanos — teria a capacidade de produzir, por meio do incremento da oferta de imóveis residenciais, distritos centrais mais acessíveis e inclusivos:

Em cidades por todo os EUA, a demanda por moradia no centro tem superado outros bairros (). Esta demanda tem acentuado o interesse pela conversão residencial de antigos edifícios de escritório e hotéis nas áreas centrais — idealmente, esses projetos oferecem uma oportunidade para que cidades caras possam aumentar seus estoques de moradia acessível, ao mesmo tempo que criam comunidades mais misturadas e vibrantes

Desta maneira, o ideário de reinvenção pós-pandêmica de áreas corporativas proposto por Florida se baseia em uma aliança idílica entre poder público e mercado imobiliário. Juntos, estes agentes devem capitalizar a crescente demanda por moradia nas áreas centrais, reprimidas por décadas de zoneamentos restritivos, e instrumentalizar as tendências em curso, expandindo, via dinâmicas de mercado, o leque de oportunidades habitacionais para diferentes grupos sociais. Em um outro artigo (2021)¹⁶, ele afirma:

Daqui em diante, as cidades precisam ser mais assertivas acerca de como estes distritos de negócio evoluem: deixados à revelia, eles serão remodelados de forma a beneficiar os já favorecidos e aprofundar divisões econômicas, sociais e raciais pré-existentes. Ao invés de somente oferecer benefícios a proprietários fundiários para que convertam torres empresariais em residências de luxo, gestores urbanos

¹⁵ Tradução nossa.

¹⁶ Tradução nossa.

devem garantir também que elas sejam convertidas para a tão necessária moradia acessível.

Mas posições de Florida, tão otimistas acerca de potenciais benefícios socioeconômicos advindos do pacto civilizatório entre mercado e poder público, parecem desconsiderar os efeitos excludentes e elitizadores de experiências anteriores de refuncionalização de áreas centrais e pericentrais nos EUA, em particular de antigas zonas industriais e bairros residenciais populares. Os sucessivos projetos de revitalização que tem reorganizado a composição econômica e social das *inner-cities* norte-americanas desde a década de 1970 evidenciam que é justamente através da formação de coalizões locais de poder, organizadas em torno de grandes projetos de revitalização, que a gentrificação é capaz de se afirmar enquanto fenômeno típico do desenvolvimento urbano norte-americano (Smith, 2006). Retornaremos a este ponto mais adiante, posto que esta contradição é um dado central para a compreensão da dimensão retórico-discursiva da atual onda de projetos revitalizadores.

O fato, no entanto, é que as visões de Florida vem encontrando crescente ressonância entre agentes — públicos e privados — responsáveis pela gestão de áreas centrais nos EUA. Aqui, vale lembrar que um traço característico da governança urbana do país é a existência dos *Business Improvement Districts* (BIDs), perímetros urbanos (geralmente localizados nos centros de negócio e em seus arredores) sujeitos a regimes específicos de planejamento, taxação e provisão de serviços. Expressão patente da introjeção dos princípios de mercado no ferramental do planejamento anglo-saxão, os BIDs são administrados por entidades privadas compostas por proprietários, empresas e *stakeholders* locais (Peyroux *et al*, 2012), detendo grande influência sobre a gestão de seus perímetros. É o caso da *Seattle Downtown Alliance* (DSA), gestora do BID do centro de Seattle e responsável pelo evento no qual Florida realizou a intervenção que estamos apreciando.

Em nível internacional, a DSA e outras entidades gestoras de BIDs em países como Canadá e Reino Unido se organizam em torno de um conjunto de redes e instituições, das quais a de maior destaque é a *International Downtown Association* (IDA), que tem atuado como uma espécie de plataforma para a promoção e o intercâmbio de ferramentas, conceitos e referências de refuncionalização. Seja por meio de dinâmicas de interação e aprendizagem estabelecidas entre seus membros através de fóruns e canais internos, seja por meio de campanhas amplas voltadas ao público em geral, a IDA tem papel chave na cristalização e na difusão de modelos de política para estas áreas, estabelecendo referenciais de ação a serem seguidos por seus integrantes.

Os conceitos e modelos privilegiados pela organização são, grosso modo, alinhados àqueles defendidos por Florida. Muitos deles estão consubstanciados no relatório *“Building on Recovery for Urban Place Management”* (2021), que sistematiza estratégias de curto e longo prazo para promover a recuperação e a transformação pós-pandêmica dos distritos centrais do país. São quatro os principais eixos de ação prescritos: o primeiro tem como foco a diversificação dos usos e atividades nos centros de negócio, tida como indispensável para a conservação do dinamismo destas zonas em um cenário no qual o trabalho não é mais fisicamente atrelado ao escritório. Se cada vez menos pessoas visitam as áreas centrais a trabalho, argumenta a IDA, a atratividade dos antigos CBDs deve ser salvaguardada através de novas oportunidades de entretenimento, consumo e fruição — inclusive residencial.

O fomento a novas formas de experimentação do espaço central também se faz presente no segundo eixo de ação do relatório, voltado especificamente à adaptação de espaços públicos. Aqui, a utilização criativa de ruas e praças é defendida como um diferencial para estratégias de recomposição funcional dos CBDs na medida em que incentiva a circulação de pedestres, induzindo a uma ocupação ativa da cidade. Instalações artísticas, eventos culturais, supressão de vagas de estacionamento e até mesmo a delimitação de zonas reservadas para mesas de restaurante são algumas iniciativas sugeridas neste eixo. Através da promoção de novas formas de circulação e ocupação de espaços públicos, postula o relatório, as áreas centrais podem ser convertidas em zonas peatonizadas, incrementando sua vitalidade por meio do incentivo à caminhabilidade.

O terceiro eixo de ação postulado pelo relatório da IDA se relaciona às dimensões da igualdade e da diversidade. Assim como Florida, a organização argumenta que a plena inserção de grupos marginalizados é um esforço incontornável a ser considerado em todo e qualquer programa de refuncionalização de zonas centrais. O relatório propõe um conjunto de iniciativas focalizadas para o apoio a pequenos negócios e empreendimentos capitaneados por minorias étnicas, reforçando, também como Florida, a visão de que as dinâmicas de mercado teriam o condão de promover a plena integração de grupos historicamente marginalizados.

Finalmente, o último eixo programático gira em torno da organização de visões de longo prazo para as áreas centrais. Sob o subtítulo “Explorar esta crise para a próxima década de transformação”¹⁷, esta seção do relatório ilustra bem a coimplicação existente entre contextos de crise urbana e movimentos de recomposição de arcabouços regulatórios através de protótipos de política. A IDA defende que a crise da pandemia constitui uma oportunidade única para o avanço de experimentações urbanísticas nos centros de negócio: a criação e

¹⁷ Tradução nossa.

promoção de espaços, atividades e normas regulatórias sustentáveis, o investimento em infraestrutura verde e multimodal e o desencorajamento à circulação de carros são as prioridades para a constituição do centro urbano do futuro pós-pandêmico que a entidade idealiza.

O conjunto de concepções aqui debatido serve como um panorama dos conceitos e ferramentas regulatórias privilegiadas pela consultocracia urbana dos EUA para a transformação dos centros de negócio do país (McCann, 2011). Ele ganha visibilidade e validação na esteira de um intenso intercâmbio de ideias de refuncionalização urbana, capitaneado, como discutimos anteriormente, por consultores urbanos (como Richard Florida) ou entidades associativas do campo do planejamento (como a IDA). Este intercâmbio conforma um referencial de práticas e modelos de planejamento e gestão espacial que tem angariado expressiva repercussão desde o início da pandemia. Um número cada vez maior de grandes cidades norte-americanas tem direcionado esforços em prol da refuncionalização de seus CBDs em conformidade com estas visões, concretizando, assim, a transposição dos modelos regulatórios do campo das ideias para o campo das políticas públicas concretas.

Um exemplo ilustrativo desta transposição é o já citado caso de Chicago, com o projeto *La Salle Reimagined*, através do qual a prefeitura busca incentivar o *retrofit* dos edifícios corporativos vazios em seu principal corredor econômico como forma de iniciar um movimento de residencialização da área como um todo. Em Washington DC., está em vigência o *Downtown Action Plan*, nascido da parceria entre a prefeitura e dois BIDs localizados no centro da capital norte-americana, que visa atrair 15 mil novos moradores para a região nos próximos 5 anos, criando um bairro misto ancorado na complementaridade entre trabalho e moradia. Já em São Francisco, o *Roadmap to Downtown San Francisco Future* se estrutura em torno de nove estratégias chave para a promoção da refuncionalização do antigo CBD, entre as quais estão a flexibilização do zoneamento para permissão de novos usos, a qualificação de espaços públicos e a instituição de diversos incentivos fiscais, seja para atração de negócios culturais e de entretenimento, seja para viabilizar a readequação de edifícios subutilizados. A prefeitura de Seattle, por sua vez, e com expressivo apoio da DSA, instituiu o *Downtown Activation Plan*, que propõe uma refuncionalização baseada em sete concepções articuladas — segurança, habitação, comércio, emprego, cultura, turismo e sustentabilidade.

Neste sentido, o que se observa no contexto urbano estadunidense é que, dentre os desdobramentos da pandemia, figura o impulso renovado de iniciativas de refuncionalização de áreas centrais, fundamentado sobre um intenso processo de circulação de conceitos e

modelos de política urbana. Resta-nos questionar, entretanto, se este impulso renovado constitui uma ruptura ou uma continuidade em relação a experiências anteriores de refuncionalização de áreas centrais.

No que tange às diferenças, duas se destacam: a explícita integração de ideários progressistas de inclusão racial e sustentabilidade (i) e o foco particular nos CBDs (ii), em contraste à ênfase anterior em seus arredores imediatos. A primeira destas parece guardar relação com o contexto sociopolítico atravessado pelos EUA na presente conjuntura histórica. Além da pandemia, o ano de 2020 testemunhou uma intensa onda de protestos e revoltas contra o racismo no país, movimento que teve como estopim o assassinato de George Floyd, um homem negro, pela polícia de Minneapolis. Realizando manifestações que tomaram as avenidas e praças de cidades do país, este movimento trouxe a questão das desigualdades raciais ao topo do debate público estadunidense.

Neste cenário, parece haver um incentivo político para a inserção da temática racial em projetos de refuncionalização de áreas centrais nos EUA. O discurso progressista é capaz de, simultaneamente, gerar maior receptividade em relação aos projetos propostos e blindar os poderes locais de críticas mais radicais que apontem, por exemplo, o risco de gentrificação. Assim, ele é incorporado em grande parte das iniciativas em curso, mas quase sempre a partir de uma ótica de mercado: seja através de isenções e linhas de crédito para pequenos negócios geridos por minorias, seja por meio de promessas de geração de unidades residenciais de baixo custo a partir da flexibilização da produção imobiliária, as dinâmicas de mercado surgem, em relatórios, planos e comunicações oficiais, como a chave para a concretização do ideal da inclusão nos centros.

Essa sujeição do ideário da inclusão à dinâmicas mercadológicas, como afirma a bem conhecida tese de Nancy Fraser (2019), é um aspecto característico do chamado neoliberalismo progressista. Mas se a análise de Fraser, tão atenta à dimensão estrutural e à escala nacional, conclui que o bloco neoliberal-progressista perdeu a hegemonia para forças mais reacionárias, a verdade é que sua influência ainda se mantém, em especial nas grandes cidades norte-americanas, onde o Partido Democrata tende a apresentar mais força. Assim, mesmo que projetos anteriores tenham, muitas vezes, instrumentalizado a questão da diversidade racial/cultural como forma de valorização dos distritos refuncionalizados (Zukin, 1987), a atual rodada de requalificação se caracteriza pelo destaque conferido à pauta.

A outra diferença relevante que os atuais projetos de refuncionalização apresentam em relação a experiências mais antigas é sua incidência sobre os centros de negócio propriamente ditos. Rodadas anteriores de projetos refuncionalizadores em áreas urbanas centrais dos EUA

tiveram como foco principal as adjacências imediatas dos núcleos corporativos, como antigos distritos industriais, zonas portuárias ou bairros de classe trabalhadora (Sutton, 2008). Neste sentido, desde meados da década de 1970, quando este tipo de iniciativa começa a se desenvolver, tais zonas pericentrais atravessaram intensos processos de reorganização espacial, cujo corolário é a requalificação de seus ambientes construídos, a instalação de empreendimentos culturais, a dinamização imobiliária e, finalmente, a transformação da composição étnica e social através de processos de gentrificação (Harvey, 1989; Smith, 2006). Não se trata de afirmar que, ao longo destas décadas, os CBDs norte-americanos tenham sido completamente ignorados por políticas de refuncionalização. O que enfatizamos é que, em geral, e provavelmente em função da característica concentração de empresas e postos de trabalho, os centros de negócio do país foram capazes de conservar seu dinamismo econômico no contexto pós-industrial. O mesmo não pode ser dito para zonas pericentrais, que, ao longo da segunda metade do século passado, sentiram de forma mais acentuada os efeitos da desindustrialização, com o abandono de edifícios, a deterioração de espaços públicos e uma expressiva desvalorização imobiliária. É justamente esta desvalorização que criou oportunidades lucrativas de reinvestimento nestas áreas, seguindo a lógica do diferencial de renda de Smith (1996). Os CBDs, por sua vez, mantiveram altos valores imobiliários, dado que muito provavelmente inibiu projetos de refuncionalização baseados no princípio do diferencial de renda.

As duas particularidades da atual rodada de refuncionalização de áreas centrais nos EUA devem ser encaradas, em nossa visão, como idiossincrasias de um contexto histórico específico, marcado principalmente pelos efeitos da pandemia, mas também pelos crescentes debates em torno de tópicos como raça e sustentabilidade. Elas representam, por um lado, uma reorganização dos recursos retórico-discursivos integrados ao planejamento urbano, e, por outro, o avanço espacial da refuncionalização sobre os grandes CBDs do país. Em última análise, no entanto, elas parecem guardar mais semelhanças do que diferenças com ondas anteriores. Ambas se legitimam como propostas de “reinvenção” de cidades afetadas por crises generalizadas — a desindustrialização de ontem e a pandemia de hoje. Além disso, também compartilham um conjunto de princípios fundamentais que as balizam: a reticência em relação aos postulados moderno-funcionalistas, consubstanciada na defesa da mistura de usos e atividades; a ativação da cultura e do entretenimento como chaves para a valorização das áreas requalificadas; a sujeição a dinâmicas de mercado, que condiciona as transformações propostas à flexibilização e desregulamentação da produção imobiliária. Ou

seja, a despeito de eventuais particularidades históricas, o que se destaca são as continuidades relevadas nestas posições.

Neste sentido, ao invés de fazer surgir novos ideários e utopias de cidade, a busca pelo “novo-normal” pós-pandêmico nos centros de negócio norte-americanos resulta no aprofundamento de tendências vigentes há décadas, agora promovidas a partir de um verniz progressista. Retornando às considerações acerca da refuncionalização urbana enquanto erosão gradual de organizações espaciais precedentes, podemos classificar a atual rodada de projetos refuncionalizadores como uma nova fase de um processo antigo. Rodadas anteriores transformaram e redefiniram os arredores dos centros de negócio, mas, apesar disso, foram incapazes de promover uma refuncionalização completa do tecido urbano central. É neste sentido que Richard Florida afirma que os CBDs constituem o último suspiro da era industrial: sua resiliência espacial e seu dinamismo econômico salvaguardaram sua integridade frente à gradual erosão das formas e funções urbanas promovida por projetos de refuncionalização do passado. Os efeitos da pandemia, entretanto, alteraram este cenário.

4. CENTRALIDADE E REFUNCIONALIZAÇÃO URBANA NAS CIDADES DE RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: OS PROGRAMAS REQUALIFICA CENTRO E REVIVER CENTRO

4.1. Centros e centralidade em Rio de Janeiro e São Paulo: caracterização e desenvolvimento geohistórico

4.1.1 O Centro Histórico de São Paulo

A história da cidade de São Paulo é marcada por uma tendência de deslocamento de centralidades. Tal tendência tem origem¹⁸ em meados das décadas de 1960 e 1970, quando o núcleo dinâmico da metrópole, até então localizado na região dos distritos da Sé e República — o chamado Centro Histórico — foi transferido para os arredores da Avenida Paulista. Nos anos de 1990, a Marginal Pinheiros surge como importante vetor de desenvolvimento metropolitano, atraindo grandes empresas nacionais e estrangeiras. Já durante as décadas de 2010 e 2020, testemunha-se o crescente destaque da Avenida Faria Lima enquanto centralidade em ascensão (Biaggi, 2021).

A redefinição das centralidades em São Paulo acompanha, grosso modo, o deslocamento residencial das classes mais abastadas em direção ao vetor sudoeste da cidade (Kara-José, 2010). A virada dos séculos XIX para XX viu o início do deslocamento das elites do Centro Histórico para os arredores da recém-inaugurada Avenida Paulista — movimento que, décadas depois, seria reproduzido por muitas empresas e serviços. Um padrão semelhante se deu na Marginal Pinheiros e na Faria Lima, centros financeiros nas adjacências de bairros privilegiados como Pinheiros e Itaim-Bibi (Villaça, 1998).

Mas não há, na cidade, espaço em desuso. Falar em “abandono” do Centro Histórico de São Paulo é uma meia verdade, posto que a debandada de um certo perfil de usuário implica na ocupação da cidade por outros grupos. A saída das elites deu início ao deslocamento das frentes imobiliárias da cidade, associado a uma tendência de desvalorização fundiária dos distritos da Sé e da República. Isso desencadeou um processo de popularização da região (Villaça, 1998), a partir do qual setores de menor capital social e poder aquisitivo puderam apropriar-se de áreas que antes lhes eram negadas.

¹⁸ Tecnicamente, poderíamos também citar a substituição do então “Centro Velho” (arredores da Praça da Sé) pelo “Centro Novo” (arredores da Praça da República) ao longo da primeira metade do século passado. Com a ascensão da Paulista, entretanto, a distinção entre estas duas áreas, divididas pelo Vale do Anhangabaú, perde saliência, e ambas passam a ser amalgamadas enquanto um único Centro Histórico (Villaça, 1998).

A ascensão de novas centralidades, afirma Kara-José (2010, p. 27), “foi uma combinação do interesse de deslocamento das elites e da criação de novas frentes de expansão do capital imobiliário, respaldada por ações do setor público”. Há, além disso, uma correspondência entre este processo, que se dá na escala intraurbana, e dinâmicas mais abrangentes, de caráter estrutural, que em muito excedem o perímetro urbano paulistano. A polarização da Avenida Paulista, por exemplo, coincide com a consolidação e expansão dos setores bancários e industriais do país durante o Milagre Econômico da Ditadura Militar (Frugoli, 2006). As subsequentes polarizações da Marginal Pinheiros e da Faria Lima, por sua vez, se seguem à abertura da economia brasileira e representam a territorialização do capitalismo financeiro na metrópole paulista (Fix, 2001).

Em síntese, uma dinâmica de competição intraurbana por predominância econômica e atração de capital, traduzida na fixação de companhias, escritórios e serviços, caracteriza o processo histórico de ascensão e deserção das centralidades de São Paulo (Frugoli, 2006). O deslocamento do pólo dinâmico da metrópole articula processos situados e coordenados de obsolescência e desvalorização, de um lado, e desenvolvimento e valorização, de outro. A constituição de certas áreas enquanto pólos dinâmicos se concretiza através do desprestígio das centralidades precedentes (Frugoli, 2001; 2006). Trata-se, portanto, de fronteiras dinâmicas, em constante redefinição no seio de um movimento de desenvolvimento espacial desigual e combinado (Smith, 2010).

Simultaneamente — e esta afirmação é particularmente pertinente no caso do Centro Histórico —, o abandono de centralidades pelas elites, empresas e Estado motiva, em momentos subsequentes, propostas pela sua requalificação. É neste sentido que Alves (2011) se refere ao nexo auge/deterioração/requalificação: a ascensão de novos pólos na cidade de São Paulo engendra um conjunto idiossincrático de desequilíbrios urbanos, traduzidos, por exemplo, no abandono e desuso de edifícios, no fechamento de lojas, na decadência de equipamentos coletivos, na degradação do espaço público e no aumento da criminalidade.

E é no Centro Histórico paulistano, primeira centralidade superada, que estes desequilíbrios tomam contornos mais profundos, suscitando uma série de projetos dedicados à sua recomposição urbanística, econômica e social. O já mencionado processo de popularização, por outro lado, também constitui um impulso a este tipo de projeto, na medida em que a apropriação da cidade por grupos marginalizados reforça, com base em um viés elitista, percepções e representações coletivas do Centro Histórico enquanto zona a ser resgatada. “Apoiado na aceitação do discurso da deterioração do Centro”, sublinha Alves (2011, p. 111), “o poder público pode iniciar o processo de transformação da área central

articulado à iniciativa privada sem muitas resistências”. A isso se soma a ascensão de novas perspectivas e conceitos de planejamento urbano para áreas centrais, o movimento de “retorno aos centros”, de abrangência internacional, abordado no capítulo anterior.

Não cabe aqui uma exploração profunda de todos estes projetos. Mas, para fins de visualização das múltiplas camadas regulatórias sobrepostas sobre o Centro Histórico paulistano, o que se segue é um breve panorama das principais iniciativas de refuncionalização urbanística para a região ao longo das últimas décadas.

O marco inicial destas intervenções é a década de 1970. Neste primeiro momento, as iniciativas tinham caráter pontual, sendo relativamente esparsas e pouco integradas (Kara-José, 2010). Influenciada pelo ideário europeu da reabilitação, a prefeitura paulistana tinha como foco a conservação do patrimônio histórico e adaptações viárias voltadas à peatonização (Frugoli, 2006; Nobre, 2009). Datam desta época, por exemplo, o fechamento de diversas ruas à circulação de carros, a criação dos calçadões do Centro Histórico e a recuperação urbanística do Vale do Anhangabaú.

A década de 1990 representa uma inflexão no caráter das políticas de refuncionalização do Centro Histórico, agora condicionadas pelas lógicas flexíveis que orientam o planejamento estratégico (Castro, 2003). Promovidas por meio do jargão da “revitalização”, as políticas desenvolvidas e implementadas neste período se baseavam em princípios de mercado, buscando induzir a atração de capital por meio da transformação das composições urbanística, funcional e social da área. A partir desta década, a refuncionalização do Centro Histórico de São Paulo passa a ser intimamente associada a parcerias público-privadas, benefícios fiscais e construtivos e flexibilizações urbanísticas.

Neste período foram instituídas as Operações Urbanas Anhangabaú (1991-1994) e Centro (1997-2022), dispositivos urbanístico-regulatórios que atrelaram a requalificação da região às margens de lucro do setor imobiliário. Também data deste período o Procentro¹⁹ (1993), que estipulou um conjunto integrado de estratégias dedicadas ao incremento de obras e serviços públicos, à reorganização da infraestrutura de mobilidade e ao incentivo a funções residenciais e culturais (Nobre, 2009; Castro, 2003). Aqui, a atuação da Associação Viva o Centro, formada por empresas e proprietários locais teve papel de destaque, na medida em que a entidade pautou, junto ao poder público, uma série de princípios e conceitos de refuncionalização a partir de experiências do exterior (Frugoli, 2006).

¹⁹ Também conhecido por seu nome oficial: Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo.

Neste século, marcado pela transferência da prefeitura para o Vale do Anhangabaú, destacamos duas iniciativas para o Centro Histórico de São Paulo: o Programa de Reabilitação da Área Central, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Projeto Nova Luz. O primeiro, mais conhecido como Ação Centro, teve como base um projeto anterior, o Reconstruir o Centro (2001), que fora marcado por contornos progressistas, a exemplo da inserção de moradia popular (Nobre, 2009). Entretanto, em função das exigências do BID, muitos destes aspectos foram suplantados em favor de medidas dedicadas ao incremento da atratividade do Centro Histórico para negócios e empresas (Kara-José, 2010).

As intervenções do Ação Centro se dividiram em cinco linhas: reversão da desvalorização imobiliária e fomento ao uso residencial; transformação do perfil social e econômico; recuperação do ambiente urbano; transporte e circulação; e fortalecimento institucional. Em função da posse de uma nova gestão municipal, em 2005 o programa é rebatizado de Procentro, em alusão ao projeto da década anterior. Deste ponto em diante, seu enfoque é alterado, com ênfase renovada na reversão da popularização do Centro Histórico (Kara-José, 2010).

O Nova Luz foi um projeto de requalificação da região da Santa Efigênia, na República, popularmente conhecida como Cracolândia. Em função da concentração de pessoas em situação de rua e usuários de drogas desde pelo menos os anos de 1990, diversas iniciativas de reabilitação e securitização já haviam sido elaboradas para a região. A partir de 2005, um novo projeto ganha corpo, com dois objetivos principais: atrair e fixar setores culturais e de tecnologia, de um lado, e expulsar a população residente, de outro (Sombini, 2013). Para tanto, a Prefeitura realizou concessões urbanísticas, aprovou uma série de abatimentos fiscais e promoveu, articulada ao governo estadual, diversas operações de segurança e higienização — sempre baseadas na truculência com a população local. Aqui, o ideário da reabilitação do Centro Histórico de São Paulo passa a ser explicitamente atravessado, além dos tradicionais instrumentos de indução de investimento privado, pela questão da segurança pública, tomando contornos repressivos acentuados.

Este conjunto de planos, projetos e programas representa décadas de esforços em prol da refuncionalização do Centro Histórico de São Paulo. A maioria destas iniciativas, porém, teve impactos parciais, com muitas delas sendo descontinuadas sem surtir os efeitos desejados pela Prefeitura. Isso parece se dever, entre outros fatores, a conflitos de visões entre diferentes gestões municipais, a entaves de financiamento e execução e à cristalização de representações coletivas do Centro Histórico enquanto zona insegura.

4.1.2. O Centro do Rio de Janeiro

A área que se convencionou a chamar de Centro do Rio de Janeiro é composta pelos bairros da 2ª Região Administrativa da cidade, Lapa e Centro. Há outras delimitações possíveis, englobando bairros nos entornos da 2ª R.A., como Estácio, Catumbi, Saúde, Gamboa, Santo Cristo, entre outros. Junto do Centro e da Lapa, estes bairros integram a 1ª Área de Planejamento do município, a zona central do Rio de Janeiro.

Neste trabalho, nosso foco é a 2ª R.A, parte mais antiga da cidade. Ela constitui-se enquanto principal pólo histórico, cultural, econômico e administrativo da capital fluminense, concentrando um expressivo número de empresas, lojas, profissionais liberais, instituições culturais e repartições públicas. A este dinamismo “formal”, soma-se um expressivo caráter popular, traduzido no comércio de rua, nos cortiços e nas favelas do entorno.

Um dos aspectos chave para a compreensão da questão da centralidade urbana no Rio de Janeiro é a conservação de seu núcleo originário enquanto pólo dinâmico metropolitano. Desde o início de seu desenvolvimento, o centro econômico do Rio de Janeiro se mantém na mesma zona geográfica — evidente contraste em relação a outras grandes cidades do país, como São Paulo e Salvador (Villaça, 1998).

Originalmente concentrada nos arredores do Morro do Castelo e da Praça XV de Novembro, a cidade se expandiu em direção às orlas e vales à Oeste, Norte e Sul, drenando pântanos, aterrando praias e desmanchando morros. Esta expansão conformou uma rede metropolitana que, apesar de seu caráter expansivo, nunca perdeu a centralidade original (Abreu, 1987). Assim, no Rio de Janeiro, o centro de negócios se localiza no coração do centro histórico. Ambos constituem, de certa maneira, uma só coisa.

A despeito da ascensão e da consolidação de outros polos dotados de peso econômico, a exemplo de Copacabana e da Barra da Tijuca, o principal centro gravitacional do Rio de Janeiro se manteve e se mantém em sua área mais antiga²⁰. Isso não significa uma hegemonia incontestada ou a ausência de processos de degradação, como veremos adiante. Mas, na década de 1960, por exemplo, enquanto o polo dinâmico de São Paulo começava a migrar para a Avenida Paulista, os arredores da Avenida Rio Branco, no Centro do Rio, apresentavam um expressivo dinamismo imobiliário, passando por um intensa verticalização construtiva (Santanna, 2017).

²⁰ Breve errata sobre a ocupação da Urca

Em que pese a conservação da centralidade econômica do núcleo histórico ao longo dos anos, o centro do Rio de Janeiro atravessou, como tantas outras aglomerações urbanas no Brasil, um paulatino processo de deserção residencial por parte classes médias e altas (Villaça, 1998). Este movimento se iniciou já no século XIX, aprofundando-se no século seguinte. Com efeito, o Centro é tido por muitos enquanto zona de trabalho, e seus núcleos residenciais são pouco expressivos no contexto da cidade como um todo.

Quais seriam, então, as razões da conservação do peso gravitacional do Centro do Rio de Janeiro? Para Villaça (1998) o motivo estaria naquilo que chama de “força da tradição e da monumentalidade herdadas do passado”. No Centro do Rio estão materializados diferentes marcos da formação da identidade nacional, e, apesar de não o habitarem há mais de um século, as elites cariocas sempre mantiveram ali sua presença, ora para trabalho, ora para outras atividades sociais. Segundo Villaça (1998, p. 291), “tal monumentalidade e longa vida útil criam uma tradição de uso desses monumentos (sedes de órgãos de classe, igrejas, escolas, *etc*)”, uma associação simbólica que ajudou a conservar o prestígio da área.

Já Rabha (2006) associa a manutenção da importância do Centro ao passado do Rio de Janeiro enquanto capital, cidade-símbolo intimamente ligada à consolidação de uma (auto)imagem nacional. Entre o fim do século XIX e a primeira metade do século XXI, o Centro foi alvo de sucessivos projetos modernizadores de larga escala: as reformas de Pereira Passos, a inauguração das Avenidas Beira Mar e Rio Branco, o desmonte dos morros do Castelo e do Senado e a abertura da Avenida Presidente Vargas foram empreitadas fundamentadas sobre projetos de cidade articulados a projetos de nação, tendo como objetivo a organização de uma estrutura citadina compatível com as expectativas de desenvolvimento — urbano e nacional — futuro. Assim, a resiliência do Centro estaria relacionada à “antecipação, queima de etapas, salto para o futuro” que estas empreitadas buscaram concretizar (Rabha, 2006, p. 412).

Santanna (2017) também entende que a conservação do dinamismo da área central carioca se relaciona a decisões urbanísticas, mas sua tese vai além das heranças do tempo de capital nacional. Para a autora, mesmo após a década de 1960, o Poder Público atuou, em grande parte— e apesar de algumas exceções notáveis —, no sentido de salvaguardar a relevância do Centro enquanto pólo de trabalho e comércio, muito de acordo com os moldes funcionalistas de planejamento. Ilustram isso um decreto de 1976 que proibiu a construção de empreendimentos residenciais no setor (ato revogado apenas na década de 1990) e o conjunto de obras viárias de alcance metropolitano, que convergiam no Centro. Assim, nas palavras de Sant'Anna (2017, p. 119):

A despeito da perda de polaridade industrial e econômica para São Paulo, da expansão urbana, da formação de subcentros e da perda de centralidade nacional para Brasília, os planejadores do Rio de Janeiro jamais deixaram de acreditar na possibilidade de expansão do centro antigo. Os planos urbanísticos e os projetos elaborados apresentaram, invariavelmente, noções dilatadas da Área Central de Negócios e de sua zona de expansão.

Outro dado importante a ser considerado é a presença federal no Centro do Rio de Janeiro. Mesmo após a transferência da capital para Brasília, o governo federal manteve lá muitas de suas repartições e órgãos. A Biblioteca Nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento, o Arquivo Nacional e a Petrobras são alguns exemplos marcantes. Desta maneira, parece haver uma convergência de múltiplos fatores que concedem ao Centro do Rio de Janeiro sua resiliência econômica, funcional e simbólica, fatores estes que vão desde tradições socioculturais das elites cariocas à decisões urbanísticas do Poder Público local, passando pela presença federal na área.

Juntos, estes fatores inibiram a deserção de empresas e serviços, — extrema façanha se considerarmos os múltiplos revezes que a cidade, e o Centro em especial, atravessaram desde a década de 1950, com a ascensão econômica de São Paulo, a fundação de Brasília e o surgimento da Barra da Tijuca enquanto nova frente imobiliária. Com o passar do tempo, particularmente a partir dos anos 1980, parte do dinamismo e do prestígio da área foram perdidos, inclusive com sérios riscos à preservação do patrimônio arquitetônico local. Porém, como apontado por Rabha (2006, p. 412), outros aspectos compensaram tais perdas:

As perdas [...] foram contrabalançadas pelo crescimento da exploração de petróleo no Estado e a localização no centro da cidade da maior empresa brasileira do setor. O esvaziamento de imóveis bem situados na cidade abriu oportunidades para a redução de preços nos aluguéis e um rearranjo espacial se impôs, ocasionando a implantação de novas atividades, como universidades particulares ou empresas de uso intensivo de capital humano.

O final da década de 1970 viu o início de um movimento em torno da preservação do patrimônio arquitetônico e cultural da área central. Datam desta época, assim como em São Paulo, as primeiras iniciativas de reabilitação urbanística da área central carioca, promovidas sob o jargão da “revitalização” e inspiradas pelas posições contextualistas. Neste caso, a ênfase era não apenas na conservação do tecido urbano histórico do Centro e de seu entorno, mas também no reforço às funções de caráter cultural como maneira de incentivar a vocação da região.

Entre 1978 e 1979, diferentes decretos e iniciativas municipais foram implementadas com o objetivo de proteger áreas como a Cinelândia, a rua da Carioca, o Morro da Conceição, entre outros. Mas é a partir do Projeto Corredor Cultural, tornado lei em 1983, que o nexo conservação-cultura se torna a tônica geral dos esforços de revitalização do Centro carioca. Três zonas de intervenção foram delineadas²¹, para as quais foram propostas a “gravação do uso recreativo e cultural (...), a concessão de incentivos fiscais, a criação de linhas de crédito [e] a programação de atividades e intervenções de desenho urbano” (Santanna, 2017, p. 131). Com os anos, entretanto, o Corredor Cultural foi gradualmente perdendo seus contornos mais intervencionistas, conformando-se enquanto um projeto de preservação arquitetônica baseado em incentivos fiscais para proprietários (Santanna, 2017, p. 131).

Outras iniciativas de revitalização para o Centro e sua periferia imediata avançaram nas décadas seguintes, com destaque para o Teleporto na região da Cidade Nova e para a criação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs)²² — como as da Saúde, Gamboa e Santo Cristo (SAGAS) (1988), Cruz Vermelha (1992), Teófilo Otoni (1997) e Lapa (2001). Também nos anos 1990, projetos de reabilitação urbanística foram implementados nos arredores do Morro da Conceição e da Praça Tiradentes com base em financiamento internacional (advindos, respectivamente, do Governo Francês e do BID) (Silveira, 2004; Rabha, 2006).

Neste sentido, assim como em São Paulo, o Centro Histórico do Rio de Janeiro foi alvo de uma série de medidas regulatórias dedicadas a promover sua transformação e valorização. A grande diferença, entretanto, é que, no caso carioca, a ênfase na conservação do patrimônio e no reforço às funções culturais teve precedência em relação às medidas de mero incentivo imobiliário e de atração residencial, resultando em programas e regulações de caráter mais restritivo (Santanna, 2017).

Este cenário restritivo se altera quando do último capítulo relevante relacionado aos esforços de revalorização da região central do Rio de Janeiro: trata-se do Projeto Porto Maravilha, Operação Urbana Consorciada instituída em 2009, no contexto de preparação da cidade para as Olimpíadas de 2016. Apesar de ter como foco a zona portuária da cidade, na periferia imediata do Centro, parte de seu perímetro se encontra dentro da 2ª R.A.. Aqui, a parceria público-privada, as medidas de flexibilização urbanística e a liberação de gabarito surgem com maior evidência, tendo como objetivo promover, nos bairros do Porto, uma

²¹ Lapa-Cinelândia; Praça XV; Largo do São Francisco-Saara

²² Antes denominadas Áreas de Proteção Ambiental (APAs), a nomenclatura atual tem origem no Plano Diretor de 1992.

revitalização fundamentada em dinâmicas de mercado e baseada em quatro eixos: a reorganização viária, a expansão do Centro de negócios, a promoção de funções culturais e de entretenimento e a atração de residentes.

Como em São Paulo, este conjunto de projetos, regulações e iniciativas de revalorização do Centro teve impactos e efeitos variados, muitas vezes parciais. O que importa notar, em última análise, é a coexistência de múltiplas camadas regulatórias sobre o Centro do Rio de Janeiro, camadas estas que contam a história dos esforços recentes do Poder Público em prol da requalificação urbanística, cultural e funcional da região.

4.2. A refuncionalização pós-pandêmica dos Centros de Rio e São Paulo: notas sobre os Programas Requalifica Centro e Reviver Centro

São escassos os dados disponíveis para a avaliação dos efeitos concretos da pandemia sobre os centros de São Paulo e Rio de Janeiro, limitando as possibilidades de uma apreciação quantitativa das dinâmicas urbanas atravessadas por essas áreas ao longo dos últimos quatro anos. A tônica geral, entretanto — e isso se revela, por exemplo, em diversas peças jornalísticas —, é a do fechamento de comércios, do crescimento da vacância imobiliária, da piora na zeladoria de espaços públicos e no crescimento da população de rua. A estes aspectos se soma um aparente agravamento de representações espaciais coletivas acerca das duas áreas, vistas enquanto zonas em franca degradação urbanística e social.

O que importa notar, entretanto, é que estes processos dão força a novas utopias urbanas, baseadas na já discutida lógica de ajustes espaciais gestados e impulsionados em contextos de crise. As duas cidades viram, no contexto da pandemia, a ascensão de novos projetos de refuncionalização para suas áreas centrais — experimentos regulatórios dedicados a promover transformações espaciais profundas e abrangentes, principalmente através do reforço às funções residenciais. As similaridades entre os Programas Requalifica Centro (São Paulo) e Reviver Centro (Rio de Janeiro) vão, como veremos adiante, além de seus nomes oficiais: passam pelas conjunturas urbanas, sanitárias e econômicas que levaram às suas elaborações, pelos discursos e representações mobilizados em sua legitimação, pelos objetivos que buscam concretizar e pelos conceitos urbano-regulatórios que acionam.

Eles representam uma nova fase no processo incremental de transformação das funções, atividades e representações associadas aos Centros de São Paulo e Rio de Janeiro. Como vimos, este processo é marcado por rodadas sucessivas de políticas e projetos, cada um com seus impactos próprios (sempre parciais e inacabados) e sua especificidade histórica.

Agora, os projetos são modulados em função não somente da “salvação” de áreas centrais impactadas pela crise pandêmica, mas também da conformação de uma cidade “pós-pandêmica”, em clara correspondência aos ideais defendidos por nomes como Richard Florida.

Mas este ideário não incide sobre superfícies planas, sem particularidades locais. Neste sentido, faz-se necessário apresentar os projetos Requalifica Centro e Reviver Centro de forma mais concreta, para que possamos identificar de que maneira estes ideários incidem sobre e interagem com as condições históricas, econômicas, políticas e espaciais de São Paulo e Rio de Janeiro, influenciando os padrões de desenvolvimento urbano, social e imobiliário de seus Centros.

4.2.1 Requalifica Centro

Em junho de 2021, o prefeito Ricardo Nunes (PSDB) sancionou a Lei 17.577, instituindo o Programa Requalifica Centro, popularmente conhecido como Lei dos *Retrofits*. Objeto de uma tramitação polêmica na Câmara Municipal, o projeto fora aprovado poucos dias antes pelos legisladores, em meio a uma série de críticas por parte de setores progressistas — direcionadas tanto ao ritmo da tramitação, que prescindiu de grande parte das etapas consultivas usuais, como ao seu conteúdo, definido por benefícios e flexibilizações para proprietários fundiários e agentes do setor imobiliário (Tavolari *et al*, 2021).

O Requalifica Centro representa, por um lado, uma nova rodada dos já tradicionais esforços em prol da refuncionalização do Centro de São Paulo, uma nova camada regulatória incidindo sobre uma área já saturada de regramentos próprios, regimes específicos e projetos focalizados. Ele representa um dos eixos do atual tripé programático da prefeitura em relação ao planejamento do Centro, composto, além do Requalifica Centro, pelo Plano de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE), que vai além do Centro Histórico em si, e pelo Triângulo SP, que contempla algumas das ruas peatonizadas no coração da cidade. Por outro lado, a conjuntura histórica que leva à sua aprovação, marcada pela ascensão da pandemia e pelo agravamento da situação urbanística do Centro, lhe concede uma interessante especificidade em relação a experiências anteriores.

Como assinalado anteriormente, o século XX viu uma significativa recomposição socioeconômica dos distritos da Sé e da República — processo atrelado à perda da centralidade do núcleo histórico da cidade. Porém, mesmo diante deste processo, o Centro Histórico ainda detém uma localização privilegiada na cidade, além de abrigar entidades de

peso, como a Bolsa de Valores do Brasil e a própria sede da Prefeitura de São Paulo. A expressiva presença popular, por sua vez, traduz-se principalmente no dinamismo pujante do comércio local. A tudo isso se somam os impactos (mesmo que residuais ou parciais) das inúmeras políticas de requalificação implementadas na área desde os anos de 1990. Em função deste misto de fatores, e em que pese a migração das centralidades em São Paulo, a noção de abandono do Centro Histórico não é absoluta e deve ser relativizada (Villaça, 1998): trata-se, apesar dos muitos desafios urbanísticos e socioeconômicos que a caracterizam, de uma região tradicionalmente ativa e frequentada, na qual diferentes setores sociais circulam cotidianamente, e que, no início de 2020, mantinha 8% dos postos de trabalho da capital paulista²³.

A pandemia, entretanto, representou um duro golpe na dinâmica urbana da região. Os anos de 2020 e 2021 testemunharam a implementação de uma série de medidas de distanciamento social, com efeitos diretos sobre a área. A Bolsa de Valores, cuja sede se localiza nos calçadões do Centro Histórico, e que emprega mais de 3 mil funcionários, operou de forma remota por mais de dois anos²⁴. O mesmo vale para a Prefeitura da cidade, que, em janeiro de 2021, contava com mais de 65 mil servidores trabalhando de casa²⁵ ²⁶. Sem o contingente diário de clientes representado pelos trabalhadores destas e de tantas outras entidades localizadas na área central, muitos bares e restaurantes fecharam as portas.

As restrições sanitárias impostas no contexto dos esforços de contenção do vírus também impactaram o comércio da região. No início de 2021, por exemplo, cerca de 20% das mais de 5 mil lojas localizadas nos arredores da Rua 25 de Março, maior pólo de comércio popular da cidade, estavam fechadas. Este foi o resultado de uma queda de 85% nas vendas ao longo dos meses anteriores, segundo levantamentos da associação de lojistas da área²⁷.

Neste contexto, alteraram-se significativamente as imagens e os fluxos cotidianos do Centro Histórico de São Paulo: as ruas vazias, as lojas fechadas, os edifícios ociosos e os logradouros públicos sem zeladoria devida demarcavam um cenário de desolação. Com o aprofundamento da precarização de diferentes setores sociais, o Centro viu, também, o crescimento da população em situação de rua, forçada a buscar abrigo em praças e sob

²³ <https://vejasp.abril.com.br/cidades/capa-centro-sao-paulo-pandemia>

²⁴ <https://vocerh.abril.com.br/futurodotrabalho/o-home-office-flopou>

²⁵ <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-adota-teletrabalho-permanente#:~:text=>

[A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,direta%2C%20%C3%A0s%20autarquias%20e%20funda%C3%A7%C3%B5es.](https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-adota-teletrabalho-permanente#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,direta%2C%20%C3%A0s%20autarquias%20e%20funda%C3%A7%C3%B5es.)

²⁶ Evidentemente, grande parte destes 65 mil servidores não estavam lotados no Centro Histórico antes do trabalho remoto. Entretanto, considerando que é lá onde se localiza a sede da Prefeitura, bem como muitos de seus órgãos, podemos afirmar que estes números contribuíram para a alteração do fluxo diário de trabalhadores na área.

²⁷ <https://dcomercio.com.br/publicacao/s/pandemia-fecha-pelo-menos-20-das-lojas-da-25-de-marco>

marquises da região. A sensação de insegurança também aumentou: desde a pandemia, a questão da criminalidade no Centro tornou-se um tópico de grande atenção, muito em função dos roubos e furtos, cada vez mais comuns na área.

É diante deste conjunto de desafios que a Prefeitura anuncia o Programa Requalifica Centro, tendo como objetivo mitigar os efeitos imediatos da pandemia e preparar o Centro Histórico para uma nova rodada de incorporação imobiliária no médio prazo. A elaboração se deu a partir da articulação entre a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e a SP Urbanismo²⁸, se valendo também de aportes e sugestões advindos de agentes do mercado imobiliário local, em especial aqueles que buscam explorar o crescente mercado no *retrofit*.

Os aportes e sugestões dos agentes imobiliários são dados de grande relevância para a compreensão do processo de elaboração do Requalifica Centro. Antes mesmo da pandemia, novas frentes de incorporação imobiliária já haviam começado a se desenvolver nas bordas do Centro Histórico, motivadas, por um lado, pela constituição de um nicho de clientes de classes médias e altas atraído pelos diferenciais da região²⁹, e, por outro pelos baixos preços dos edifícios, especialmente os subutilizados, que viabilizam obras de readequação (Canan et al, 2013; Santoro, 2018):

Há um tempo, a gente vem assistindo uma reocupação de imóveis da área central que vem da direção oeste, descendo Higienópolis, Vila Buarque, República, de uma população mais jovem, de profissionais liberais, que perceberam a qualidade desse estoque de moradia e que vem retomando esses espaços. (...) Essa demanda encontrou resposta em uma série de propostas de requalificação desses edifícios antigos (...). São edifícios muito bons, que eram vendidos a preços baixos, com aluguéis baixos também, muito bem localizados. Então essa migração, esse retorno de uma população de renda média para o centro, abriu um novo nicho de negócios. E ao abrir esse novo nicho de negócio, os empreendedores que se ocuparam disso se deram conta das dificuldades que haviam em requalificar esses edifícios, e essas demandas chegaram até nós mais bem estruturadas. Eram demandas objetivas de ajuste da legislação para possibilitar essas ações de requalificação. (...) Não são grandes empreendedores, mas era um pessoal que identificou a possibilidade de comprar barato edifícios antigos, que se aliou a jovens arquitetos interessados em se ocupar desse material edificado. (Entrevista concedida ao autor por Rita de Cássia Gonçalves, servidora da SP Urbanismo, em 14 de setembro de 2023)

Estes empreendedores tinham como objetivo a otimização dos processos de licenciamento visando a conversão de edifícios antigos para novos usos. Muitas de suas

²⁸ Encarregada de desenvolver planos e projetos urbanísticos, a SP Urbanismo é uma empresa municipal mantida pela Prefeitura de São Paulo.

²⁹ Proximidade a postos de trabalho, às infraestruturas de mobilidade e ao cotidiano dinâmico da área, por exemplo.

críticas em relação aos procedimentos de licenciamento então vigentes giravam em torno do tempo necessário para a aprovação dos processos burocráticos, que, em alguns casos, levavam mais tempo do que as obras de retrofit propriamente ditas³⁰. Neste sentido, o Requalifica Centro surge enquanto uma resposta a estas demandas, representando uma recomposição dos expedientes regulatórios que incidem sobre o manejo e gestão de edifícios no Centro Histórico.

Em termos territoriais, o programa abrange uma área de cerca de 6,4 quilômetros quadrados, compreendendo os distritos da Sé e da República, além de partes de Santa Cecília e do Brás. Sua meta principal é o incentivo ao *retrofit* de imóveis ociosos. Ou seja, trata-se de um programa focalizado, cujas disposições regulatórias incidem especificamente sobre a produção e transformação do ambiente construído da área central. Entre os objetivos oficiais do programa figuram “contribuir para a redução da ociosidade (...), visando ao aumento da densidade demográfica”; “estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico”; e “adequar os procedimentos de análise de pedidos de licenciamento de intervenções de requalificação”. (Prefeitura de São Paulo, 2021)³¹.

Visando incrementar a atratividade do estoque imobiliário ocioso da região, o Requalifica Centro prevê um conjunto expressivo de benefícios, direcionados a duas frentes: a construtiva, de um lado, e a fiscal, de outro. Tais benefícios se restringem às edificações construídas até 1992, que representam a maior parte do estoque imobiliário local³².

Dentre os incentivos construtivos, destacam-se: a não-computação de áreas acrescidas nos cálculos do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação dos empreendimentos; a permissão da criação de terraços e saliências nas fachadas; a dispensa de contrapartida financeira para mudança de uso do empreendimento; e a dispensa da aprovação de órgãos de defesa do patrimônio para obras em edifícios localizados nas áreas envoltórias de bens tombados.

Já entre os incentivos fiscais, figuram o perdão de eventuais dívidas do Imposto Predial e Territorial urbano (IPTU) atreladas a imóveis requalificados, bem como a isenção total deste mesmo imposto por um período de três anos após a conclusão das obras — com extensão para cinco ou dez anos em algumas áreas. Findado o prazo da isenção, é prevista a cobrança de alíquotas progressivas de IPTU por cinco anos, atingindo, no sexto, o valor integral. O programa também reduz a alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer

³⁰ <https://vejasp.abril.com.br/cidades/prefeitura-impulsiona-retrofit-para-transformar-escritorios>

³¹ Estes objetivos são listados, respectivamente, nos incisos I, II e IV do Art. 2º da Lei 17.577/2021.

³² Informação retirada de entrevista concedida ao autor por servidora da SP Urbanismo.

Natureza (ISS) para serviços contratados na realização das obras, bem como isenta os imóveis requalificados de cobrança de Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITIV) quando de sua comercialização.

Com a regulamentação, em 2022³³, foi estipulado um regime específico de licenciamento para empreendimentos *retrofit* no perímetro do programa, visando a otimização do processo burocrático no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Através do chamado “Requalifica Rápido”, os processos administrativos passam a tramitar sob status prioritário, devendo ser analisados em até trinta dias. A regulamentação também facultou à Prefeitura a possibilidade de, através da SMUL, promover chamamentos públicos com fins de impulsionar iniciativas de requalificação por meio de subvenções econômicas diretas. Com estas subvenções, o Poder Público encarrega-se diretamente de parte dos custos das obras.

Este conjunto de concessões e benefícios a investidores privados acendeu críticas de muitos setores sociais, como a academia, associações de moradores e movimentos de ocupação urbana da área central. Em nota técnica publicada ainda durante a tramitação do projeto, pesquisadores do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) delinearam os potenciais impactos negativos — orçamentários, urbanísticos e sociais — do Requalifica Centro (Tavolari *et al*, 2021).

O documento destaca, primeiro, a ausência de estudos técnicos fundamentando as concessões e benefícios estabelecidos, fato que dificulta uma estimativa do montante de recursos dos quais a Prefeitura abre mão. Ademais, este conjunto de benefícios e isenções serve como um aceno a proprietários de edifícios com dívidas de IPTU, efetivamente recompensando a prática da retenção fundiária especulativa. Isso porque o Requalifica Centro concede a proprietários de edificações a garantia da quitação de eventuais débitos atrelados aos imóveis reformados. Ele o faz, entretanto, sem estabelecer prazos para a utilização deste benefício. Neste sentido, é facultada à classe dos proprietários fundiários do Centro Histórico a possibilidade de aguardar a valorização da vizinhança para lançar seus imóveis no mercado a preços mais altos.

Também é discutida a ausência de incentivos contundentes para a criação de unidades de interesse social, o que abre margem para que investidores se utilizem dos benefícios previstos para ofertar unidades de alto padrão, muito além das capacidades financeiras dos setores populares, que representam a maior parcela do déficit habitacional (Tavolari *et al*, 2021).

³³ O Programa foi regulamentado através do Decreto 61.311/2022.

Ainda nesta toada, a nota critica a falta de considerações acerca das ocupações urbanas no perímetro do programa. O Centro Histórico de São Paulo constitui-se enquanto a mais importante frente da luta pela moradia na cidade, com diversos movimentos — organizados ou não — ocupando edifícios vazios na região. Entretanto, na medida em que a existência destes movimentos leva certos setores sociais a atribuírem percepções negativas ao Centro Histórico, sua presença surge como um entrave à visão de cidade contida no Requalifica Centro, um fator de desvalorização fundiária do entorno que se busca revalorizar.

No caso dos editais de chamamento público, por exemplo, a Prefeitura se compromete a financiar obras de *retrofit* em edifícios ociosos, tidos como alvos estratégicos e prioritários de requalificação. A justificativa subjacente é a de que imóveis subutilizados depreciam suas vizinhanças imediatas, e que, portanto, seu “resgate” induziria um processo de valorização — não somente fundiária, mas também cultural. A lei do Requalifica Centro, no entanto, não distingue os edifícios de fato vazios daqueles ocupados por movimentos de luta por moradia. Como resultado, a noção de ociosidade que subjaz a iniciativa de apoio financeiro a novos empreendimentos no âmbito do Requalifica Centro é vaga, podendo ser instrumentalizada como ferramenta de remoção das ocupações existentes (Tavolari et al, 2021).

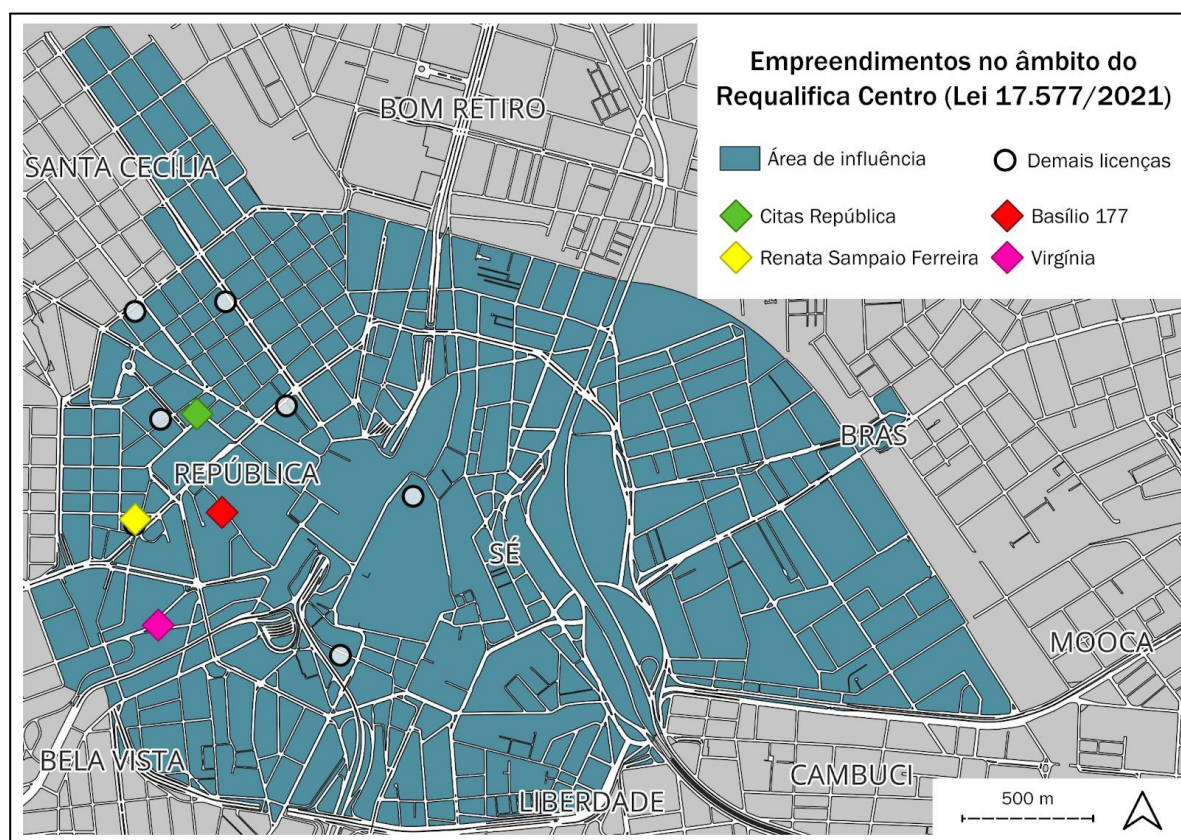
Impactos socioespaciais

Apesar de recente, é possível constatar, como veremos, que o desenrolar do Requalifica Centro até o momento representa o aprofundamento de tendências imobiliárias em voga no Centro de São Paulo há alguns anos. Até o fim de 2023, onze edifícios haviam recebido alvarás de *retrofit* no âmbito do programa, gerando uma previsão de 1175 novas unidades habitacionais³⁴. Destes, quatro se encontravam em estágios relativamente avançados de incorporação, permitindo uma apreciação de seu perfil e caráter por meio de plataformas digitais de negociação imobiliária, peças publicitárias e, quando disponíveis, matérias jornalísticas.

É possível notar uma concentração dos empreendimentos licenciados na parte Leste do perímetro do programa, nos arredores da República (mapa 1). Juntos, os quatro empreendimentos destacados no mapa contam com 771 novas unidades. Eles apresentam muitas similaridades em termos do tipo de produto imobiliário que ofertam, contando, além de espaços comerciais e culturais, geralmente no nível térreo, com um variado rol de serviços e amenidades para condôminos, como academias, lavanderias, bicicletários, piscinas, mirantes

³⁴ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=355752>

e áreas de *coworking*. Não devem ser confundidos, no entanto, com condomínios fechados. É clara a deferência a um conjunto de concepções arquitetônicas tornadas *mainstream* nos últimos anos, em especial no que se refere à relação (formal-arquitetônica) dos empreendimentos com seus entornos: em peças publicitárias, destaque é dado às fachadas ativas, ocupadas por atividades comerciais, espaços de fruição e uma pretensa permeabilidade entre prédio e rua.



Mapa 1: Empreendimentos licenciados no Programa Requalifica Centro
Fonte: SMUL/SP; Elaboração do autor.

Em se tratando dos agentes responsáveis pela produção imobiliária no Requalifica Centro, evidencia-se a atuação de um conjunto de incorporadoras paulistanas relativamente jovens (Somaúma, Planta, Citas e Metaforma), especializadas em operações de *retrofit* e que vem buscando se afirmar enquanto uma parcela sólida do mercado imobiliário da cidade. A maioria tem se aliado a grandes fundos de investimento (BR Capital, Starboard Assets, Mogno, Valora e Jive Investments) para o financiamento das obras de requalificação (Imagem 1). A lógica de operação destes fundos se organiza em torno da capitalização dos chamados *distressed assets*, ou seja, ativos desvalorizados (neste caso, edifícios ociosos) que representam investimentos de maior risco, mas que, em caso de êxito, podem gerar grande

rentabilidade a curto e médio prazos (Canan *et al.*, 2023). Em algumas instâncias, é prometido aos investidores um retorno bruto superior a 25% ao ano³⁵, indicando a continuidade do protagonismo imobiliário-financeiro na produção do ambiente construído no Centro de São Paulo, tendência discutida por Akaishi (2022).

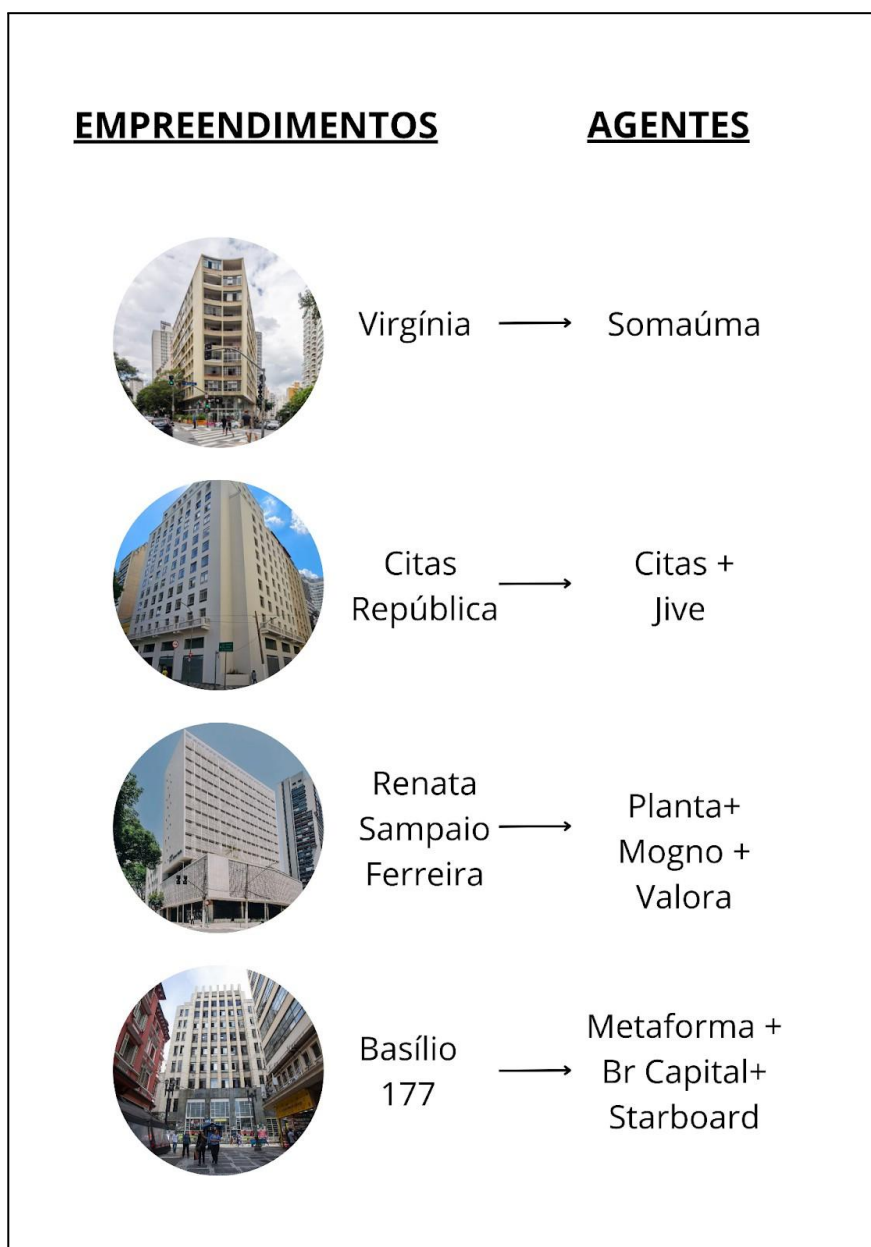


Imagem 1: Relação entre empreendimentos e agentes promotores

³⁵ Esta afirmação pode ser encontrada em anúncios da Citas, uma das empresas que vem capitaneando a produção de retrofits no Centro de São Paulo (<https://www.citas.com.br/investimentos/investimento-imobiliario-ganho-de-capital>)

O modelo de exploração econômica das unidades produzidas varia: dois dos empreendimentos anunciados até o momento (Basílio 177 e Virgínia) apostam em caminhos mais tradicionais, ofertando diretamente unidades para aquisição no mercado. Os outros dois (Renata Sampaio Ferreira e Citas República) operam a partir da locação, seja de curta ou longa duração. Aqui, empresas especializadas são responsáveis pela gestão condominial e pela cobrança e repasses dos aluguéis. No caso do Renata Sampaio Ferreira, tais encargos são terceirizados às empresas Tabas e Blueground, ao passo que no Citas República, a própria Citas assume o papel. Em ambos os empreendimentos, entretanto, há previsão de venda das unidades ao fim de um período determinado.

Uma análise do perfil das unidades atreladas a estes quatro empreendimentos revela a manutenção de um padrão restritivo de produção imobiliária no Centro de São Paulo, que, apesar de não ser inaugurado pelo Requalifica Centro, encontra no programa um elemento de reafirmação. Sintetizando as verificações de Canan *et al* (2023), que fornecem uma panorama dos empreendimentos lançados no Centro Histórico e seus arredores entre 2006 e 2019, podemos afirmar que, ao longo da última década, o perfil das unidades produzidas na região se caracteriza por quatro aspectos:

Há, primeiramente, o crescimento da participação de unidades com preço acima de R\$350 mil, sinalizando uma atração de grupos de maior poder aquisitivo (1). Constata-se, também, uma tendência de diminuição da área útil dos apartamentos em todas as faixas de preço (2) — em treze anos, a área útil média das unidades de até R\$240 mil sofreu uma redução de 25%, indo de 43m² em 2006 para 32m² em 2019. Neste sentido, mesmo que no ano de 2019 esta faixa de preço tenha representado 82% dos lançamentos no Centro, parte expressiva das unidades nela contidas foram de apartamentos do tipo *studio* (3), tipologia cada vez mais favorecida pelo mercado imobiliário paulistano, que, em função de suas dimensões reduzidas, é restritiva para famílias pobres.

Todos estes aspectos são, finalmente, acompanhados pelo encarecimento geral do metro quadrado no Centro de São Paulo (4). Ainda no período 2006-2019, como constata os autores (Canaan *et al.*, 2023), o valor médio do metro quadrado para unidades custando até R\$240 mil aumentou em mais de 96%, saltando de R\$3.271/m² (2006) para R\$6.414/m² (2019). No lado oposto do espectro, entre os lançamentos acima de R\$750 mil, o valor também subiu, indo de R\$7.355/m² (2007) para R\$12.496 (2017), um crescimento de cerca de 70%.

Assim, o padrão da produção imobiliária recente no Centro Histórico de São Paulo e seus arredores se caracteriza por um movimento geral de compactação, encarecimento e

elitização. Unidades com metro quadrado cada vez mais caro e dimensões cada vez menores, tornados abundantes, demonstram-se inviáveis para parcelas mais pobres da população, impossibilitadas de adquirir mesmo os imóveis mais baratos, uma vez que estes são incapazes, por conta de suas dimensões progressivamente menores, de atender às suas necessidades habitacionais.

Tabela 1 — Caracterização dos empreendimentos destacados³⁶

Empreendimento	Unidades residenciais	Dimensões	Valores (R\$)	M² (R\$)
Basílio 177	274	34m² - 212m²	535 mil - 2,67 milhões	15,7 mil - 12,6 mil
Renata Sampaio Ferreira	93	24m² - 284m²	9,3 mil/mês - 27 mil/mês	387 - 95
Citas República	283	19m² - 67m²	1,5 mil/mês - 3,5 mil/mês	78 - 52
Virgínia	121	26m² - 182m²	335 mil - x	12 mil - x

Verificando os quatro empreendimentos citados (tabela 1), evidencia-se o peso da tipologia *studio* na produção imobiliária impulsionada pelo Requalifica Centro. Apesar de apresentarem certa diversidade de tipologias, com significativa variedade de dimensões, três apresentam unidades de 19, 24 e 26m² de área útil, sendo estes os menores apartamentos disponíveis em cada. Em apenas um as plantas mais reduzidas são um pouco maiores, contando com 34m². Já no caso das maiores plantas disponíveis em cada empreendimento, as dimensões são, em ordem crescente, de 67m², 182m², 212m² e 284m².

Em um dos empreendimentos voltados à comercialização (Basílio 177), o metro quadrado das menores unidades, que tem entre 34m² e 39m², é negociado, em média, a R\$ 13.783; Para apartamentos maiores, de dimensões entre 77m² e 123m², o metro quadrado custa, em média, R\$11.976. Já no caso das unidades mais caras, coberturas *duplex* de 212m², chega a R\$12.614. Neste empreendimento, os apartamentos são negociados em valores que vão de R\$525 mil a R\$2.674 milhões³⁷.

No caso do segundo empreendimento dedicado à venda de unidades (Edifício Virgínia), não foi possível determinar o preço dos apartamentos maiores, que chegam a

³⁶ Na tabela, os espaços preenchidos por “x” representam os valores que fomos incapazes de determinar nos levantamentos.

³⁷ Valores retirados de plataforma digital de negociação imobiliária, na qual unidades deste empreendimento são comercializadas.

182m². Entretanto, uma análise do sítio digital da empresa que detém direitos exclusivos de comercialização³⁸ revelou que as unidades são negociadas a valores que partem de R\$335 mil reais. Assumindo que este montante se refere às menores plantas disponíveis, de 26m², o metro quadrado na faixa de preço mais baixa custa mais de R\$12 mil.

Quanto aos empreendimentos de locação, em um deles (Citas República) os aluguéis variam entre R\$1500 (menores unidades *coliving*) e R\$2590/mês (maiores unidades privativas); No outro (Renata Sampaio Ferreira), por sua vez, inquilinos são cobrados entre R\$9.360 (unidades de 24 a 27m²) e R\$27.000/mês (unidades de 231m²)³⁹. Ou seja, o padrão de compactação, encarecimento e elitização da produção imobiliária no Centro de São Paulo se reafirma.

Uma análise das estratégias publicitárias empregadas pelas incorporadoras na promoção dos empreendimentos analisados demonstra que estas se estruturam em torno de três grandes argumentos — benefícios ambientais, benefícios urbanos e benefícios sociais. No caso dos benefícios ambientais, sublinha-se o caráter sustentável do *retrofit*, na medida em que, em geral, esta modalidade de incorporação consome menos insumos e produz menos resíduos. Ademais, o aproveitamento de edifícios antigos surge como meio de contenção do espraiamento e da periferização.

Com relação aos benefícios urbanos, destaca-se a defesa da reabilitação de edifícios abandonados como forma de valorizar o patrimônio arquitetônico e induzir o adensamento populacional, trazendo vitalidade para áreas previamente degradadas. “Toda vez que um prédio é revitalizado”, comenta um dos sócios da Citas em entrevista para a revista *Veja*⁴⁰, “isso impacta diretamente na região e no entorno, com reabertura de comércios para atender os novos moradores”. As fachadas ativas e os espaços comerciais no térreo são citados como dispositivos promotores de uma integração entre público e privado, permitindo aos transeuntes o usufruto dos empreendimentos e gerando uma sensação de segurança.

Já os argumentos voltados aos benefícios sociais destacam a atração de novos moradores para o Centro, a interação entre diferentes grupos sociais e o fomento econômico. Ao comentar sobre um dos edifícios⁴¹, o CEO da Planta afirma que “será um prédio dedicado à economia criativa e um ponto de encontro da cidade”. “O Renata Sampaio Ferreira”,

³⁸ A empresa em questão é a Refúgios Urbanos, corretora especializada no mercado imobiliário de São Paulo.

³⁹ Valores verificados nos sítios digitais de locação dos dois empreendimentos.

⁴⁰ <https://vejasp.abril.com.br/cidades/retrofit-predio-familia-conde-de-lara-requalifica-centro>

⁴¹ [https://imoveis.estadao.com.br/aquitetura-sustentavel/economia-criativa-norteia-retrofit-de-predio-icon i co-no-centro-de-sao-paulo/](https://imoveis.estadao.com.br/aquitetura-sustentavel/economia-criativa-norteia-retrofit-de-predio-icon-i-co-no-centro-de-sao-paulo/)

argumenta, “será o lugar em que as pessoas da economia criativa e artistas vêm frequentar, seja morando ou aproveitando os ambientes”.

Entretanto, uma vez confrontados ao já comentado perfil das unidades produzidas, estes argumentos perdem saliência. Evidentemente, as dimensões e os preços dos apartamentos, tanto no caso de venda direta quanto no caso de locação, demonstram-se proibitivos para uma parcela expressiva da população paulistana. Se a produção imobiliária potencializada pelo Requalifica Centro mantiver-se neste caminho, indivíduos e famílias pobres serão mantidos à margem do processo de residencialização do Centro Histórico de São Paulo.

Dois nichos específicos de consumidor parecem representar a demanda que os empreendimentos buscam atender: de um lado, os produtos imobiliários anunciados são apazíveis para indivíduos ou famílias jovens e reduzidas, pertencentes a classes médias e altas e atraídos ao Centro em função de suas características urbanas (mobilidade, infraestrutura, vida cultural, proximidade a empregos e serviços *etc*). De outro, estão investidores privados, movidos pela possibilidade de exploração econômica das unidades lançadas no mercado de aluguéis de curta ou longa duração — e que, portanto, realizam a aquisição de apartamentos não para seu usufruto, mas, antes, para a extração de renda fundiária.

Diante destas considerações, as posições proto-jacobsianas atreladas às estratégias publicitárias das incorporadoras — valorização do patrimônio arquitetônico, adensamento, mistura social, ativação de fachadas, permeabilidade entre público e privado *etc.* — demonstram-se vazias, quando não desvirtuadas. Isso porque são mobilizadas na promoção de empreendimentos voltados, em última análise, às classes médias/altas e a investidores. Neste cenário, o que restaria para os mais pobres seriam as lojas, restaurantes e os cafés no térreo — se estes não fossem, também, serviços elitizados. Assim, em seu verniz progressista, os promotores beneficiados pelo Programa Requalifica Centro parecem esquecer (ou mesmo ignorar) o fato de que, na base da cidade ideal de Jane Jacobs (1961), encontra-se um firme compromisso com a igualdade de oportunidades.

4.2.2 *Reviver Centro*

Em 14 de julho de 2021, o Prefeito Eduardo Paes (PSD) sancionou as leis que formam o Programa Reviver Centro (Lei 6.999/2021 e Lei Complementar 229/2021), um dos carros-chefe de sua recém-eleita gestão. Diante dos desafios impostos pela pandemia, que, em

pouco mais de um ano, fragilizou de forma sensível o mercado imobiliário no Centro carioca, o Poder Municipal buscava gerar condições não somente para a reversão da tendência de esvaziamento de edifícios, mas também para a completa refuncionalização da área.

O Centro do Rio de Janeiro, como vimos anteriormente, é tradicionalmente caracterizado por uma expressiva concentração de atividades econômicas, sendo o principal pólo financeiro e administrativo da cidade. No entanto, foi também uma das regiões mais atingidas pela pandemia da Covid-19. O trabalho remoto fez crescer a vacância de edifícios corporativos e a diminuição da circulação diária de consumidores gerou pressões sobre pequenos e médios negócios, muitos dos quais encerraram suas atividades. Mais de 600 lojas fecharam na região somente em 2020, segundo apontamento do Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro⁴². Já estimativas da Associação Brasileira de Administradores de Imóveis (ABADI) apontam que, no fim do 2020, cerca de 45% dos espaços comerciais no Centro, entre lojas, escritórios e salas comerciais, encontravam-se vazios⁴³.

“Salvar a região central da Cidade é salvar a própria cidade do Rio de Janeiro.” Esta máxima, contida na justificativa enviada pelo Prefeito à Câmara Municipal quando da submissão dos projetos, sintetiza os discursos mobilizados pelo Poder Público na defesa da iniciativa. “A crise pandêmica”, a mensagem continua, “pode ser o elemento catalisador do início de uma grande transformação do tecido urbano carioca, onde novas e modernas regras de uso e gestão do solo permitam que todo o potencial e dinamismo da região central se realizem”.

O Reviver Centro surge, portanto, como uma resposta regulatória a estas tendências de esvaziamento imobiliário e econômico. Surge também como prioridade de um governo municipal recém-eleito, que, após um interregno de quatro anos, necessitava de uma política-marca em seu primeiro ano de retorno à gestão. O objetivo principal do programa é a refuncionalização dos bairros da II R.A. (Centro e Lapa) através do incentivo ao crescimento e adensamento populacional, assim diminuindo o protagonismo das funções corporativas e comerciais. A lógica subjacente é a de que a intensificação do perfil residencial do Centro, por meio da atração de diferentes faixas de renda, geraria um bairro misto, com todos os benefícios urbanos e sociais que isso implica: ocupação contínua durante todos os horários e dias da semana, proximidade entre moradia e emprego, acessibilidade a serviços e reforço da vida comunitária.

⁴²<https://diariodorio.com/rio-de-janeiro-teve-6-mil-lojas-fechadas-em-2020-segundo-pesquisa-da-conferacao-nacional-do-comercio-cnc/>

⁴³<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/11/quase-metade-dos-imoveis-comerciais-do-centro-do-rio-esta-vazia-diz-abadi-especialistas-creem-em-novo-perfil-residencial.ghtml>

Prioridade máxima da base legislativa, o projeto avançou de forma apressada. Entre a apresentação de uma minuta ao Conselho de Política Urbana (COMPUR), ainda no início do ano, e sua aprovação na Câmara, o Reviver Centro foi objeto de inúmeras alterações. Fruto da interlocução entre a Secretaria de Planejamento Urbano (SMPU), os vereadores da base e representantes do setor imobiliário carioca, tais alterações geraram um plano urbano de caráter flexibilizador, munido de diferentes instrumentos de fomento ao mercado (Brêtas, 2021). Baseado em um amplo conjunto de concessões e benefícios construtivos e fiscais, que expandem as possibilidades de exploração econômica do ambiente construído por agentes do capital, o programa cria condições para a recomposição das dinâmicas imobiliárias na II R.A.

Estas concessões e benefícios, entretanto, são acompanhadas por um rol de iniciativas de clara aderência progressista, que conferem ao Reviver Centro, ao menos nos âmbitos de seu texto legal e das estratégias retóricas empregadas em sua legitimação, contornos professamente inclusivos. O projeto prevê diferentes iniciativas de combate ao déficit e à inadequação habitacional no Centro, voltados a grupos sociais de menor poder aquisitivo; Abarca também três distritos especiais — o Distrito do Conhecimento, dedicado ao fomento da economia criativa, o Distrito de Baixa Emissão, dentro do qual busca-se diminuir a emissão de gases de efeito estufa, e o Distrito de Vivência e Memória Africana, voltado à valorização da herança negra na região Central. Inclui, além disso, diferentes projetos de conservação e qualificação do patrimônio histórico local.

O Reviver Centro é constituído por um amplo conjunto de programas, decretos e leis, que têm origem já no primeiro dia de 2021, quando a Prefeitura criou um grupo de trabalho intersecretarial voltado ao desenvolvimento de um plano integrado para a região central⁴⁴. Meses depois, com a sanção da Lei Complementar 229/2021 e da Lei 6.999/2021, o Programa entra oficialmente em vigência.

Esta última representa o pacote de benefícios fiscais do Reviver Centro. Através dela, novos empreendimentos residenciais ou mistos na II R.A. ganham perdão de eventuais dívidas de IPTU, além de serem isentos da cobrança deste imposto durante o período das obras. Após a conclusão das obras, é prevista uma redução de 50% do valor do IPTU durante cinco anos para empreendimentos *retrofit* e três anos para edifícios recém-construídos. O pacote também suspende a cobrança de taxas municipais de licenciamento, além de determinar a redução do ITBI em ocasião da venda das unidades para os primeiros adquirentes. Estes benefícios são estendidos também para obras de reconversão em unidades

⁴⁴ Decreto 48.348 de 1º de janeiro de 2021

autônomas, como salas comerciais, que podem ser transformadas em apartamentos de forma independente.

Já a Lei Complementar 229/2021, mais ampla, congrega os aspectos urbanísticos do Reviver Centro. Ela institui, entre uma série de outros pontos, medidas de zeladoria e ordenamento de espaços públicos, conservação do patrimônio histórico e arquitetônico e os três distritos especiais citados anteriormente. Seu bojo, entretanto, está nos benefícios construtivos oferecidos aos incorporadores que investirem na produção habitacional no Centro, seja por meio de retrofit ou da construção de novos edifícios. No caso da reconversão de edifícios comerciais para usos residenciais ou mistos, é facultado o aproveitamento da volumetria sem restrições quanto à área total edificável (ATE), à taxa de ocupação e à área mínima das unidades residenciais — possibilitando, assim, a criação de apartamentos de tipo *studio*. No caso da construção de prédios novos, os empreendimentos são isentos da observação de parâmetros de taxa de ocupação e vagas de estacionamento.

Junto destes benefícios, a LC 229/2021 cria diferentes programas habitacionais, desenhados com o intuito de promover o acesso à e a adequação da moradia no Centro para grupos de menor poder aquisitivo. Um deles é o Programa de Moradia Assistida, que, orientado em função da lógica da reinserção social através da habitação, é direcionado a indivíduos de renda mensal de até meio salário mínimo e a famílias de renda mensal bruta de até 3 salários mínimos — priorizando idosos, pessoas com deficiência e a população em situação de rua. Estruturado como uma modalidade de transferência de renda para custeio de aluguéis no Centro por um período de até seis meses, o programa inclui, além do apoio habitacional, medidas de atendimento e capacitação profissional dos beneficiários. Outro destaque é o Programa de Locação Social, que objetiva subsidiar aluguéis para famílias com renda mensal bruta entre 1 e 6 salários mínimos, priorizando servidores públicos, aposentados, pensionistas e estudantes universitários (em especial cotistas).

A legislação⁴⁵ determina que estes programas sejam operacionalizados a partir da constituição de dois parques imobiliários integrados no Centro, público e privado. O parque imobiliário público será composto por imóveis próprios municipais dentro do perímetro do Reviver Centro, que deverão ser devidamente adaptados; A formação do parque privado, por sua vez, dependerá da anuência de incorporadoras ou proprietários interessados em reservar parte das unidades residenciais de seus edifícios para as iniciativas habitacionais. Diferentes benefícios construtivos e fiscais são oferecidos neste caso, com o intuito de criar incentivos para a inclusão de unidades privadas no parque imobiliário dos programas de moradia.

⁴⁵ Além da própria LC 229/2021, estes programas são especificados pelo Decreto 51134.

Além dos programas de Moradia Assistida e Locação Social, a LC 229/2021 cria iniciativas de assistência técnica para obras de readequação em domicílios vulneráveis, assim como um programa de apoio à autogestão habitacional no Centro, prevendo, inclusive, parcerias com entidades políticas, movimento organizados e cooperativas. Estas medidas sinalizam uma abertura da Prefeitura em relação a demandas progressistas, e sua inserção no âmbito do Reviver Centro, à primeira vista, parece evidenciar que trata-se de um projeto de refuncionalização consciente dos efeitos deletérios gerados pela valorização fundiária e pelo potencial de elitização por ela trazidos.

Mas, importa sublinhar que a operacionalização dos programas habitacionais depende diretamente das capacidades de arrecadação do Município. Assim, o Reviver Centro atrela a concretização destas iniciativas aos recursos gerados por meio da incorporação imobiliária privada na II R.A.. Um dos principais canais de financiamento dos programas de moradia é o instrumento das operações interligadas, também previsto na LC 229/2021, e mobilizado como mais um elemento de flexibilização regulatória e atração de investimentos privados.

As operações interligadas funcionam como uma espécie de dispositivo de transferência de direitos construtivos. Através delas, aqueles que investem na criação de unidades residenciais no perímetro do Reviver Centro ganham direitos de construção em outras áreas da cidade, especificamente em partes das Áreas de Planejamento 2 e 3. Originalmente, pela LC 229/2021, estes direitos situavam-se na casa dos 40% da Área Total Edificável produzida na II R.A.. Ou seja para cada 100m² produzidos no Centro, por exemplo, ganhava-se o direito de construir 40m² em outras áreas⁴⁶. Trata-se, portanto, de um bônus concedido aos agentes imobiliários como forma de incrementar a atratividade da região. Ao detentor dos direitos de operação interligada, a lei facultou a possibilidade de, mediante pagamento de contrapartida financeira ao município, realizar empreendimentos que excedam o gabarito vigente em bairros como Ipanema, Copacabana e Tijuca.

A flexibilização trazida pelo instrumento foi alvo de uma série de críticas. No entanto, era defendida pela Prefeitura e por representantes do setor imobiliário como a mais importante alavanca do Reviver Centro, uma ferramenta indispensável para a viabilização do projeto (Brêtas, 2021). A previsão original era as contrapartidas seriam direcionadas a iniciativas de requalificação do próprio Centro, seja através do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) ou através da criação de um fundo específico para os programas de provisão habitacional. Desde o início, entretanto, estas receitas estão sujeitas a descontos significativos,

⁴⁶ Ou 60m² caso os empreendimentos da zona geradora contenham unidades de interesse social.

que chegavam a 70%⁴⁷ — diminuindo expressivamente os horizontes de captação e agenciamento do Município, especialmente para os programas habitacionais.

Dois anos após a sanção da LC 229/2021, os benefícios inscritos no Reviver Centro foram expandidos através da LC 264/2023, batizada extra-oficialmente de Reviver Centro II. O principal objeto de atualização foram justamente as operações interligadas: as zonas receptoras dos direitos de construção foram alargadas, passando a abarcar também os bairros de Botafogo, Lagoa, Glória e Barra da Tijuca — áreas consolidadas e extremamente valorizadas pelo mercado imobiliário, que haviam ficado às margens do benefício na primeira versão da lei. Também foram flexibilizados os regimes de cobrança da contrapartida financeira, possibilitando seu parcelamento em até vinte e quatro vezes ou mesmo seu abatimento mediante realização de obras em imóveis públicos.

Ademais, a LC 264/2023 instituiu uma zona de gabarito livre no coração da II R.A., (arredores da Praça XV, Castelo e Cinelândia), onde novos empreendimentos residenciais ou mistos poderão ser construídos sem qualquer restrição de altura. Os direitos de operação interligada gerados nesta área são também sujeitos a regimes próprios, muito benéficos para investidores imobiliários: a transferência do direito de construção foi expandida, da ordem anterior de 40% da ATE para o patamar de 100%. Ou seja, para cada 100m² licenciados dentro deste perímetro especial, ganha-se o direito de construir outros 100m² nas zonas receptoras⁴⁸. Finalmente, é prevista a devolução dos valores das contrapartidas já pagas ao município no âmbito da LC 229/2021.

Ou seja, a trajetória do Reviver Centro é marcada por um contínuo aprofundamento de seus aspectos flexibilizadores, o que leva a concessões cada vez mais amplas ao setor imobiliário — tido, na visão do Poder Municipal, como a força-motriz por trás do ideário de refuncionalização proposto no programa. Isso se dá em claro detrimento das iniciativas progressistas nele previstas. A Prefeitura surge como mero agente chancelador, sendo reservado ao mercado o papel de indução e orientação da requalificação no Centro do Rio de Janeiro. Originalmente, como vimos, as iniciativas de provisão e adequação habitacional viriam à reboque da incorporação imobiliária no Centro, tida como estágio inicial necessário. Neste caso, as divisas referentes às contrapartidas de operações interligadas seriam, ao menos em parte, direcionadas ao atendimento dos programas de moradia. Com a LC 264/2023,

⁴⁷ Os descontos são auferidos de acordo com a localização dos empreendimentos beneficiados no Centro. O Reviver Centro divide a II R.A. em diferentes setores, cada um deles com uma previsão de desconto distinta, que pode ir de 70% (Setor Central do Brasil) a 15% (Setor Saara).

⁴⁸ Podendo chegar a 150m² em caso da inserção de unidades de interesse social nos empreendimentos da zona geradora.

entretanto, o Poder Público não somente abre mão de parte significativa destes (já escassos) recursos, como também se compromete a devolver valores previamente arrecadados.

Consequentemente, se, hoje, a incorporação imobiliária potencializada pelo Reviver Centro se encontra a pleno vapor (como veremos adiante), os aspectos progressistas e inclusivos da legislação ainda não se concretizaram — muito pelo contrário. Isso suscita questionamentos acerca das reais prioridades da Prefeitura, especialmente se considerarmos que o decreto que regulamenta o instrumento das operações interligadas⁴⁹ foi publicado apenas três meses após a sanção das Leis 229/2021 e 6.999/2021. Já a regulamentação dos programas de moradia e do Distrito de Baixa Emissão se deu apenas no ano seguinte, em julho e junho, respectivamente⁵⁰. Os Distritos do Conhecimento e de Vivência e Memória Africana, por sua vez, seguem sem a devida regulamentação.

Impactos socioespaciais

Nas duas décadas anteriores ao Reviver Centro, cerca de 1300 unidades residenciais foram licenciadas no perímetro da II R.A, expressão da falta de dinamismo do mercado imobiliário residencial local — em especial se compararmos estes números ao total de licenças comerciais no mesmo intervalo de tempo, que foi mais de três vezes maior (SMPU, 2021). Em contraste, somente nos dois anos e meio transcorridos entre a sanção do programa e dezembro de 2023, 35 empreendimentos residenciais foram aprovados na área, representando uma previsão de 2760 novas unidades residenciais.

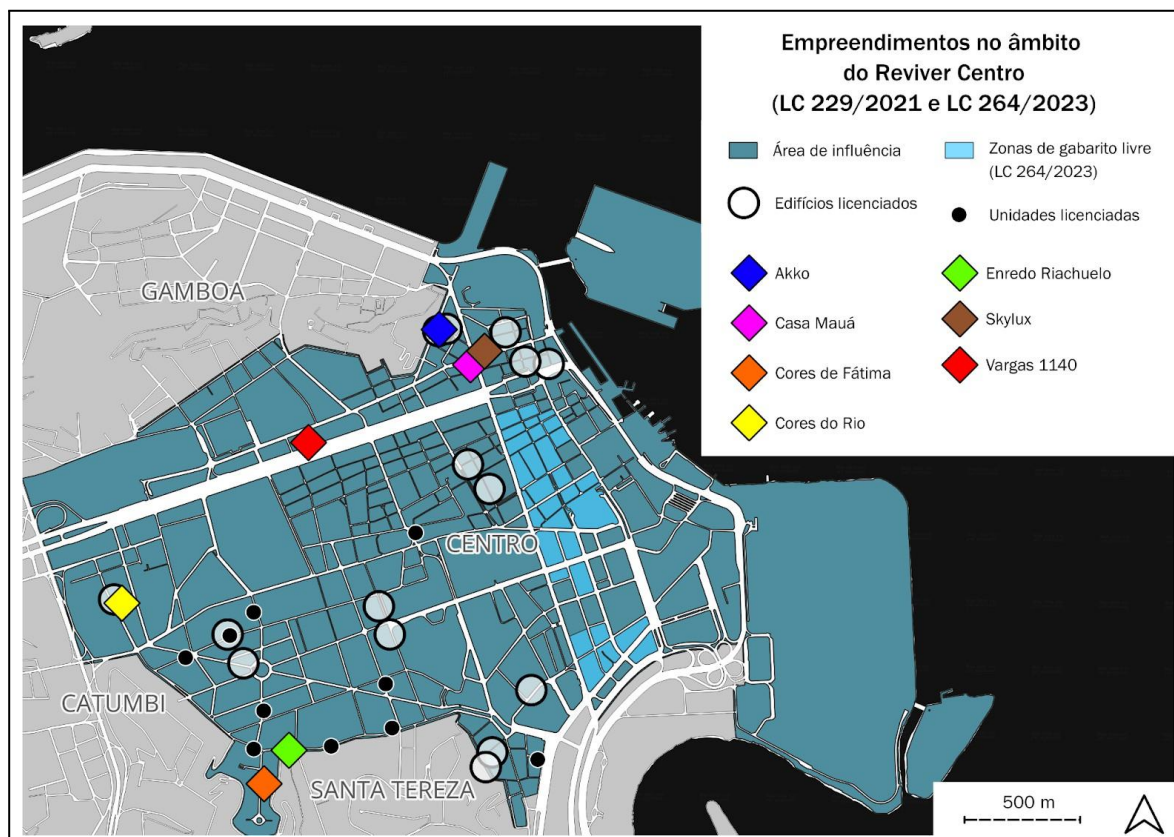
Assim, a julgar pela ótica da produção imobiliária, o programa tem se demonstrado um caso exitoso. Ele expandiu as possibilidades de exploração econômica do estoque edificado do Centro carioca, reordenando, ao menos parcialmente, as fronteiras da incorporação imobiliária na cidade. Até o momento, os principais favorecidos neste processo podem ser divididos em dois grupos: há, de um lado, proprietários fundiários de diferentes portes e perfis. Trata-se de um grupo variado, que abarca desde proprietários de edifícios inteiros a donos de salas comerciais. Ora convertendo seus imóveis, e consequentemente gozando dos benefícios e isenções fiscais previstos, ora vendendo-os para incorporadoras interessadas em investir no Centro, este grupo se beneficia da valorização fundiária gerada pelas perspectivas de transformação trazidas pelo Reviver Centro.

⁴⁹ Decreto nº 49698/2021

⁵⁰ Decretos nº 51134/2022 e nº 51047/2022, respectivamente.

Do outro lado, estão os agentes do mercado imobiliário — principalmente incorporadoras, construtoras e fundos de investimento imobiliário, que vem injetando expressivos recursos na produção residencial na área. Diferentemente do Requalifica Centro, onde a incorporação é capitaneada por empresas relativamente jovens, especializadas no nicho de mercado do *retrofit* e com atuação espacialmente restrita, no caso do Reviver Centro, o destaque tem sido de empresas mais consolidadas. São, em sua maioria, companhias de maior porte, como Cury, Tegra, São Carlos Empreendimentos, W3 Engenharia, Engeziler e Mauad, que detém significativa presença na região metropolitana do Rio de Janeiro e, em alguns casos, até mesmo em outros estados. Uma similaridade em relação à São Paulo, no entanto, é a articulação a fundos de investimento imobiliário, a exemplo de Opportunity e da Brookfield, que vem atuando em parceria direta com construtoras e incorporadoras. Ou seja, a financeirização da produção imobiliária residencial no Centro do Rio de Janeiro tem se afirmado enquanto tendência em curso.

As licenças concedidas se dividem entre empreendimentos de *retrofit* (15 edifícios, 1536 unidades), construção de novos prédios (6 edifícios, 1211 unidades) e conversão de salas comerciais autônomas (14 unidades em um total de 10 edifícios). Verifica-se uma clara concentração das licenças em duas zonas opostas do Centro, a sudoeste e norte do perímetro do programa. São, respectivamente, os arredores do Bairro de Fátima e da Praça da Cruz Vermelha, onde já há uma tradicional ocupação residencial, e a região compreendida entre a Avenida Presidente Vargas e a Praça Mauá, diretamente influenciadas pelas transformações promovidas pelo Projeto Porto Maravilha. A ausência de licenças no perímetro compreendido entre a Avenida Rio Branco e as Avenidas Primeiro de Março e Presidente Antônio Carlos parece ser o motivo pelo qual a Prefeitura decidiu, por meio da LC 264/2023, incrementar os benefícios previstos para esta área — que corresponde, grosso modo, às zonas de gabarito livre (mapa 2).



Mapa 2: Empreendimentos licenciados no Programa Reviver Centro⁵¹
 Fonte: SMPU/RJ; Elaboração do autor

Os sete empreendimentos destacados são os que se encontram em estágio mais avançado de venda ou incorporação no presente momento, permitindo uma apreciação parcial do tipo de produto imobiliário produzido e ofertado no âmbito do Reviver Centro. Assim como no caso de São Paulo, esta verificação foi realizada através da análise de peças publicitárias, matérias jornalísticas e plataformas digitais de venda de imóveis. Dois destes empreendimentos (Enredo Riachuelo e Casa Mauá) são *retrofits* em imóveis comerciais e o restante é composto por novas edificações. A figura 2 relaciona estes empreendimentos a seus agentes promotores, ao passo que a tabela 2 delinea uma breve caracterização de cada um deles.

Com exceção do Cores de Fátima, da W3 Engenharia, que é exclusivamente residencial, os empreendimentos destacados são de uso misto, contando com unidades comerciais no térreo. Todos contêm um rol de amenidades e serviços para condôminos, contando, em muitos casos, com academias, espaços de *coworking*, áreas para eventos,

⁵¹ Como algumas das unidades autônomas licenciadas se localizam no mesmo edifício, o mapa contém apenas dez pontos para esta categoria de licenciamento, representando os dez edifícios nos quais salas comerciais foram/serão convertidas em apartamentos.



Figura 2: Relação dos empreendimentos destacados e seus agentes promotores

Tabela 2 — Caracterização dos empreendimentos destacados⁵²

Empreendimento	Tipo	Unidades residenciais	Dimensões	Valores (R\$)	M² (R\$)
Akko	Construção	119	28 - 48m²	3,5 mil a 5mil/mês	125 - 104
Cores do Rio	Construção	121	32 - 57m²	260 mil - 650 mil	8,1 mil - 11,4 mil
Vargas 1140	Construção	360	32 - 54m²	280 mil - 489,9 mil	8,7 mil - 9 mil
Skylux	Construção	352	32 - 61m²	388 mil - 551 mil	12,1 mil - 9 mil
Enredo Riachuelo	Retrofit	115	25 - 52m²	300 mil - x	12 mil - x
Casa Mauá	Construção	223	15 - 42m²	169 mil - x	11,2 mil - x
Cores de Fátima	Retrofit	64	34 - 98m²	385 mil - x	11,3 mil - x

⁵² Na tabela 2, os espaços marcados em “x” representam valores que não pudemos determinar por meio das análises realizadas.

lavanderias e terraços acessíveis. Seu caráter, entretanto, não é tão “aberto” como o de São Paulo, na medida em que os edifícios mantêm menos canais de integração com a rua.

Com exceção do Cores de Fátima, da W3 Engenharia, que é exclusivamente residencial, os empreendimentos destacados são de uso misto, contando com unidades comerciais no térreo. Todos contêm um rol de amenidades e serviços para condôminos, contando, em muitos casos, com academias, espaços de *coworking*, áreas para eventos, lavanderias e terraços acessíveis. Seu caráter, entretanto, não é tão “aberto” como o de São Paulo, na medida em que os edifícios mantêm menos canais de integração com a rua.

A análise do perfil destes empreendimentos evidencia que a produção imobiliária propulsionada pelo Reviver Centro tem se caracterizado pela geração de unidades de tamanho reduzido para os padrões cariocas, demarcando a difusão de apartamentos do tipo *studio*. Todos os empreendimentos oferecem unidades nesta tipologia, sendo que a área útil das menores plantas disponíveis em cada um deles varia entre 15 e 32m² — uma média de 28m². Já as dimensões das maiores unidades disponíveis em cada um variam entre 42 e 98m². A produção de apartamentos cada vez menores demonstra que o padrão construtivo privilegiado pelas empresas beneficiadas pelo programa é, até o momento, impeditivo para as parcelas mais pobres da população, particularmente, para famílias.

A maioria dos empreendimentos é voltado à venda das unidades, com somente um deles (Akko, da Engeziler em parceria com o fundo Brookfield) sendo estruturado em torno da exploração da locação. Neste caso, a empresa responsável pela gestão será a Luggo e o valor do aluguel das unidades, que variam entre 28 e 48m², parte de R\$3,5 mil e chega à casa dos R\$5,5 mil. Já para os demais empreendimentos, os valores iniciais variam entre R\$169 mil e R\$388 mil. Somente para três destes, entretanto, foi possível determinar os preços das plantas mais caras, comercializados em valores que vão de R\$489,9 mil a R\$650 mil.

No caso dos empreendimentos voltados à venda, o valor médio do metro quadrado nas menores unidades *studio* é de cerca de R\$9 mil. Este valor corresponde, grosso modo, ao preço médio do metro quadrado residencial no município do Rio de Janeiro como um todo em 2023 (SECOVI, 2023) — ou seja, cobra-se o valor médio por um produto de dimensões reduzidas. Em quatro destes empreendimentos, o preço está acima de R\$11 mil/m², que é um montante similar ao de bairros como Copacabana (média de R\$11,4 mil/m²) e Flamengo (média de R\$11 mil/m²)⁵³. Aqui, destacamos o empreendimento Casa Mauá, nascido da conversão de um antigo hotel pelo fundo Opportunity, no qual *studios* de 15m² são

⁵³ Valores auferidos com base no Índice FipeZap de venda residencial (mês de referência: setembro de 2023).

comercializados a R\$11,2 mil/m², e o Skylux, da Tegra, edifício em construção no qual o metro quadrado nas menores unidades (32m²) chega a R\$12,1 mil.

Qual seria, portanto, a demanda atendida pelos empreendimentos residenciais do Reviver Centro? A exemplo de São Paulo — como se os paralelos já não fossem suficientes — dois grupos se destacam: há, primeiramente, indivíduos e famílias pequenas e jovens de classes médias e altas, atraídos pelos diferenciais da vida no Centro (cultura, serviços, eventos, empregos, acessibilidade *etc.*). Além deles, investidores interessados nas perspectivas de renda futura oferecidas pelas unidades através da locação, seja de curto ou longo prazo, também representam um importante perfil de comprador.

Desse modo, apesar do professo objetivo de promover uma ocupação habitacional diversa no Centro, marcada pelo atendimento de diferentes grupos sociais e faixas de renda, o Reviver Centro tem, antes, seguido na direção oposta: apartamentos de metragem reduzida, que não comportam, em geral, mais de uma pessoa, são vendidos a valores de metro quadrado altos em relação ao tipo de produto ofertado. Este movimento, é evidente, não atende às demandas habitacionais da população carioca e não gera condições para uma residencialização diversificada no Centro. Aponta, entretanto, para uma refuncionalização pautada em tendências urbano-imobiliárias elitizadas e excludentes, descoladas dos contextos socioespaciais nos quais se inserem — mas que se valem de discursos pretensamente inclusivos e sustentáveis na promoção de suas visões de cidade.

A própria crítica a este padrão imobiliário excludente é instrumentalizada pelos promotores e beneficiários do Programa como alavanca para novos ganhos. Em evento promovido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro em 2023, o representante da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI-RJ) comentou que o perfil restritivo das unidades ofertadas dentro do Reviver Centro se devia ao fato dos benefícios concedidos ao mercado ainda não serem suficientes para viabilizar empreendimentos mais diversificados. A conta, em sua visão, não fechava: fazia-se necessário expandir ainda mais as concessões ao setor imobiliário para que outros perfis de renda pudessem ser atendidos. Foi esta lógica, aliás, a grande justificativa por trás das flexibilizações instituídas pelo chamado Reviver Centro II.

Importa notar que, até o presente momento, nenhuma unidade foi ofertada no âmbito dos Programas de Moradia do Reviver Centro. Da mesma maneira, nenhum dos empreendimentos (tanto os destacados quanto os demais licenciados) optou por inserir unidades ao parque imobiliário de locação. Apesar de regulamentados cerca de um ano após a sanção da Lei Complementar 229/2021, valendo-se de estudos aprofundados e de um

interessante modelo de operacionalização e gestão — o que demonstra a competência das equipes técnicas da Prefeitura, especialmente nas Secretarias Municipais de Habitação, Assistência Social e Planejamento Urbano — o avanço das iniciativas de locação social, moradia assistida, assistência técnica e autogestão não saírem, até o momento, do papel.

Em relação às Operações Interligadas, instrumento originalmente vendido como a grande força motriz por trás do Reviver Centro, sua utilização, surpreendentemente, não tem sido tão expressiva. Dos 35 empreendimentos licenciados no âmbito do programa, apenas 5 geraram licenças de transferência de direitos de construção, aplicadas somente em áreas receptoras dos bairros de Copacabana e Ipanema. Estas licenças foram divididas em um total de 9 obras, representando uma previsão de pouco mais de 10 mil metros a serem construídos — em contraste aos mais de 164 mil metros quadrados licenciados com benefícios do programa no Centro. Evidentemente, por incidirem sobre áreas de grande valorização fundiária, os direitos de operação interligada fornecem a seus beneficiários perspectivas significativas de exploração das rendas fundiárias em zonas consolidadas da cidade, onde o mercado imobiliário residencial é mais dinamizado e há maiores perspectivas de lucro. E mesmo que as empresas responsáveis pelos empreendimentos geradores dos direitos de operação interligada no Centro não tenham interesse direto em investir nas zonas receptoras, é possibilitada a venda deste direito a terceiros, levando à criação de um mercado secundário cujas dinâmicas específicas carecem de maiores verificações.

Importa notar, no entanto, que os níveis atuais de emprego das operações interligadas parecem apontar para a possibilidade de que este dispositivo não seja tão instrumental para a efetivação do Reviver Centro quanto antevisto. Ele constitui, claro, um bônus muito bem vindo, celebrado e defendido pelos atores do setor imobiliário do Rio de Janeiro. A análise de sua utilização, no entanto, dá força à interpretação de que se trata, antes de mais nada, de mais uma bonificação — e não de uma condição necessária à concretização do programa. Este, entretanto, é um debate que não cabe nos objetivos do presente trabalho.

5. A COMPARAÇÃO ENQUANTO FERRAMENTA TEÓRICO-REFLEXIVA: O MÉTODO-GESTO COMPARATIVO NOS ESTUDOS URBANOS

A grande variedade de contextos, situações e ambientes urbanos é, simultaneamente, fonte de grande fascínio e desafio intelectual. Fonte de fascínio na medida em que a heterogeneidade das cidades suscita interesse e deslumbramento aos olhos atentos do pesquisador urbano. Entidades dinâmicas e complexas, as cidades surgem em uma multitude de formas, dimensões e composições que nos atraem e convidam à análise. Desafio no sentido de que um dos efeitos desta variedade é a imposição de uma série de questões de difícil resolução: como caracterizar o urbano, tendo em vista sua heterogeneidade global? Como estudá-lo a partir de categorias e conceitos que mantenham validade através de suas diferentes expressões? Como realizar um balanço analítico entre o geral e o particular em termos de processos e dinâmicas urbanas?

Acreditamos que uma postura comparativa aberta à apreensão desta variedade global de contextos, situações e ambientes urbanos é um caminho de grande valor para lidar com estes desafios. Pensar comparativamente abre margem para interpretações e explicações cosmopolitas, levando em conta a heterogeneidade das expressões contextuais — as instâncias (Robinson, 2018) — do urbano. A presente pesquisa se propõe comparativa porque entendemos que estudos de caso singulares, apesar de sua importância e relevância para o campo dos estudos urbanos e regionais, são, em certa medida, vulneráveis a certos particularismos e localismos — o que não significa dizer que este tipo de estudo seja menos útil ou deva ser abandonado, muito pelo contrário. Trata-se de modelos distintos de pesquisa, voltados para objetivos também distintos de pesquisa.

Uma das vantagens da análise comparativa é a assimilação de tendências ou padrões interurbanos abrangentes, que se expressam sob signos variados nos diferentes contextos nos quais se territorializam. Neste sentido, estudar os programas Reviver Centro e Requalifica Centro sob uma perspectiva comparativa é uma escolha metodológica que se baseia na noção de que esta análise pode revelar as diferentes formas através das quais os modelos e conceitos de refuncionalização urbana promovidos no contexto da pandemia se territorializam.

O presente capítulo parte de uma breve consideração de debates antigos e contemporâneos acerca do potencial reflexivo da comparação nos estudos urbanos, destacando a ascensão de novas formas de conceber a comparação entre cidades no século XXI. Depois disso, destaca as diferenças e complementaridade entre algumas modalidades de análise comparativa — a relacional, defendidas por Jennifer Robinson (2011a; 2015), a

abrangente, definida por Charles Tilly (1984) e a incorporada, elaborada por Philip McMichael (1991). Acreditamos que, ao integrar aspectos constitutivos destas três posições, seremos capazes de estruturar um desenho metodológico propício para concretizar os objetivos do presente trabalho.

5.1. A defesa da comparação nos estudos urbanos ontem e hoje: da superação do paroquialismo à defesa do pensamento relacional

Ao introduzir uma edição especial da *Urban Affairs Review* sobre pesquisas comparativas, John Walton (1975) traça algumas considerações acerca dos limites dos estudos urbanos de então: segundo ele, a maioria das produções e preocupações do campo, em especial nos grandes centros, eram atravessadas por inclinações paroquialistas que, em última análise, impediam o avanço e o aperfeiçoamento da teoria urbana.

Para Walton, este paroquialismo se expressava em duas formas distintas e associadas. A primeira era o escopo restrito de grande parte das investigações, que, confinando o exercício de pesquisa a contextos específicos, desconsideravam a complexidade e a variedade de cidades ao redor do mundo. A invisibilização de experiências urbanas fora do eixo América do Norte-Europa Ocidental representava, na visão do autor, uma espécie de miopia analítica, uma carga etnocêntrica que inibia a construção de pontes teórico-conceituais sólidas entre realidades concretas distantes e distintas entre si.

A segunda era a generalização a partir de casos específicos, ou seja, a tendência de transpor os resultados e conclusões destes estudos de escopo limitado à totalidade da experiência urbana mundial. Esvaziadas de suas especificidades e densidades sociais, culturais, políticas e históricas, as cidades do chamado Terceiro Mundo (quando consideradas) eram comumente enquadradas em categorias e conceitos desenvolvidos em e para contextos distintos, particularmente aquele dos Estados Unidos.

Como forma de reverter estes desarranjos analíticos, Walton defendia a ampliação do escopo dos estudos urbanos por meio da expansão de investigações comparativas voltadas a contextos múltiplos e variados. “A miopia do paroquialismo”, afirmava ele, “será superada na medida em que o trabalho comparativo crítico for capaz de demonstrar que nosso conhecimento atual é inadequado para explicar as formas e os processos urbanos⁵⁴” (p. 4). Walton tinha como objetivo chamar atenção para o potencial reflexivo da comparação enquanto forma de descobrir novos caminhos para a apreensão da diversidade urbana global.

⁵⁴ Tradução nossa.

Se, segundo seu diagnóstico, tal movimento já se encontrava em curso, capitaneado por nomes como Janet Abu-Lughod (1975), ainda havia espaço para maturação e desenvolvimento. Era a crença de Walton que os anos seguintes seriam marcados pelo questionamento dos pressupostos universalistas e generalizantes subjacentes ao campo, e que tais indagações promoveriam “um esclarecimento das propriedades distintivas do urbanismo”⁵⁵ (p. 12). Tratava-se de um projeto aberto, de caráter exploratório e conceitualmente imaginativo, porém não menos politicamente relevante e audacioso em suas metas.

Esta não foi, vale assinalar, a única nem a primeira crítica aos limites do cânone da teoria urbana do século passado: desde a década de 1960, autores como Milton Santos (1965, 1979), por exemplo, já vinham destacando que modelos explicativos provenientes das experiências urbanas da Europa Ocidental e da América do Norte são incapazes de apreender completamente os processos e dinâmicas particulares de cidades latinoamericanas, africanas ou asiáticas. As considerações de Walton, entretanto, são relevantes na medida em que não apenas representam uma contundente oposição *interna* ao estreito estatuto da pesquisa urbana no “Primeiro Mundo”, mas também porque trazem de forma explícita o expediente da comparação enquanto ferramenta reflexiva — um discernimento que, compreendemos, só viria a ser plena e sistematicamente retomado décadas depois, já no século XXI.

Para alguns, os anos de 1980 e 1990 representaram uma espécie de hiato no projeto de recomposição comparativa dos estudos urbanos preconizado por Walton (Nijman, 2007; Ward, 2008). Nijman (2007) enxerga, nestas décadas, um interlúdio no qual o potencial reflexivo deste tipo de metodologia foi amplamente marginalizado. Por mais que a comparação propriamente dita nunca tenha deixado de existir, seus fundamentos epistemológicos eram, em geral, ignorados. “O método comparativo”, portanto, “tornou-se um dispositivo vago, casual e inconsistente, cada vez mais em uma deriva teórica”⁵⁶ (p. 2). Houve, claro, exceções: Charles Tilly (1984), Chris Pickvance (1986), Janet Abu-Lughod (1999) e o próprio John Walton (1982) desenvolveram estudos comparativos de grande relevância para a investigação urbana neste período, mas suas contribuições acabaram se diluindo entre outras prioridades e agendas do campo.

Os motivos desta marginalização ainda não nos são claros e tampouco são objeto deste estudo. Mas vale dizer que, para Nijman, o processo se deu por conta da crescente influência de perspectivas pós-modernas que associavam o exercício da comparação aos projetos

⁵⁵ Tradução nossa.

⁵⁶ Tradução nossa.

modernistas do cientificismo e do desenvolvimentismo. Tal relação é melhor delineada por Robinson (2011b) em sua discussão acerca dos dilemas de mobilizar a comparação como ferramenta de superação do etnocentrismo nos estudos urbanos : “a habilidade de olhar uma grande variedade de casos díspares e considerá-los equivalentes para propósitos analíticos” (p. 126) é tida por alguns como uma herança colonial na medida em que posiciona casos distintos no curso de uma história única, universal e progressiva, potencialmente reforçando hierarquias e desprezando particularidades. De toda forma, acreditamos que a resposta de Nijman não é capaz de explicar o ostracismo comparativo neste período nos estudos urbanos — até porque a atual reivindicação deste tipo de metodologia enquanto ferramenta central na reconstrução cosmopolita do campo tem sido capitaneada, como será discutido adiante, justamente por pensadoras e pensadores de inspiração pós-estruturalista e pós-colonial (Robinson, 2004; 2011a; Hart, 2018).

Outros autores apontam para a disseminação dos paradigmas associados da globalização e das cidades globais nos anos de 1990 (Ward, 2008). Peck (2015) aponta que, neste período, “a atenção teórica foi progressivamente direcionada à classe de cidades no topo do sistema urbano global” (p. 163), que passaram a ser tidas como protótipos conceituais. As cidades globais, aquelas inseridas em e capturadas por dinâmicas competitivas internacionais, simultaneamente produto e condição do atual estágio do capitalismo globalizado, transformaram-se em algo próximo de um modelo teórico fechado, baseado em concepções estreitas acerca da causalidade dos processos urbanos — geralmente enquadrados como resultantes de pressões externas verticais e unidirecionais, com pouca atenção ao papel dos agenciamentos locais.

Assim, apesar da relevância deste paradigma (ainda não plenamente superado) para o desenvolvimento da teoria urbana crítica, compreendemos que, em certa medida, ele também cristalizou visões universalistas e generalizantes em relação ao fenômeno urbano. De certa maneira, a mobilização de categorias geradas a partir dos aspectos extraordinários das experiências de cidades como Nova York, Londres, Tóquio e Paris como forma de explicar contextos radicalmente diversos (Peck, 2015) atualizou as tendências paroquialistas identificadas por Walton (1975) anos antes. O potencial desta abordagem, segundo Robinson (2016), diluiu-se, então, no interesse analítico reservado a uma classe especial de cidades globais.

Os primeiros anos do século XXI viram o retorno de uma ampla defesa da comparação enquanto ferramenta reflexiva nos estudos urbanos (Dear, 2005; Nijman, 2007; Ward, 2008; 2010; Robinson, 2004; 2011a; 2011b). Intelectualmente ambicioso, mesmo que ensaístico, e

de caráter descentralizado, mesmo que relativamente concentrado em círculos anglófonos, tal movimento ganha força a partir da crítica à cristalização de hierarquias internas nos estudos urbanos. Sua principal motivação é a afirmação de novas perspectivas, baseadas em firmes posições pós-estruturalistas e pós-coloniais, no seio da teoria urbana crítica. Os principais nomes desta nova corrente defendem a atenção às diferenças e às particularidades de processos localizados como forma de expansão da compreensão acerca do urbano. Mas defendem que esta atenção deve ir além do mero reconhecimento da variedade empírica, buscando trazer os lugares ignorados ou mal-interpretados pelo cânone (em especial as cidades do Sul Global) para o fulcro das discussões como via de recomposição política e epistemológica do campo, gerando novos conceitos e categorias por meio da aproximação.

Nijman (2007, p. 1) define o estudo urbano comparativo como “a investigação sistemática de semelhanças e diferenças” entre contextos urbanos que tem o objetivo de distinguir afirmações válidas para todas as cidades de afirmações válidas para apenas uma cidade. Por isso, o autor assevera que o mais importante aspecto da adoção de uma abordagem comparativa consciente nos estudos urbanos é, também, o mais simples: a comparação nos obriga a explicar, antes de mais nada, o que está sendo comparado, compelindo-nos a definir a cidade em si (Nijman, 2007). Isso porque a condição necessária para a comparação é o posicionamento de dois ou mais casos em um plano de equivalência analítica. O ato de comparar cidades exige uma compreensão dos elementos que constituem o fenômeno urbano como tal (aquilo que Robinson (2011a) chamou de ‘mundo de cidades’), dependendo, antes de mais nada, da identificação de suas características e atribuições conceituais próprias.

A posição de Nijman e de seus contemporâneos, neste sentido, ecoa as considerações de Walton (1975) acerca da via comparativa como forma de iluminar as propriedades do urbanismo, representando um resgate destas preocupações na forma de uma nova agenda de pesquisa. O fenômeno urbano em toda a sua amplitude empírica é trazido à discussão, e todas as suas expressões contextuais e específicas são tidas como pontos relevantes de reflexão, produção, questionamento e desenvolvimento do conhecimento, especialmente quando confrontadas dialogicamente no bojo de uma investigação comparativa (Robinson, 2016b). A preeminência analítica conferida às cidades da América do Norte e da Europa Ocidental enquanto entrepostos privilegiados de produção de teorias pretensamente universais é, assim, questionada.

No geral, a concepção de urbano que embasa este novo corpo de debates é a compreensão da cidade enquanto arena relacional, produto de conexões e dinâmicas articuladas em variadas escalas de espaço e tempo. Aqui, o trabalho de Doreen Massey (1993,

2005) surge como referência central. Rejeitando a noção do lugar enquanto resultado de uma história confinada e contida, Massey traz à tona a ideia do espaço enquanto ponto particular no qual conjuntos complexos de relações multiescalares (sociais, econômicas, culturais e políticas) se articulam de forma específica, contextual. Trata-se de uma concepção geográfica aberta processual, segundo a qual o lugar não se define por características intrínsecas e essenciais, mas, antes, pelas conexões e vínculos que estabelece com outros lugares e escalas ao longo do tempo. Sempre em constante desenvolvimento e mutação, essas conexões agem umas sobre as outras, redefinindo a inserção do local no âmbito global, bem como a relação entre diferentes locais e processos. A especificidade do lugar, nesta perspectiva, “deriva do fato de que cada lugar é o centro de uma *mistura* distinta das relações sociais mais amplas” (Massey, 2005, p. 185), um nó em uma rede abrangente composta por muitos outros, inúmeros, nós.

Ward (2008, p. 408)⁵⁷ afirma que “o futuro da pesquisa comparativa das cidades deve basear-se na busca de uma abordagem relacional” através da qual os vínculos e conexões multiescalares que produzem o urbano em suas variadas expressões locais e regionais possam ser reconhecidos e investigados. Aqui, portanto, a comparação surge enquanto expediente de identificação de vínculos interurbanos, indo além da definição de Nijman acerca de um balanço de generalizações e particularidades. Inspirado por Massey, Ward sublinha que a operacionalização desta abordagem deve partir da superação de concepções estáticas acerca de duas categorias: as escalas geográficas e as cidades. Ward critica trabalhos que se utilizam das escalas como dimensões pré-designadas ou simples condutores passivos dos processos geográficos. Ele destaca que elas são mediadoras ativas de dinâmicas espaciais ao redor do mundo, continuamente remodeladas pelas estratégias de diferentes agentes e forças. Sobre as cidades, o autor aponta que estas devem ser compreendidas como entidades espaciais abertas, sempre em mutação e recombinação através dos vínculos que articulam dinâmicas locais a processos transversais mais amplos (Ward, 2008; 2010). Esta perspectiva é discutida de forma mais profunda por Jennifer Robinson (2011b; 2016) e Gillian Hart (2018), como veremos adiante.

Acima de tudo, Ward defende que os levantamentos empíricos resultantes da comparação entre diferentes cidades sirvam como base para novas teorizações. “Se estudos comparativos anteriores produziram um grande número de evidências”, afirma (2008 p. 407), “poucas foram as tentativas de refletir acerca das implicações metodológicas e teóricas destas evidências”. Assim, os resultados empíricos dos estudos comparativos não devem ser vistos

⁵⁷ Tradução nossa.

somente como pontos de chegada, mas, também, como pontos de partida para o desenvolvimento de novas abordagens teórico-metodológicas dedicadas à apreensão do fenômeno urbano. Esta compreensão ecoa o entendimento de Pickvance (2001), para quem a descrição de diferenças empíricas entre os casos não é, por si só, uma análise comparativa. Esta se constitui como tal somente por meio de um esforço de abstração dedicado a enquadrar semelhanças, diferenças e conexões no seio de um esquema teórico-metodológico coeso.

Dentre os principais nomes da ressurgência comparativa nos estudos urbanos, Jennifer Robinson (2004a; 2011a; 2011b; 2014; 2016a; 2016b; 2022) tem sido, sem dúvidas, a mais engajada. Na base de seu comprometimento com a comparação enquanto ferramenta reflexiva, encontra-se uma poderosa crítica ao estatuto da teoria urbana no início do atual século, ainda dominado pelos grandes centros de autoridade acadêmica do Norte Global. Fundamentada sobre uma perspectiva pós-estruturalista e pós-colonial, Robinson rejeita (i) as divisões epistemológicas que impedem a construção de pontes teórico-conceituais entre realidades urbanas altamente diferenciadas e (ii) o privilégio analítico concedido às cidades da América do Norte e da Europa Ocidental, legitimadas enquanto produtoras de teorias universais.

As categorizações que delineiam as agendas de estudo do campo, argumenta a autora (2004), ancoram-se na oposição rígida entre diferentes tipos de cidade (a cidade global do Norte x a megacidade do Sul, por exemplo), geralmente compreendidas como incomensuráveis entre si. Isso envolve uma hierarquização da produção do conhecimento, a partir da qual as complexas e variadas geografias urbanas do Sul Global, quando consideradas, são relegadas a um papel secundário.

Com base nessa crítica, Robinson (2011b) postula que uma reconstituição cosmopolita da teoria urbana deve partir do reconhecimento de que toda teoria é indissociável de sua localização. Isso suscita duas conclusões: a primeira é o fato de que a pretensão universalista de muitos dos conceitos desenvolvidos a partir da observação de cidades da América do Norte e da Europa Ocidental não se sustenta enquanto teoria geral do urbano. Em segundo lugar, implica admitir que toda e qualquer cidade é uma plataforma em potencial para o desenvolvimento de teorias, categorias e conceitos (Robinson, 2016). Trata-se, nas palavras de Peck (2015), de uma reorientação das bússolas que guiam a teoria urbana, uma descentralização programática que visa a constituição de um campo mais horizontal, livre das antigas cargas do etnocentrismo e do paroquialismo.

Robinson (2004b; 2011a) defende que uma teoria dedicada a compreender o que ela chama de “mundo de cidades” deve, imprescindivelmente, ter o esforço comparativo como

uma de suas âncoras. Por esta expressão, a autora se refere àquilo que pode ser compreendido como o domínio intelectual do fenômeno urbano, o plano analítico (com suas categorias, conceitos e métodos associados) a partir do qual as cidades e os processos relativos a elas devem ser estudados. Em suas palavras, “o simples fato de que cidades existem em um ‘mundo de cidades’ significa que qualquer tentativa de afirmação geral ou teórica acerca das cidades depende ou suscita a reflexão comparativa” (Robinson, 2011a, p. 1). Nesta perspectiva, conclusões só se sustentam enquanto afirmativas gerais se mantiverem sua validade em contextos outros, e tal exame é possível somente por meio da comparação de realidades urbanas distintas.

É neste sentido que Robinson conclama uma nova era de pesquisas urbanas comparativas. Longe de propor um modelo metodológico fechado e inspirado por concepções racionais-positivistas acerca de noções como causalidade e definição de casos — o que seria apenas uma atualização das tendências universalistas e paroquialistas por ela criticadas —, Robinson defende que a reconstrução do campo tenha caráter exploratório e aberto (mas ainda rigoroso), atencioso à multiplicidade, diversidade e conectividade inerentes às cidades (Robinson, 2011a).

Isso requer, portanto, que repensemos tanto a definição do urbano quanto do próprio ato da comparação. Implica, além disso, pensar a cidade através de outros lugares (“*thinking cities through elsewhere*”) (Robinson, 2014), aproximando contextos urbanos distintos e distantes por meio de um exercício analítico comparativo com vistas à reconfiguração criativa da teoria urbana. Envolve, acima de tudo, reconhecer que o esforço de pesquisa não pode perder de vista a condição provisional da teoria em si: sempre sujeito a críticas, aprimoramentos e transgressões, o pensamento postulado por Robinson propõe-se “radicalmente revisável” (Robinson, 2014, p. 23).

A complexidade da condição urbana, que se expressa na grande variedade de formas através das quais o urbano se territorializa ao redor do mundo, passa a surgir não como entrave à geração de conceitos transversais, mas, antes, enquanto fonte infindável de novos horizontes intelectuais. A heterogeneidade das cidades e a abundância das conexões multiescalares e multilocais que as articulam representam uma ampla avenida para o emprego da imaginação comparativa, e a aproximação analítica de contextos diversos tem o potencial de revelar laços interurbanos até então ignorados. Inspiradas pela concepção de espaço de Massey, Robinson (2016a; 2016b; 2018) entende que devemos ir além de simplesmente comparar cidades, uma vez que o urbano em muito as excede: elas constituem, antes de mais nada, a sua materialização. O ‘mundo de cidades’, neste sentido, é mais do que a cidade em si.

Ele abarca todo um conjunto dinâmico de processos, redes e fluxos que não são dotados de materialidade (apesar de influenciarem direta e indiretamente o plano concreto). A cidade nada mais é, segundo essa visão, do que o produto particular (no tempo e no espaço) de um entrelaçamento de processos mais-que-locais.

Para Robinson (2011a), fenômenos que ocorrem em uma cidade específica representam conexões e fluxos que se estendem para além de sua extensão física, integrando outros contextos geográficos às dinâmicas em tela. Gillian Hart (2002; 2018), adepta de uma visão semelhante, propõe uma modalidade de comparação a partir da qual a atenção analítica seja direcionada aos *processos urbanos* e aos vínculos que articulam diferentes cidades. Em sua visão, “objetos, eventos, lugares e identidades (...) se constituem em relação uns aos outros” (Hart, 2002, p. 14). Assim, rejeitando noções pré-concebidas de casos enquanto unidades fechadas, devemos atentar-nos às dinâmicas de constituição mútua — ou seja, aos mecanismos através dos quais processos que se desenrolam em um contexto urbano específico se atrelam direta ou indiretamente a processos advindos de outros lugares. Nas palavras de Robinson (2011a, p. 15), através deste esforço, “não somente os dois pólos da conexão tornam-se visíveis. As próprias conexões podem formar o foco da comparação. A conexão, assim, torna-se o caso”.

Se as modalidades comparativas propostas por Robinson e Hart guardam claros conteúdos relacionais, elas ainda apresentam distinções relevantes entre si. Hart posiciona suas contribuições na linhagem crítica marxista, buscando trazer ao debate aquilo que ela entende como uma “concepção não-teleológica de dialética” (Hart, 2018). Tradicionalmente, afirma, o emprego do método dialético nas ciências sociais é marcado por uma deferência a forças e aspectos estruturais, o que, em última análise, leva à marginalização do potencial analítico das partes. Neste sentido, defende que qualquer asserção de caráter geral depende, antes de mais nada, de uma análise comparativa atenta aos diferentes fragmentos que compõem o todo.

Já no caso de Robinson (2014, 2018), a plataforma conceitual mobilizada se origina de posições deleuzianas. Para a autora, os casos comparados devem ser vistos como singularidades, ou “instâncias específicas mas interconectadas de um campo virtual compartilhado” (Robinson, 2018, p. 228). Significa dizer que a urbanização deve ser compreendida como uma força capaz de originar uma multitude infinita de expressões localizadas, como dados que, uma vez lançados, podem gerar um número variado de combinações. Estas expressões localizadas são relacionadas na medida em que representam

facetas específicas do urbano, instâncias particulares nas quais um emaranhado de forças e processos específicos atuam uns sobre os outros.

Se as modalidades de comparação relacional propostas por Robinson e Hart guardam diferenças significativas entre si, entendemos que um elemento de convergência entre elas é sua postura em relação à noção de totalidade. Ambas se opõem, cada uma à sua maneira, a teorias de caráter verticalizado, e seus respectivos projetos intelectuais, apesar de suas distinções, tem como ponto de partida poderosas críticas a concepções simplistas acerca de noções como estrutura. Neste sentido, as duas rejeitam, em suas análises, teorizações que considerem, como ponto de partida, processos de caráter mais amplo.

Nas palavras de Hart (2018, p. 3), “rejeitando qualquer noção de casos pré-estabelecidos, ou variações de um pressuposto processo universal/geral”, sua comparação relacional tem como foco “as especificidades espaço-temporais, bem como as interconexões e processos mutuamente constituídos”. Já Robinson (2018, p. 228), ao defender que encaremos os casos comparados como singularidades, afirma que eles “inicialmente, representa[m] apenas a si mesmo[s], ao invés de representarem um processo universal mais amplo ou categorias pré-concebidas”.

Isso as leva, em especial no caso de Hart a tomar com reticência a totalidade enquanto ponto de partida para a análise das partes. Um dos perigos deste posicionamento, compreendemos, é o risco da substituição de um dogma vertical por um dogma horizontal igualmente limitado. Acreditamos, neste sentido, que uma melhor compreensão do potencial da comparação como ferramenta reflexiva nos estudos urbanos deve passar por considerações acerca da relação de constituição mútua não somente entre diferentes locais, mas também entre as partes e o todo, entre o geral e os múltiplos particulares. Aqui, as contribuições de Tilly (1984) e McMichael (1990) são de grande valor.

5.2. Relacionar, abranger, incorporar: explorando complementaridades entre metodologias comparativas

Harvey (1996, p. 58) fala de um “processo comum de circulação de capital que gera uma infinita variedade de paisagens urbanas e formas sociais”. Os diferentes elementos desta infinita variedade podem ser comparados. Há toda uma sorte de fenômenos que, em sua abrangência e alcance escalar, atuam sobre e influenciam as trajetórias de diferentes locais ao redor do mundo de forma mais ou menos simultânea. No caso das cidades — e tomando

inspiração na terminologia empregada por Peck (2015) —, podemos afirmar que estes fenômenos geram pressões pan-urbanas.

Elas podem ser de diferentes tipos: o sistema capitalista, por exemplo, representa uma estrutura à qual praticamente a totalidade do espaço mundial se atrela, de uma forma ou de outra. Ele exerce, assim, influência sobre diversas cidades, e alterações nessa estrutura abrangente se relacionam a mudanças nas escalas locais integradas à totalidade do sistema. Mas estas transformações, ao contrário do que afirmam as teses da convergência interurbana global, não são unilineares. Um dos mais importantes aspectos das críticas de Robinson e Hart, neste sentido, é justamente o destaque dado às múltiplas trajetórias de transformação que caracterizam a urbanização contemporânea.

Mas se os respectivos projetos comparativos de Robinson e Hart se baseiam em concepções abertas, exploratórias e horizontais de comparação, isso não significa que o ato de comparar deva necessariamente prescindir de reflexões mais profundas acerca de caminhos metodológicos rigorosos. Ao questionarem a totalidade enquanto ponto de partida analítico, as autoras abrem margem para a invisibilização ou a subestimação da potência de forças estruturais na determinação de trajetórias locais. Não significa dizer que os processos urbanos contemporâneos são simples produto de determinações estruturais. Porém, a compreensão do fato de que transformações locais não são simples reflexo de processos globais não pode redundar em uma agenda de pesquisa na qual o global surja enquanto mera soma de múltiplas partes.

Hart (2018) define a comparação relacional a partir de um contraste estilizado junto a duas outras lógicas de comparação. A primeira é o conjunto de metodologias de inspiração weberiana que opera a partir de tipos-ideais, entendendo os casos ou objetos como entidades isoladas e independentes umas das outras. Esta concepção, evidentemente, é de pouca utilidade no seio de uma análise que se propõe relacional. O segundo tipo, mais relevante para nossa discussão, é aquele que “presume um processo abrangente generalizado, [e] que vê os casos comparados como variações deste processo” (HART, 2018, p. 373). Neste caso, Hart se refere especialmente a mobilizações do materialismo histórico-dialético que partem da estrutura capitalista como um *a priori* para o posicionamento e a análise dos casos selecionados. Apesar da reticência de Hart, acreditamos que esta modalidade é de grande valor. Em “*Big structures, large processes, huge comparisons*”, Charles Tilly (1984) comenta de forma mais específica este tipo de comparação.

No livro, Tilly discute diferentes rotas analíticas para o emprego de métodos comparativos nas ciências sociais. O autor fornece uma celebrada síntese de quatro tipos

diferentes de análise comparativa que, em maior ou menor grau, se fazem presentes em investigações de teor social. Enquanto formas de organização metodológica, tais modalidades expressam diferentes posturas teóricas, e cada uma delas parte de uma concepção específica acerca da relação existente entre os casos comparados. Porém, elas não devem ser tomadas enquanto modelos, uma vez que sua operacionalização no contexto do esforço de pesquisa tende a envolver certo grau de integração e de articulação, de forma que, na prática, elas geralmente não surgem em suas formas puras.

A primeira destas modalidades é a que o autor define como individualizadora. Trata-se do esforço comparativo que busca destacar os aspectos particulares dos objetos comparados, destacando as especificidades de um caso em contraste a outros. O foco, então, reside nas diferenças. Comparações universalizadoras, por sua vez, se caracterizam por integrar diferentes casos e contextos a um quadro interpretativo único. Nesta perspectiva, a pesquisa busca identificar, nos casos analisados, uma sequência causal de eventos que se adeque a um esquema teórico qualquer. O ponto central é a busca por propriedades compartilhadas e invariáveis entre os casos. O foco, neste caso, é nas semelhanças. Há também comparações que buscam identificar princípios de variação na causa ou na intensidade de certos fenômenos. Baseando-se no exame de diferenças sistemáticas na forma através da qual o fenômeno investigado é observado nos casos comparados, o intuito é explicar os *comos* e os *porquês* da variação. Esta, inclusive, constitui a rota comparativa mais comum no campo das ciências sociais (Tilly, 1984)..

Finalmente, há o que Tilly chama de comparações abrangentes, que constituem nosso foco nesta seção. Esta racionalidade comparativa busca compreender os casos no âmbito de uma totalidade da qual eles são parte integrante (Tilly, 1984). Semelhanças e diferenças são enquadradas por meio da relação das instâncias com a totalidade posta, e a identificação da posição dos casos dentro da estrutura é imprescindível neste esforço. Nos estudos urbanos, métodos comparativos abrangentes tendem a ser mobilizados por pensadores de inspiração marxista para explicar tendências locais em termos da função ocupada por certa cidade na divisão internacional do trabalho (Brenner, 2001). Um bom exemplo é o estudo de Anthony King (1991) acerca da difusão de práticas de planejamento urbano nas antigas colônias britânicas. Sua posição de submissão no sistema imperial inglês, segundo o autor, influenciou diretamente o ambiente construído dos centros urbanos coloniais, que guardam significativas diferenças em relação às cidades da metrópole. Estas divergências se devem justamente à posição estrutura hierárquica que baseou o projeto colonial.

A maior dificuldade imposta à metodologias comparativas abrangentes, segundo Brenner (2001), é a especificação dos nexos causais que articulam dinâmicas locais a processos, eventos e forças mais amplas. Mas, para Tilly (1984, p. 147), elas apresentam uma vantagem analítica dupla: de um lado, salientam a interconexão existente entre experiências diferentes, na medida em que estas se posicionam dentro de uma sistema único, articulado e hierárquico; De outro, permitem o ancoramento do estudo em um referencial teórico claro, atento às estruturas e processos abrangentes que influenciam dinâmicas contextuais.

É justamente esta lógica comparativa que Hart (2018) contrasta à comparação relacional. Ela entende que, ao tomar a totalidade do sistema capitalista como ponto de partida analítico, metodologias abrangentes de comparação se baseiam implicitamente em concepções difusionistas. Assim, uma das problemáticas do método abrangente seria a presunção de que a estrutura em si se origina nos centros euro-americanos e de lá irradia. Se a estrutura surge como o *a-priori* (tanto histórico quanto analítico), a comparação abrangente apresentaria a tendência de presumir uma totalidade que governa e direciona suas partes de maneira unilateral.

Robinson (2011a) se alinha a esta crítica ao afirmar que a comparação abrangente enquadra as diferenças observadas com base em categorias definidas dentro de um quadro conceitual pré-existente, abrindo margem para o que a autora define como uma introspecção analítica. Esta abordagem, em suas palavras, “reinscreve divisões e hierarquias apriorísticas ao mundo de cidades” (2011, p. 7), reprimindo o potencial imaginativo do gesto comparativo. A autora vai além, afirmando que metodologias abrangentes apresentam tendências a-históricas, seja em função das abstrações teóricas que baseiam o conceito de estrutura, seja em função da definição prévia acerca da natureza do sistema estrutural analisado.

Entendemos que um dos riscos destas posições é que elas abrem margem para o inverso daquilo que criticam: considerações particularistas e essencialistas acerca de processos urbanos. Além disso, acreditamos que elas se baseiam em interpretações estreitas acerca da definição de comparação abrangente fornecida por Tilly. O ponto de partida analítico da comparação abrangente é, de fato, a estrutura sistêmica capitalista, com suas divisões e hierarquizações. Isso não quer dizer, entretanto, que a definição da estrutura se mantenha estática ao longo do exercício comparativo. Como afirma Tilly (1984), o início da operacionalização da comparação abrangente é um mapa geral do sistema e uma teoria que clarifique seus mecanismos internos. Porém, “nem o mapa nem a teoria precisam ser precisos desde o início”, porque “desde que o posicionamento provisional das unidades de análise no

sistema e a explicação de suas características sejam autocorretivas, mapa e teoria se aprimoram com o uso” (Tilly, 1984, p. 125).

Assim, compreendemos que na base da definição de comparações abrangentes fornecida por Tilly se encontra uma concepção dialética dinâmica. O todo e a parte só fazem sentido em conjunto, e ambos se revelam a partir de um engajamento metodológico mútuo. Toda análise demanda um ponto de partida conceitual claro, e, evidentemente, todo ponto de partida em potencial apresenta seus limites. Cabe ao pesquisador, uma vez consciente destas limitações, determinar o caminho mais profícuo de acordo com os objetivos de sua investigação. No caso desta pesquisa em particular, acreditamos que há mais a se ganhar em uma análise comparativa que tenha sempre em vista a totalidade, as pressões pan-urbanas que condicionam trajetórias locais (e que, dialeticamente, são por elas constituídas).

Isso não quer dizer que subscrevamos à noção de que o todo precede e governa as partes. Rejeitamos igualmente tanto a noção de que o todo determina as partes quanto a noção de que as partes somam-se para produzir o todo. A totalidade estrutural do sistema capitalista não é mera soma de seus fragmentos, assim como os processos urbanos localizados não são simples rebatimento de determinações estruturais. As partes e o todo se co-produzem de forma mútua e dialética, e um não pode ser compreendido sem o outro. O relacional e o abrangente, portanto, não nos parecem ser dados incompatíveis, mas, antes, complementares.

McMichael (1991) fornece uma importante definição de comparação que, em nosso julgamento, aponta caminhos importantes para a compartimentação das lógicas relacional e abrangente. Ao discutir as tipologias comparativas de Tilly, o autor propõe uma reformulação relacional da comparação abrangente por meio daquilo que define como comparação incorporada. Nesta perspectiva, o “‘todo’ emerge através da análise comparativa das ‘partes’ enquanto momentos de uma totalidade em formação” (McMichael, 1991, p. 368). O objetivo deste tipo de comparação, ele afirma, não é o desenvolvimento de hipóteses causais por meio da análise de casos distintos, mas, antes, identificar e interpretar as bases concretas de um processo histórico abrangente através da comparação de suas partes.

Para McMichael, a totalidade não deve ser compreendida enquanto abstração teórica, mas, antes como um dado concreto que adquire sentido por meio da comparação de seus componentes. Mesmo que não diretamente influenciado por Doreen Massey, o autor é signatário, assim como Robinson e Hart, de um pensamento relacional. Ele privilegia a investigação do condicionamento mútuo dos casos que compõem e integram a totalidade. A comparação incorporada de McMichael vê “fenômenos sociais comparáveis como resultados ou momentos diferenciados de um processo historicamente integrado” (McMichael, 1991, p.

392) e, neste sentido, se propõe a identificar a “unidade na diversidade sem reificar nenhuma das duas” (p. 395).

Ou seja, as partes compõem o todo enquanto momentos específicos (tanto no espaço quanto do tempo) de um processo maior. Elas podem, à primeira vista, surgir enquanto unidades isoladas de análise, mas seu estudo comparado demonstra tanto os vínculos existentes entre elas, quanto as relações que estabelecem com essa força maior. O todo, por sua vez, não pode ser pré-concebido enquanto uma estrutura fechada ou auto-evidente, mas, antes, como um dado processual, que ganha concretude e saliência através da análise associada de suas partes.

Em outras palavras, a perspectiva incorporada fornece um esquema metodológico comparativo no qual a tensão analítica entre o particular e o geral surge não enquanto empecilho, mas como dado central. São as inúmeras particularidades observadas nos casos comparados que fornecem sentido à totalidade, mas, ao mesmo tempo, tais particularidades são produzidas em função das posições diferenciadas que as partes ocupam no movimento abrangente.

6. O PAPEL DOS VÍNCULOS INTERURBANOS NA ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS REVIVER CENTRO E REQUALIFICA CENTRO: IDEIAS, REFERÊNCIAS E MODELOS EXÓGENOS

Encarados singularmente, enquanto objetos isolados de estudo, Reviver Centro e Requalifica Centro constituem dados densos em si mesmos. Investigações aprofundadas podem revelar como, em cada caso, agentes públicos e privados se articulam para flexibilizar os arcabouços do planejamento urbano; como conjunturas de crise se relacionam a transformações nas lógicas produção da cidade; ou como percepções e representações espaciais coletivas são instrumentalizadas na legitimação de grandes projetos de requalificação. As possibilidades analíticas são inúmeras. Nossa proposta, entretanto, é encarar estes dois projetos *em conjunto*, comparativamente, enquanto expressões geograficamente específicas de um processo mais amplo — a ascensão de novas perspectivas de planejamento e gestão para áreas urbanas centrais no contexto pandêmico/pós-pandêmico.

A comparação aqui proposta dedica-se a verificar a relação existente entre as duas políticas públicas em tela e uma rede policêntrica de vínculos interurbanos que, em sua envergadura global, serve como circuito para variados conceitos, modelos e ferramentas de política urbana. Trata-se, portanto, de posicionar os dois projetos analisados no contexto de circulações mais amplas (Robinson, 2018), relacionadas a um movimento multi-localizado de reorganização urbanístico-regulatória através do qual certos marcos de planejamento e gestão de distritos centrais ganham tração.

Este movimento, visto enquanto uma nova “rodada” de políticas de refuncionalização de áreas centrais, representa, em nosso esquema comparativo, o todo abrangente, o sistema integrado ao qual Requalifica Centro e Reviver Centro se articulam. Estes, por sua vez, constituem suas partes, facetas territorializadas deste todo integrado: são pontos singulares, produto de composições específicas, de referências e modelos exógenos que se combinam a uma série de acúmulos locais, gerando amálgamas também específicas.

Compreendemos que não há uma precedência clara entre os pólos desta relação, posto que eles se retroalimentam em uma dinâmica de significação mútua. O movimento abrangente só ganha corpo e saliência analítica quando territorializado sob formas específicas, concretas (neste caso, políticas urbanas), revelando-se parcialmente através de uma de suas muitas faces locais. As partes, por sua vez, adquirem sentido mais profundo quando analisadas enquanto faces territorializadas de um movimento maior, articuladas a outros processos que se desenrolam em outros lugares. Em outras palavras, podemos afirmar que o atual movimento

de recomposição dos arcabouços de planejamento para áreas centrais só pode ser identificado enquanto tendência na medida em que diferentes jurisdições adotam e aplicam os conceitos e ferramentas promovidos em canais internacionais de circulação de políticas; Da mesma maneira, o estudo de políticas concretas adquire maior profundidade quando considera a relação estabelecida entre o objeto de análise e circulações mais amplas, uma vez que elas não existem isoladas umas das outras: direta ou indiretamente, estão conectadas porque se reportam a uma tendência comum, à qual integram-se enquanto partes (Robinson, 2018).

Como vimos, tanto Requalifica Centro quanto Reviver Centro apresentam uma série de similaridades, não somente entre si, mas também com outras iniciativas que vêm sendo desenvolvidas mundo afora. No que tange aos discursos e às funções privilegiadas para áreas centrais, cidades tão diferentes como Rio de Janeiro, São Paulo, Chicago, Seattle, Glasgow, Singapura e tantas outras tem se movimentado em direções aparentemente similares, ao menos em termos dos conceitos e modelos privilegiados em suas políticas de refuncionalização. Como explicar tais similitudes senão por meio da existência de um repertório técnico comum, abrangente, que informa decisões de planejamento em uma grande variedade de contextos geográficos e situações urbanas? Seguindo os apontamentos de Robinson (2018), a serem explorados mais profundamente na próxima seção, podemos defender a tese de que existe uma relação de interconectividade genética entre estas políticas, e que esta relação ajuda, em parte, a explicá-las.

Qual seria, portanto, o papel dos vínculos interurbanos na concepção dos programas Reviver Centro e Requalifica Centro? Quais inspirações, referências, modelos e ideários exógenos foram mobilizados e mesclados em seus respectivos processos de elaboração? Como eles acionam e amalgamam imagens, discursos e conceitos que tem origem em outros lugares — ou, em outras palavras, como outros lugares, outras escalas e outras realidades se mesclam e se integram no corpo destes dois projetos (Robinson, 2016)? Nosso entendimento é que, ao buscar respostas para estas questões, seremos capazes de melhor posicionar Requalifica Centro e Reviver Centro no contexto da atual rodada de políticas de refuncionalização para áreas centrais.

6.1. Comparação interurbana e a mobilidade de políticas: interfaces analíticas e metodológicas

Ao discorrer acerca das complementaridades entre seu projeto teórico-político comparativo e o crescente debate acerca das chamadas políticas móveis, Robinson (2018) identifica alguns pontos de contato significativos.

Na medida em que o princípio de comparação defendido pela autora é baseado em uma concepção relacional de espaço, segundo a qual eventos desenrolados em lugares distintos revelam-se comparáveis em função das conexões existentes entre eles, os vínculos interurbanos representados pela adesão de diferentes cidades a modelos regulatórios similares ou de origem comum surgem como interessantes dados de análise. Se duas ou mais jurisdições adotam um instrumento ou ferramenta específica de política urbana, não são desprezíveis as chances dos impactos divergirem de caso a caso. Aplicado a diferentes realidades, um único modelo pode fazer aflorar uma multitude de eventos socioespaciais contrastantes. A despeito destas divergências, entretanto, há base para o reconhecimento de uma relação genética entre estes eventos, posto que, em última análise, todos se reportam a uma origem comum — o modelo adotado. Todos integram, enquanto partes, um processo mais abrangente de circulação e territorialização deste modelo. Por isso há, também, base para comparação entre eles.

Mas quais seriam os expedientes metodológicos para operacionalizar esta união entre comparação interurbana e a circulação de modelos regulatórios? Robinson (2018) destaca duas vias possíveis e complementares, a topográfica e a topológica, ambas centradas na ideia de circulação. No primeiro destes caminhos, o desafio é seguir ou rastrear a trajetória de certo modelo de política através de contextos geográficos distintos, não somente no intuito de identificar e comparar seus efeitos em diferentes jurisdições, mas também com o objetivo de identificar os vínculos interurbanos costurados por certos protótipos de política em suas “viagens”. Aqui, em síntese, a trajetória dos modelos entre diferentes contextos institucionais corresponde às conexões existentes entre lugares distintos.

Um exemplo desta via topográfica é a pesquisa de Peck e Theodore (2015) acerca da propagação internacional de políticas de orçamento participativo e transferência condicional de renda. Os autores “seguem” as trajetórias destes dois modelos através de contextos nacionais e políticos díspares, identificando suas transformações e os efeitos divergentes que tiveram nos lugares onde foram aplicados. Através de um “estudo de caso distendido” (Peck & Theodore, 2012, 2015), eles debruçam-se sobre os objetos de análise a partir de uma perspectiva multilocalizada, compreendendo que modelos de política circulam em redes dinâmicas de alcance global. Em suas palavras, “estas redes conectam e estabelecem relações

entre diferentes arenas de elaboração de políticas”, traçando uma “complexa trama de experimentação - emulação - evolução” (Peck & Theodore, 2012 p. 22).

Para a operacionalização desta pesquisa, Peck e Theodore lançam mão de uma modalidade multi-situada de etnografia (Peck & Theodore, 2012), direcionada ao estudo das diferentes arenas de elaboração de políticas conectadas pela circulação dos modelos regulatórios analisados. Nas palavras de Robinson (2018, p. 224), por meio desta metodologia, “o caso se torna, então, a própria circulação”, já que o foco é lançado sobre a trajetória dos modelos, bem como sobre as infraestruturas, práticas e canais que determinam seus caminhos.

Esta via abre duas possibilidades à imaginação comparativa: podemos, por um lado, comparar os processos socioespaciais que se desenrolam nos diferentes pontos da trajetória de um modelo regulatório específico. Uma outra possibilidade é, tendo como objetos de estudo dois ou mais modelos regulatórios, comparar suas respectivas trajetórias.

A segunda opção metodológica proposta por Robinson (2018) é a que podemos chamar de via topológica. Se a via anterior é caracterizada pela identificação e mapeamento das “viagens” dos modelos de política através de contextos distintos, a perspectiva topológica reformula a pergunta de partida, invertendo a problemática. Já não se trata mais, neste caso, de questionar como modelos regulatórios chegam nas jurisdições *x* ou *y*, mas, antes de como certas jurisdições chegam a certos modelos regulatórios. Aqui, a autora defende que a dimensão relacional do espaço não é dada somente em função de conexões e fluxos discerníveis ou rastreáveis, chamando atenção para outras formas de conceber o estabelecimento de vínculos interurbanos.

“Podemos considerar que ideias e práticas chegam de outros lugares ou emergem em contextos particulares de variadas formas”, afirma Robinson (2018, p. 233). Seja por meio de “conversas esquecidas em reuniões, leituras passadas de publicações e relatórios, amizades imprevisíveis e redes profissionais” (p. 233), ideias, conceitos e referências regulatórias muitas vezes circulam e afloram em canais efêmeros e discretos, difíceis de mapear. O momento exato de sua chegada em certo lugar, portanto, é também muitas vezes indeterminável. Este conjunto de dinâmicas que não deixam rastros é parte essencial e intrínseca de processos cotidianos de elaboração de política, uma vez que permite que imagens, discursos, representações e exemplos que tem origem em outros lugares se introjetem na consciência de gestores e planejadores locais. Eles se dobram uns sobre os outros, mesclando-se e integrando-se aos repertórios técnicos destes atores de tal maneira que se torna quase impossível identificar um ponto exato de chegada.

Para ilustrar isso, Robinson fornece o exemplo do *Growth and Development Strategy 2006*, o plano de longo prazo da cidade de Joanesburgo. Por meio de entrevistas com os encarregados pela elaboração do plano, a autora identificou uma dinâmica tácita de tradução, incorporação e apropriação de ideias externas. Uma vez entrecruzadas e fundidas a outras referências, as origens exatas destas inspirações tornam-se, muitas vezes, indiscerníveis e irrastráveis:

Nesta perspectiva, as políticas e ideias ‘em trânsito’ (...) já estavam lá. Elas não ‘chegaram’. Gestores públicos de Joanesburgo já tornaram seus muitos dos diferentes modos de pensar e intervir nas cidades. Estes podem ter sido aprendidos de literaturas acadêmicas ou de gestão, mas são em geral vistos como profundamente locais. Conceitos podem ser emprestados em um momento, somente para serem subsequentemente vistos como recentes novidades locais. (...) Ideias de política podem ter circulações e histórias mais amplas, mas as histórias e processos relevantes através dos quais eles chamam a atenção de gestores públicos podem ser inteiramente localizados. (Robinson, 2018, p. 235)

Apreender estas conexões topológicas, marcadas pela dificuldade de traçar linhas diretas ou trajetórias claras, é um esforço de grande dificuldade na medida em que, justamente por sua natureza, elas são de difícil determinação (Bok, 2019). Ideias e conceitos nascidos em um contexto podem aflorar em outros lugares sem deixar rastros ou evidências significativas. Ademais, não é incomum que gestores e planejadores sequer compreendam, à primeira vista, o papel de inspirações externas na formação de suas ideias — não por motivos escusos, mas simplesmente porque estas inspirações e referências integram-se às suas próprias “massas de pensamento” (Robinson, 2018, p. 235), fazendo com que a origem exógena de certas ideias passe despercebida.

Entendemos que, na prática, uma política urbana específica pode ser fruto tanto de conexões claras e evidentes (topográficas) quanto de conexões mais efêmeras e fluidas (topológicas). Nossa hipótese é que, em certa medida, há sempre uma integração entre ambas no processo concreto de elaboração de certo programa ou projeto urbanístico: inspirações e referências claras, advindas de *cases* de sucesso e promovidas em eventos, seminários e *workshops* se mesclam a ideias mais desarticuladas, frutos de interações casuais e dinâmicas pontuais. Ambas se integram no corpo de projetos e iniciativas concretas, mescladas não apenas umas às outras, mas também às contingências, determinações e desígnios dos ambientes institucionais aos quais “chegam”.

6.2. A composição relacional dos programas Reviver Centro e Requalifica Centro

Ao transpor as asserções acima à análise comparativa dos projetos Reviver Centro e Requalifica Centro, tendo como objetivo posicioná-los em um contexto mais amplo de reorganização urbanístico-regulatória, algumas dificuldades se impõem. A primeira é que a elaboração de políticas não se vale de apenas um único modelo ou referência. Os dois projetos congregam aspectos de variadas experiências e modelos diferentes, de forma que não há uma fonte singular de inspiração. Eles devem ser encarados, como apontam Temenos & McCann (2013, p. 347), como “junções de ‘partes de outros lugares [*parts of elsewhere*]”, composições ecléticas arranjada na forma de desenhos regulatórios específicos. Neste sentido, não é possível traçar uma trajetória singular, porque os dois projetos se posicionam na convergência de múltiplos conceitos e modelos regulatórios, cada um com suas próprias trajetórias particulares.

Não se trata, então, de identificar e traçar o caminho de um modelo fechado ao qual os dois programas aderem, já que este representaria apenas um dos vínculos interurbanos existentes em cada caso. Se quiséssemos isolar um único modelo que se faz presente em ambos os casos, poderíamos partir do reconhecimento de que Reviver Centro e Requalifica Centro representam um novo estágio das já tradicionais políticas de refuncionalização de áreas centrais, que surgem entre as décadas de 1970 e 1980. Haveria base, portanto, para a constatação de uma relação “genética”, não apenas entre os dois projetos, mas também entre eles e outros programas refuncionalizadores que vêm sendo desenvolvidos e aplicados em áreas centrais do mundo todo há décadas. Neste intervalo de tempo, entretanto, as duas vias originais que discutimos (a reabilitação européia e a revitalização anglo-saxã) ora se mesclaram, ora desdobraram-se em outros modelos de intervenção, disseminando-se mundo afora. Aqui surge uma segunda dificuldade: é difícil identificar uma linhagem coesa de políticas de refuncionalização de áreas centrais, na medida em que os caminhos percorridos por este tipo de intervenção não são lineares. Antes, são veredas que, com o tempo, se bifurcam, se recortam e entrecruzam, retornando transformadas a seus lugares de origem e, de lá, partindo novamente para outras cidades.

A terceira dificuldade, finalmente, se relaciona ao esforço analítico de identificar e isolar as múltiplas referências e inspirações incorporadas ao Reviver Centro e ao Requalifica Centro. Em outras palavras, trata-se do desafio de desagregar os componentes dos dois projetos para que possamos distinguir quais de seus “pedaços” representam ideias e conceitos exógenos. A partir disso, torna-se possível associar estes “pedaços” a seus lugares de origem,

não somente identificando os vínculos interurbanos em ação, como também explicando os processos que propiciam o deslocamento destes fragmentos de seus lugares de origem a seus lugares de aplicação.

Como veremos adiante, estes processos exibirão, algumas vezes, natureza mais formal e mapeável, traçando trajetórias discerníveis — visitas técnicas a jurisdições com experiência em certas políticas, engajamento e participação em redes interurbanas de intercâmbio e aprendizagem ou o estudo atento de um “*case*” de sucesso. Outras vezes, apresentarão espacialidades de caráter topológico (Robinson, 2018), fluindo entre locais e escalas de forma mais tácita, como os acúmulos advindos das trajetórias (físicas e profissionais) de certos gestores, ou alusões soltas e embaralhadas a referências distantes.

Assim, buscaremos (i) identificar os conceitos e modelos exógenos integradas ao Reviver Centro e ao Requalifica Centro e (ii) correlacioná-los, quando possível, a seus lugares de origem, posicionando os projetos no contexto das circulações que configuram a atual rodada de políticas de refuncionalização de áreas centrais.

Para tanto, duas vias metodológicas foram empregadas: a análise documental, que considerou, para além de formatos mais tradicionais como relatórios, comunicados e outros documentos escritos, registros como gravações de seminários, debates e eventos pertinentes aos dois projetos. Isso porque, nestes eventos, muitas informações relevantes para os fins de nossa investigação podem vir à tona, mesmo em momentos que aparentam ter menor importância, como uma anedota contada em um instante de descontração ou uma resposta a um questionamento pontual. Estes dados revelaram-se tão relevantes para os fins de nossa pesquisa quanto informações formalizadas em documentos oficiais.

Também lançamos mão de entrevistas semiestruturadas com gestores, técnicos e tomadores de decisão responsáveis pela elaboração dos projetos comparados. No caso do Programa Reviver Centro, isso não foi possível em função das dificuldades de acesso e de contato com os corpos técnicos das secretarias municipais de Planejamento Urbano (SMPU) e Habitação (SMH)⁵⁸. No caso do Requalifica Centro, fomos capazes de conduzir entrevistas com servidores da Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e da SP Urbanismo, órgãos encarregados pelo desenvolvimento do projeto.

Reviver Centro

⁵⁸ Mesmo diante de diversas tentativas de contato, realizadas por diversos canais e direcionadas a diferentes repartições e servidores destas duas Secretarias, nossas solicitações de entrevista não foram respondidas.

Como discutido quando de sua apresentação neste trabalho, o Reviver Centro constitui uma ampla gama de disposições regulatórias articuladas. Leis regulares e complementares, além de uma série de decretos e outras iniciativas autocráticas da Prefeitura do Rio de Janeiro conformam, juntas, um projeto eclético, que incide sobre diferentes dimensões urbanísticas do Centro da cidade: produção imobiliária, gestão de espaços públicos, provisão habitacional, valorização do patrimônio e fomento a atividades culturais/criativas são alguns dos muitos aspectos integrados ao corpo do programa.

Estes aspectos representam uma nova visão do governo municipal em relação ao centro, visão esta que objetiva não somente reverter os efeitos da pandemia, mas, também, lançar as bases para o desenvolvimento de uma (idealizada) cidade pós-pandêmica, organizada em torno de conceitos, retóricas e ideias que vem ganhando tração entre arquitetos, urbanistas e planejadores mundo afora: refuncionalização baseada na mistura de usos, adensamento populacional, economia criativa, sustentabilidade *etc.* Não é mera coincidência, portanto, que o programa apresente tantas correspondências em relação às propostas urbanísticas defendidas por nomes como Richard Florida, por exemplo, as ideias e conceitos basilares, as fontes das quais bebem, são, grosso modo, as mesmas.

A própria gestão de Eduardo Paes (PSD) reconhece o Reviver Centro enquanto uma iniciativa análoga a projetos semelhantes em outras cidades mundo afora, também formulados em resposta aos impactos da pandemia e organizados em torno destes conceitos basilares. Tal fato, aliás, foi utilizado, no contexto da apreciação do programa pelo Legislativo, como um fator de validação. Na Mensagem nº 18, enviada pelo Executivo à Câmara de Vereadores como justificativa ao Projeto de Lei Complementar que viria a se tornar a LC 229/2021, o Prefeito afirma:

O presente Projeto de Lei Complementar entendendo a urgência da situação vigente propõe ações bastante ousadas, que nunca foram adotadas em qualquer outra região da Cidade, mas que *encontram “eco” em iniciativas de sucesso em outras importantes cidades mundiais*, especialmente na Europa e nas Américas. [Prefeitura do Rio de Janeiro, 2021 - grifo nosso]

Estes “ecos” se revelam a partir do estudo do processo de elaboração do Reviver Centro — aqui compreendido, reiteramos, enquanto uma composição eclética de variadas inspirações, modelos e referências (Temenos & McCann, 2013). Trata-se, portanto, de um esforço de decomposição analítica com o intuito de isolar e identificar os diferentes aspectos

que o constituem enquanto política urbana. Uma vez decomposto, poderemos identificar as inspirações e ferramentas externas integradas ao projeto, assim como os lugares onde se originam. Com isso, seremos capazes de revelar os vínculos interurbanos em ação no Reviver Centro, posicionando-o no contexto do movimento abrangente que temos discutido.

Não estamos nos referindo, como dito anteriormente, a um único modelo ou a um único vínculo, mas a uma série de aspectos “emprestados” ou “inspirados” em experiências exógenas à cidade do Rio de Janeiro. Estes aspectos revelam, como diria Robinson (2018), a correspondência relacional existente entre lugares distintos, entre processos localizados de elaboração e implementação de políticas urbanas que, mesmo distantes, guardam vínculos entre si. Sua apreensão analítica nos permite, nas palavras de Bok (2019, p. 3) “enquadrar o processo através do qual cidades e políticas são (...) continuamente reposicionadas” em relação umas às outras no contexto de agenciamentos multiescalares de alusão, referência, aprendizagem e emulação.

Quais seriam, então, estes aspectos de origem e inspiração externa integrados ao corpo do Reviver Centro? Como eles chegam e afloram no contexto do programa?

Dentre os muitos canais que sustentam a circulação global de modelos regulatórios, um dos mais relevantes é a atuação de certos indivíduos inseridos nas estruturas do Estado (a exemplo de técnicos, gestores, servidores etc.) (Temenos & McCann, 2013). Através de suas práticas profissionais cotidianas, estes atores são capazes de imprimir, em seus trabalhos técnicos, referências e ideias de origem externa, acumuladas ao longo de suas experiências pessoais, seja por meio de leituras, interações com pares ou trajetórias profissionais. Em algumas instâncias, como notam Lerner e Laurie (2010), eles podem ser classificados como “tecnocratas viajantes” — indivíduos cuja formação e carreira se estendem por diferentes países e contextos institucionais e até mesmo entre as esferas pública e privada, de forma que eles são capazes de deslocar, ao menos que parcialmente, ideias, modelos e princípios organizativos de uma jurisdição a outra.

Estes indivíduos representam uma “expertise corporificada”, ou seja, um acúmulo técnico constituído ao longo de histórias profissionais multi-localizadas, que se confunde com suas próprias biografias e que orienta suas práticas nos contextos institucionais em que atuam. Suas espacialidades tem caráter mais “discreto”, ao menos quando comparados a outros expedientes de circulação de políticas — como acordos de cooperação e aprendizagem, campanhas promovidas por entidades internacionais, *etc.* Mas, em última análise, em suas trajetórias entre diferentes jurisdições, eles carregam consigo estes acúmulos, efetivamente

transportando um repertório de idéias e referências exógenas (Larner & Laurie, 2010; Temenos & McCann, 2013).

Dito isso, a composição eclética de ideias e referências que constitui o Reviver Centro não pode ser explicada sem que consideremos a atuação daquele que é tido por muitos como o principal nome por trás de sua concepção. Se a ideia de refuncionalização do Centro do Rio de Janeiro surge como uma bandeira prioritária de Eduardo Paes, o processo de sistematização e estruturação concreta do projeto se deveu, em grande parte, à ingerência direta de um de seus secretários. Encarregado da pasta de Planejamento Urbano (SMPU) do Município, o arquiteto e urbanista Washington Fajardo foi diretamente responsável pela concatenação de grande parte das ideias integradas ao projeto.

Sua trajetória profissional atravessa diferentes âmbitos da gestão urbana carioca ao longo das últimas duas décadas. Fajardo foi Subsecretário de Patrimônio Cultural, Intervenção Urbana, Arquitetura e Design, presidente dos institutos municipais Pereira Passos e Rio Patrimônio da Humanidade e assessor especial da Prefeitura para assuntos urbanos. Depois, foi para os Estados Unidos, incrementando sua formação na Escola de Design de Harvard através de uma *fellowship* dedicada a promover a capacitação de líderes engajados com a revitalização de comunidades locais. Finalmente, com a vitória eleitoral de Paes, Fajardo retorna ao Rio de Janeiro, agora para assumir a SMPU.

Munido dos acúmulos representados por sua carreira na Prefeitura e do repertório técnico adquirido no exterior, ele capitaneou, desde o início, a construção do Reviver Centro. Em falas públicas, realizadas em diferentes eventos (presenciais e digitais), o Secretário discorreu acerca de diferentes conceitos, modelos e inspirações integradas ao projeto, identificando algumas referências diretas. Como em um quebra-cabeças invertido, estas falas nos permitem “decompor” o Reviver Centro, isolando alguns de seus aspectos de origem ou inspiração exógena.

Em um evento *online* promovido pelo Instituto dos Arquitetos Americanos (AIA)⁵⁹, por exemplo, Fajardo correlaciona a concepção do Reviver Centro a inspirações advindas de duas iniciativas internacionais, voltadas à defesa do *retrofit* enquanto caminho para o adensamento de áreas centrais, para a requalificação urbana inclusiva e para a gestão verde da cidade. Uma delas é o *Preservation Green Lab* (PGL), dos Estados Unidos. Baseado em Seattle e fundado em 2009 pela *National Trust for Historic Preservation*, trata-se de uma espécie de *think-tank* cuja atuação pode ser resumida no engajamento com atores políticos

⁵⁹https://us02web.zoom.us/rec/play/qGhm05sF_ihFkQMpPxmurv-FHCEiaY_2zhP5KvOtMfwfZ97cVTgbibPlt8NNfmkjaw80e_9M_2A_7d.OOQ_bp6vcAsy2yJQ

locais para a viabilização de projetos de conversão imobiliária. Atuando em diferentes cidades dos EUA, o PGL dedica-se a promover a integração entre a preservação do patrimônio arquitetônico, a requalificação urbana e práticas verdes de gestão do ambiente construído⁶⁰.

A outra iniciativa destacada como inspiração por Fajardo foi a *Retrofirst*, campanha promovida pelo *Architect's Journal*, a mais prestigiosa publicação desta classe profissional no Reino Unido. Trata-se de um movimento iniciado em 2009 e encabeçado pela comunidade profissional dos Arquitetos daquele país. Seu objetivo é, tendo em mente os benefícios do *retrofit* enquanto modalidade construtiva (valorização do patrimônio, menor gasto de materiais, menor emissão de gases poluentes, etc), pleitear transformações na regulação da produção imobiliária no Reino Unido como um todo⁶¹

É interessante notar que as duas iniciativas citadas tem origem em contextos anglo-saxões e que nenhuma delas surge da esfera pública. A entidade gestora do PGL é a *Trust for Historic Preservation*, uma organização civil. Já o *Retrofirst* nasce de uma revista associada a um órgão de classe. Ambas, entretanto, exerceram influência sobre a concepção e elaboração do Reviver Centro, integrando visões e ideias de outros lugares à composição relacional que é esse programa.

Outra inspiração de Fajardo, esta mais pontual, pode ser vista no instrumento de monitoramento do Reviver Centro, um painel interativo em terceira dimensão da II R.A. que retrata o avanço das licenças no âmbito do programa. A ideia foi retirada de uma ferramenta semelhante, que vem sendo utilizada na cidade de Melbourne para o acompanhamento das dinâmicas imobiliárias de sua área central.

Em muitos dos eventos nos quais participou para apresentar e debater o Reviver Centro, Fajardo buscou sublinhar seu caráter pretensamente progressista, chamando a atenção para uma série de aspectos de teor inclusivo. Aqui, os programas habitacionais inscritos no projeto eram quase sempre mencionados, com destaque ao instrumento da locação social. Em diferentes ocasiões foram citados exemplos acerca de como, ao longo da segunda metade do século passado, diferentes países implementaram políticas públicas de subsídio ao aluguel, que, por sua vez, inspiraram a ferramenta inscrita no Reviver Centro. Em um destes eventos⁶², Fajardo comenta a importância da locação social como um fator determinante para o desenvolvimento econômico e social de Singapura.

⁶⁰ https://cdn.savingplaces.org/2023/07/20/15/05/56/177/ULI_NationalReport_Web_10.24.2017.pdf

⁶¹ <https://www.architectsjournal.co.uk/news/introducing-retrofirst-a-new-aj-campaign-championing-reus-e-in-the-built-environment>

⁶² <https://www.youtube.com/watch?v=7YBi4OVVrng&t=3388s>

A priorização de servidores públicos com renda familiar de até seis salários mínimos como um dos grupos beneficiários da locação social também surge, nas falas do então secretário, como uma ideia de fora: “Estados Unidos e Europa começaram a fazer política habitacional preocupados, especialmente os Estados Unidos, com servidores públicos e veteranos de guerra”, afirmou em um evento. Em outro momento, observa que “na América do Norte, a política de locação social foi feita para policiais, enfermeiros e, principalmente, os veteranos”.

Fajardo compreende, ainda em observância às lições que retira do caso dos Estados Unidos, que a provisão habitacional para grupos sociais de baixa renda deve ser concretizada através de parcerias entre Estado e mercado. Nos EUA, diferentes jurisdições prevêm a concessão de bônus construtivos para incorporadoras que inserirem uma certa porcentagem de unidades sociais em seus empreendimentos habitacionais. É o caso, por exemplo, de cidades como Filadélfia e Austin, nas quais a adesão aos ideais do planejamento inclusivo passa, via de regra, pela atuação orientadora do mercado imobiliário. Em uma de suas falas sobre esta questão, Fajardo atesta⁶³: “Se o mercado produzir a locação social que eu preciso, dou benefícios ao mercado — 30% a mais de potencial construtivo, isenção de impostos (...). A gente não tem isso no Brasil”.

Benefícios semelhantes foram de fato integrados aos programas de moradia do Reviver Centro. Para novos empreendimentos no Centro do Rio que reservarem uma porcentagem de suas unidades para os programas de locação social e moradia assistida, por exemplo, são previstos benefícios construtivos como acréscimos na Área Total Edificável e um bônus nos direitos de operação interligada; Além disso, as unidades privadas que integram o parque imobiliário dos programas de moradia são totalmente isentas de cobranças de IPTU.⁶⁴

Vale sublinhar que, apesar da influência de suas visões, Fajardo não foi o único responsável pela constituição do Reviver Centro. Ele deteve, certamente, um papel expressivo de orientação e coordenação, mas a “costura” de ideias, experiências e referências externas ao programa não se deu somente através de seus agenciamentos. O caso dos programas de moradia evidencia isso. Durante a votação do texto que viria a se tornar a LC 229/2021, Laura Carneiro (PSD), encarregada da pasta de Assistência Social da Prefeitura, foi ao palanque da Câmara Municipal apresentar o instrumento da moradia assistida. Ao tratar do trabalho

⁶³ <https://www.youtube.com/watch?v=7YBi4OVVrng&t=3388s>

⁶⁴ É interessante notar que, mesmo diante desses benefícios, nenhum dos empreendimentos produzidos no âmbito do Reviver Centro até o presente momento optou por oferecer unidades para os programas de moradia.

realizado pela equipe técnica da Prefeitura, a Secretária comentou as dificuldades de encontrar referências no Brasil, afirmando que este tipo de política só havia sido implementada em três estados até então — Rio Grande do Sul, Pernambuco e Paraná. Neste sentido, foi realizada uma visita técnica ao Rio Grande do Sul, na qual servidores do Rio de Janeiro puderam conhecer de perto a experiência gaúcha, gerando *insights* para a estruturação do instrumento no âmbito do Reviver Centro.

Da mesma maneira, servidores da Secretaria Municipal de Habitação também atuaram na elaboração do texto que regulamenta o Programa de Moradia⁶⁵, articulando suas próprias referências, estudos e inspirações. Em ocasião de uma reunião do Conselho Municipal de Política Urbana, realizada em 27 de janeiro de 2022, uma servidora comentou que uma fonte de subsídios importantes foi o estudo da experiência paulistana de provisão de habitação de interesse social. Mais especificamente, o caso de São Paulo lhes era interessante para o desenho do modelo de gestão dos parques imobiliários atrelados aos programas de moradia⁶⁶.

Finalmente, os distritos especiais do Reviver Centro também apresentam inspirações exógenas. O Distrito de Baixa Emissão, dedicado, entre outras coisas, a diminuir a circulação de carros, incrementar as redes de transporte coletivo e melhorar a qualidade de ar na região, é fruto do estudo de duas experiências similares: a *Ultra Low Emission Zone*, de Londres, e as *Zonas Urbanas de Aire Protegido*, de Medellín⁶⁷. A concepção do Distrito de Conhecimento, por sua vez, é tributário dos acúmulos advindos de uma cooperação previamente estabelecida entre o Município do Rio de Janeiro e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), entidade que vem atuando, ao longo das últimas décadas, em prol da expansão de *hubs* de inovação no Brasil.

Assim, a elaboração do Reviver Centro se deve, em grande parte, a este esforço de (re)composição eclética de modelos e referências de outros lugares. Em seus diferentes e variados aspectos, o programa se vale de observações extraídas de *cases* de sucesso de outras cidades e lugares, mesclando estas muitas inspirações no corpo de uma iniciativa urbanística própria, específica. O Reviver Centro não é, porém, uma mera soma destas inspirações. Apesar de beber de fontes exógenas, vinculando-se a experiências regulatórias de outros lugares, o programa não se reduz a estas inspirações. Antes, ele é um produto dinâmico no

⁶⁵ Decreto 51134/2022.

⁶⁶ Entramos em contato com a SMH no intuito de melhor compreender este processo, mas não obtivemos retorno.

⁶⁷ <https://prefeitura.rio/fazenda/prefeitura-lanca-distrito-de-baixa-emissao-no-centro-para-melhorar-a-qualidade-de-vida-da-populacao/>

qual forças endógenas e exógenas se articulam de maneira específica, contingente e relacional.

Consideramos que os vínculos interurbanos articulados ao Reviver Centro não se esgotam em sua elaboração. Tampouco cremos que se resumem a vínculos unidirecionais, nos quais a experiência regulatória carioca surge como simples pólo receptor de inspirações e modelos externos. Após sua saída da SMPU, em 2022, Washington Fajardo foi contratado pela Prefeitura de Belo Horizonte para o desenvolvimento de um plano de requalificação para o Centro da capital mineira. Podemos antever que este plano terá pontos de contato significativo com o Reviver Centro, sendo construído de acordo com as já conhecidas visões e posições de seu autor. Aqui, o Reviver Centro passa a surgir como base, como fonte de inspiração para outras experiências — expandido os vínculos interurbanos que atravessam o programa.

Requalifica Centro

Na introdução desta dissertação, discutimos que as políticas urbanas que nos propomos a investigar devem ser compreendidas como produtos de uma intercessão entre forças endógenas e exógenas. Por forças endógenas, nos referimos, por exemplo, a particularidades urbanas, desenhos institucionais, agendas político-eleitorais e a demandas e pressões de grupos locais mais ou menos organizados. São forças que se reportam às especificidades geográficas e aos arranjos locais de governança, aspectos internos que influenciam e direcionam processos localizados de elaboração de política. As forças exógenas, por sua vez, correspondem às ideias, conceitos, ferramentas e modelos regulatórios de inspiração externa que são incorporados de maneira eclética a projetos e políticas urbanas concretas e localizadas.

Inicialmente, julgávamos que a decomposição analítica do Requalifica Centro permitiria uma apreciação de seus múltiplos aspectos constitutivos, abrindo margem para que pudessemos (i) distinguir, entre os diferentes componentes do programa, quais elementos correspondem a forças endógenas e quais correspondem a forças exógenas; e (ii) traçar, por meio da identificação da origem destas forças exógenas, os vínculos interurbanos existentes entre o programa e outras experiências de caráter semelhante mundo afora.

A pesquisa revelou, entretanto, que no caso do Requalifica Centro, as divisões entre forças endógenas e forças exógenas não apresentam demarcações tão claras. Ou seja, não foi possível delimitar os pontos exatos nos quais um grupo termina e o outro começa. Durante as

entrevistas realizadas, os técnicos e gestores da Prefeitura de São Paulo enquadraram a concepção e a elaboração do Requalifica Centro enquanto um processo informado e orientado principalmente pelos acúmulos técnicos dos órgãos responsáveis pelo programa — a SP Urbanismo e a SMUL. Reunidos ao longo de décadas de experiência no desenho e implementação de programas urbanísticos diferentes (em especial no Centro Histórico e seus arredores), estes acúmulos surgem, na percepção de uma das entrevistadas, como dados de origem puramente local:

“Eu posso te dizer, a gente não olhou muito para fora não, sabe?! Foi, assim, arrumar gavetas. Por exemplo, tinha a questão de patrimônio. A gente trouxe pro Município uma disposição que já existia no CONDEPHAAT, que dizia o seguinte: imóveis situados em áreas envoltórias em bens tombados pelo CONDEPHAAT, que é um órgão estadual, se não tiver mudança de volumetria, não precisa nem passar por aqui. Era uma disposição que existia para os tombamentos estaduais, e que não existia para os municipais. E a gente trouxe pra lei municipal. Então por isso que eu te digo que foi uma coisa de arrumar gaveta interna, recolher essas demandas. A gente fez diálogo com a ASBEA, o SECOVI, conversamos com o corpo de bombeiros... [...] Então, de alguma forma, a gente arrumou, consolidamos demandas internas nossas. Não teve uma inspiração externa, e te falo como participante da elaboração dessa lei. Não enxergo um olhar externo.” [Entrevista concedida ao autor por funcionária da SP Urbanismo em 14 de setembro de 2023]

À primeira vista, as visões da entrevistada representam empecilhos para nossos objetivos. Se a constituição do Reviver Centro se deu com base em acúmulos técnicos e demandas de origem e caráter locais, através de uma “arrumação de gavetas”, não haveria espaço para a identificação de referências e inspirações exógenas. Porém, como nos acautela Robinson (2018), não é incomum que gestores e planejadores sejam incapazes de reconhecer o conteúdo externo de muitas de suas ideias, na medida em que referências e inspirações tendem a se mesclar a suas massas de pensamento, tornando-se elementos indivisíveis de seus próprios repertórios técnico-intelectuais — e adquirindo, através de uma dinâmica relacional de apropriação, tradução e assimilação, um caráter altamente pessoal e local.

Por exemplo, os próprios acúmulos advindos das décadas de atuação dos braços urbanísticos da Prefeitura de São Paulo, vistos como elementos puramente endógenos, apresentam raízes em outros lugares — mesmo que indiretas. Em certo momento, a entrevistada comentou que a concepção do Requalifica Centro é influenciada por experiências regulatórias anteriores da capital paulista, citando o exemplo das Operações Urbanas Consorciadas Anhangabaú e Centro (ambas atualmente revogadas). Enquanto instrumento urbanístico, as OUCs são, elas mesmas, tributárias indiretas das *Zones d’Aménagement*

Concerté, as ZACs francesas. Mesmo que os dois dispositivos apresentem contornos e impactos divergentes, o modelo francês “teve alguma influência quando se iniciaram as discussões sobre as operações consorciadas no Brasil” (Maricato e Ferreira, 2002, p. 5). Ou seja, é desafiador separar inspirações externas de elementos puramente internos.

A menção à disposição do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Cultural do Estado de São Paulo (Condephaat) fornece mais algumas reflexões acerca deste ponto, evidenciando a dificuldade de separar o local do extra local, o interno do externo. Trata-se de uma normativa⁶⁸ que dispensa a necessidade de aprovação para obras realizadas no interior de imóveis localizados nas áreas envoltórias de bens tombados pelo órgão, sem alteração de volumetria. Sua “transposição” para o Requalifica Centro pode ser identificada no Artigo 15º da Lei 17.577:

Art. 15. No âmbito do Programa de que trata esta Lei, as intervenções realizadas em edificações não tombadas situadas em área envoltória de bens tombados, desde que não impliquem em alterações na volumetria, nas fachadas externas e respectivas coberturas, ficam dispensadas da aprovação pelos órgãos de preservação do patrimônio, tanto pela Secretaria Municipal de Cultura, como pelo Conselho de Proteção do Patrimônio Histórico de São Paulo – CONPRESP. [Município de São Paulo, 2021]

O que temos, neste caso, é a adoção, pelo órgão municipal de proteção do patrimônio, de uma normativa inspirada em disposições já vigentes no âmbito de um órgão análogo, porém posicionado em uma esfera distinta de governo. Como há uma sobreposição territorial entre estas duas esferas, este dado evidencia um vínculo de emulação estabelecido entre jurisdições espacialmente coincidentes. Ou seja, há, sim, um fluxo interjurisdicional de inspirações e disposições regulatórias agindo sobre a elaboração do Requalifica Centro, mesmo que este fluxo se dê entre jurisdições geograficamente justapostas. O alinhamento da legislação municipal à legislação estadual representa, ainda que em um intervalo espacial e escalar reduzido, uma dinâmica de circulação de modos de gestão do ambiente construído urbano.

Mas será que, no caso do Requalifica Centro, os fluxos de ideias e ferramentas externas adotadas se resumem a intercâmbios com jurisdições próximas? Se, por um lado, este não parece ser o caso, por outro, as referências e alusões a outros lugares que conseguimos identificar foram, em geral, diluídas e pouco específicas. Em outra entrevista, esta conduzida com um servidor da SMUL, foi mencionado um processo de estudo e

⁶⁸ Deliberação Normativa Condephaat nº 01.2011

avaliação de outros projetos de teor semelhante ao Requalifica Centro. Cidades como Paris, Washington D.C. e Barcelona surgiram como exemplos de modelos observados, casos que, nas palavras do servidor entrevistado “vão gerando *insights* ou reflexões pessoais aos técnicos, que vão percebendo quais são os instrumentos que poderiam ser implementados”⁶⁹.

O entrevistado não foi capaz de determinar quais aspectos específicos das experiências destas cidades foram integrados ao Requalifica Centro. Antes, estes exemplos surgiram como referências distantes, até mesmo um tanto vagas. Isso pode ser uma indicação do processo de diluição ao qual estas referências estão sujeitas quando movem-se de um contexto ao outro. Uma vez adotadas, traduzidas e integradas a experimentações regulatórias concretas, elas podem tornar-se indissociáveis e indiscerníveis, diluindo-se em um mar de outros elementos no corpo das legislações que inspiram. E mesmo que, em última análise, sua importância se revele marginal, ainda são forças exógenas que, na forma de alusões vagas e referências pouco precisas, vinculam outros lugares e contextos geográficos ao processo localizado de transformação urbanístico-regulatória propalado pelo Requalifica Centro.

Assim, o tipo de vínculo interurbano que fomos capazes de constatar no caso do Requalifica Centro apresenta um teor mais inconsistente do que aqueles em ação no Reviver Centro. Circulando e aflorando por canais tácitos e discretos, eles guardam, como diria Robinson (2018) um caráter topológico, “chegando” em São Paulo na forma de ideias diluídas e representações idealizadas acerca dos êxitos de outros lugares. Importa notar que os lugares mobilizados neste caso, como Barcelona e Paris, constituem grandes “pólos” exportadores de iniciativas e ferramentas de gestão, centros de referência em termos de regulação urbanística.

Mas, apesar de constataremos sua existência, devemos admitir que, aparentemente, as inspirações e ideias exógenas tiveram um peso relativamente menor na constituição do Requalifica Centro. Elas se fazem presentes, mas não são tão determinantes quanto no caso do Reviver Centro, cuja elaboração se valeu de uma série de ideias e inspirações variadas, de origens distintas e distantes, mescladas e integradas no corpo do projeto.

A julgar pelas entrevistas com os técnicos responsáveis pela concepção do programa, a Prefeitura de São Paulo encara o Requalifica Centro enquanto um projeto de caráter e significado puramente locais, elaborado com base na sistematização de acúmulos técnicos das instituições dedicadas à gestão urbana do município. As inspirações externas, quando reconhecidas, surgem de forma vaga e passageira, como referências pontuais. Esta política

⁶⁹ Extraído de entrevista concedida ao autor por servidor da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento de São Paulo em 24 de novembro de 2023.

“introvertida” responde a contingências específicas, e suas semelhanças em relação a outras políticas, em especial o Reviver Centro, são enquadradas como meras coincidências:

No nosso caso, essa lei de requalificação do Centro foi pensada para resolver problemas da cidade, problemas que emergiram da nossa experiência em São Paulo. E eu penso que o Reviver Centro também, são leis que embora tenham similaridades, talvez seja mais porque os problemas são assemelhados do que porque tenha havido um diálogo. [Entrevista concedida ao autor por funcionária da SP Urbanismo em 14 de setembro de 2023]

Acreditamos que, sim, os problemas enfrentados pelas duas cidades no contexto da pandemia são semelhantes. Mas também os são os repertórios técnicos, as ferramentas e os discursos incorporados pelas gestões municipais de Rio de Janeiro e São Paulo para lidar com estes problemas — semelhantes demais para serem descartadas enquanto meras respostas “óbvias” para questões análogas. Por mais que o caso do Requalifica Centro nos apresente uma série de dificuldades no que tange à identificação de pontos claros de contato ou diálogo com outras experiências de transformação urbanístico-regulatória, há uma correspondência clara entre os conceitos e caminhos privilegiados pelo programa e aqueles privilegiados por iniciativas como o Reviver Centro. Estas dificuldades, julgamos, são produto do caráter complexo, dinâmico e, muitas vezes, irrastrável das dinâmicas de circulação de modelos regulatórios.

7. Conclusão

Nos campos da Geografia, dos Estudos Urbanos e do Planejamento Territorial, iniciativas focalizados de refuncionalização urbana, particularmente em áreas centrais e pericentrais, constituem uma consolidada área de pesquisa, sobre a qual muitos vêm se debruçando ao longo das últimas décadas, seja através de estudos de caso aprofundados, seja através de análises comparativas (Harvey, 1989; Zukin, 1987; Smith, 1996; Del Rio, 2001; Bidou-Zachariassen, 2006; Leite, 2008; Kara-José, 2010; Santanna, 2017).

Muitos destes trabalhos lançam mão de terminologias diferentes (“revitalização”, “requalificação”, “reabilitação”, “revalorização” etc.), mas os processos que buscam enquadrar são análogos: a transformação dos aspectos físicos, sociais e funcionais de áreas centrais, normalmente impulsionada por uma articulação estratégica entre poder público e agentes imobiliários que professam o objetivo de alinhar suas cidades às demandas de uma economia globalizada e competitiva.

Compreendemos que todos estes termos, muitas vezes utilizados sem grandes reflexões, podem, em última análise, ser abarcados dentro da ideia de refuncionalização. Isso porque esta última noção sintetiza o aspecto fundamental do tipo de política investigada, que é, justamente, a determinação de novos usos, atividades, dinâmicas e funções para as áreas centrais. Neste sentido, Reviver Centro e Requalifica Centro, os objetos de nosso estudo comparado, são, em nossa visão, projetos de refuncionalização por definição.

O objetivo da pesquisa, em síntese, foi o de posicionar os dois projetos analisados no contexto de um movimento mais amplo de reorganização urbanístico-regulatória, a partir do qual certos marcos de planejamento e gestão de distritos centrais se consolidam e popularizam. Buscamos compreender se e de que maneira Requalifica Centro e Reviver Centro se relacionam a outras experiências similares mundo afora, no intuito de identificar o papel de vínculos interurbanos na constituição de políticas locais.

O esquema comparativo desenhado para a operacionalização desta pesquisa se valeu dos aportes de três autores: Jennifer Robinson (2011; 2015; 2018), Charles Tilly (1984) e Phillip McMichael (1991). Buscamos articular as considerações dos três em um desenho metodológico que integrasse: (1) uma concepção relacional do espaço, baseada na noção de que processos que se desenrolam em um lugar guardam vínculos com processos que se desenrolam em outros lugares; e (2) uma relação de produção mútua entre o todo e as partes, a partir da qual compreende-se que não há precedência de um pólo sobre o outro, e que ambos só podem ser analisados em conjunto. Neste sentido, enquadrámos Reviver Centro e Requalifica Centro como expressões localizadas e específicas de um movimento mais abrangente de recomposição urbanístico-regulatória, que vem se desenrolando em áreas centrais de cidades do mundo todo desde o início da pandemia.

Todo e qualquer posicionamento analítico implica na invisibilização de certas dinâmicas e processos, e, neste sentido, talvez tenhamos aberto mão de maior grau de detalhamento ao optar por uma pesquisa comparativa. Mas, em nosso entendimento, fomos capazes de utilizar os dois casos comparados como plataformas para a apreensão de processos e movimentos mais amplos, o que teria sido dificultado no caso de um estudo de caso singular.

Constatamos a validade das considerações de Robinson (2018) acerca das diferentes espacialidades inscritas nas dinâmicas de circulação de conceitos e modelos regulatórios, verificando as diferentes formas através das quais vínculos interurbanos (particularmente no campo da elaboração de políticas) se constituem. Consideramos que, no caso de pesquisas orientadas em função da noção de mobilidade de políticas, é intuitivo, em um primeiro

momento, ter como pergunta de partida indagações acerca de como modelos e referências exógenas *chegam* a certas jurisdições. Isso nos condiciona a buscar por evidências de trajetórias minimamente discerníveis, com pontos de origem e destino claros (acordos de cooperação, contratação de consultorias, visitas técnicas etc.). Isso envolve uma espacialidade topográfica (Robinson, 2018), linear, e que, conseqüentemente, demanda reflexões também lineares.

Contudo, como apontado por Robinson e demonstrado pela análise dos casos em tela, em algumas instâncias é mais proveitoso questionar-se acerca de como modelos e referências exógenas *são trazidos* a certas jurisdições. Isso envolve menos “seguir a política” (Peck & Theodore, 2012) em suas viagens topográficas e lineares e mais “seguir” os gestores e técnicos encarregados da elaboração de uma política concreta em um ambiente institucional concreto. Trata-se, neste caso, de uma espacialidade topológica (Robinson, 2018). Estes indivíduos incorporam a seus repertórios técnicos referências e ideias adquiridas ao longo de suas trajetórias profissionais, mobilizando-as como ferramentas na confecção de projetos na jurisdição de sua atuação (Warner & Laurie, 2010). Eles congregam esses acúmulos e os traduzem em seus trabalhos técnicos, dando origem a composições relacionais (políticas concretas) formadas por partes e fragmentos de outras políticas, de outros lugares. Trata-se de um tipo de vínculo mais difuso, discreto, situado não na dimensão publicizada dos acordos de cooperação e dos contratos de consultoria, mas, antes, nas prosaicas atividades institucionais do dia-a-dia.

No caso do Reviver Centro, constatou-se que, na prática, estas duas formas de circulação de modelos regulatórios podem mesclar-se na elaboração de um projeto específico. De um lado, como vimos, houve a visita técnica de servidores da SMAS ao Rio Grande do Sul, viagem dedicada ao estudo das iniciativas de moradia assistida naquele estado. Aportes advindos deste evento foram incorporados ao Programa de Moradia do Reviver Centro, estabelecendo um vínculo entre duas jurisdições em termos de desenhos e práticas institucionais para a promoção habitacional. Ainda dentro do Programa de moradia, mas no caso específico da locação social, um processo de contato e estudo foi estabelecido entre servidores da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Apesar de não termos sido capazes de investigar de forma mais aprofundada este intercâmbio interjurisdicional de práticas institucionais e regulatórias, devido às dificuldades de acesso a potenciais entrevistados, sua mera constatação evidencia a ação de vínculos de caráter topográfico na constituição do Reviver Centro.

Ao mesmo tempo, muitas das inspirações exógenas incorporadas ao programa advêm da trajetória profissional de um dos principais nomes por trás de sua concepção e elaboração, marcada pela transição entre diferentes países e contextos institucionais. De certa maneira, o ex-secretário Washington Fajardo atuou como uma espécie de compositor, articulando conceitos, exemplos e referências de fora ao Reviver Centro. Neste processo, ele se valeu não somente de acúmulos relacionados à sua carreira, mas também de um esforço ativo (mas não necessariamente sistemático e aprofundado) de sondagem e avaliação de experiências de outros lugares, fragmentando-as e reposicionando-as no desenho regulatório do Reviver Centro: Medellín, Londres, Melbourne e Singapura são alguns exemplos de cidades mobilizadas como referências neste sentido. A experiência urbana norte-americana em geral também surge como fonte de inspiração para o ex-secretário. Esses “outros lugares” se fazem presentes, ora por meio de menções diretas a alguma de suas iniciativas urbanas, ora por meio de alusões soltas e difusas.

No caso do Requalifica Centro, identificar os vínculos foi um exercício mais difícil, na medida em que, como assinalado, parece haver uma postura, no âmbito da prefeitura de São Paulo, de encarar este projeto como um produto puramente local. Neste sentido, as evidências levantadas não são tão ricas como no caso do Reviver Centro. Talvez isso se deva ao fato de que o Reviver representa uma iniciativa mais abrangente, indo além de determinações acerca da produção imobiliária e contando, portanto, com mais “espaço” para inspirações externas. Já em São Paulo, a atual estratégia da Prefeitura para a requalificação da área central (recorte que excede o Centro Histórico) se baseia na articulação de diferentes programas, com destaque, além do Requalifica Centro, para o Plano de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE), que vinha sendo debatido desde antes da pandemia. Ou seja, o combo Requalifica Centro + PIU-SCE representa, em São Paulo, o que o Reviver Centro, por si só, representa no Rio de Janeiro.

Caso tivéssemos investigado também o PIU-SCE, poderíamos ter identificado mais dinâmicas de “importação” de referências exógenas no caso de São Paulo. Entretanto, este projeto se origina antes da pandemia, e, em sua concepção, a presente pesquisa tem como objetivo compreender a circulação de modelos para refuncionalização de áreas centrais na conjuntura de crise global trazida pela pandemia. Ademais, o PIU-SCE é um plano denso, dotado de história também densa, que remonta ao Plano Diretor Estratégico de 2014. Assim, considerando tempo e recursos disponíveis, tornar-se-ia inviável expandir os eixos de pesquisa para abarcar mais este objeto.

De toda forma, retornando ao Requalifica Centro, foram menores as aberturas para forças exógenas. No contexto das entrevistas, as reflexões acerca de eventuais relações existentes entre o programa e experiências semelhantes mundo afora foram escassas. As considerações dos entrevistados acerca do processo de elaboração da lei situaram-se nos canais institucionais internos da prefeitura, nos acúmulos técnicos dos servidores, nas tendências imobiliárias recentes do Centro Histórico e na interlocução com um nicho do setor imobiliário local. As referências externas que fomos capazes de identificar são desarticuladas, pontuais e alusivas, configurando, no limite, um conjunto de vínculos topológicos entre o atual estágio de refuncionalização do Centro de São Paulo e experiências de cidades como Paris e Barcelona. Evidências de vínculos topográficos, por sua vez, não foram levantadas.

Entretanto, a simples constatação de vínculos topológicos não implica que as inspirações e referências exógenas identificadas tenham sido parte basilar da constituição do Requalifica Centro. De fato, o programa em si parece ser caracterizado por um perfil mais pragmático, dedicado não à conformação de um plano urbanístico baseado nas melhores práticas internacionais, mas, antes, na resolução de contingências locais. Porém, como afirmamos anteriormente, discordamos da avaliação de uma das entrevistadas, que explica as semelhanças entre Requalifica Centro e Reviver Centro com base nas similaridades dos problemas urbanos enfrentados pelas duas cidades. Por mais que este seja certamente um fator, nem tudo pode ser explicado por uma mera coincidência. Os dois projetos lançam mão de conceitos análogos de refuncionalização, embasados por modelos também análogos de cidade. Há um compartilhamento de ideias, um arcabouço retórico-conceitual comum ao qual gestores destas duas cidades — e de tantas outras — parecem convergir. Não foi possível, nesta pesquisa, explicar completamente como estes conceitos chegaram a São Paulo, no caso do Requalifica Centro. A julgar pelo caráter “introvertido” do programa, talvez esta não seja uma questão tão essencial para o estudo de sua elaboração, de seus impactos e de seus significados.

Este não é o caso do Reviver Centro, aqui enquadrado enquanto uma política “extrovertida”: divulgado em conferências, concorrendo a prêmios internacionais⁷⁰ e servindo como exemplo para outras cidades no Brasil (tal como Belo Horizonte), o programa tem ocupado uma posição de crescente destaque nos fóruns, canais e redes de circulação de políticas e modelos regulatórios. Se a sua elaboração se valeu de um processo de composição

⁷⁰ O Reviver Centro foi um dos finalistas da premiação *C40 Cities Bloomberg Philantropies Awards 2022*

eclética de ideias e inspirações exógenas, pode ser que, no curto ou médio prazo, o programa se torne, ele mesmo, uma referência mais difundida.

Entretanto, e independentemente do eventual papel e peso das inspirações exógenas na elaboração dos dois projetos, suas implementações tem se dado de maneira também semelhante. A flexibilização urbanístico-regulatória por eles instaurada cria condições para a consolidação de novas frentes de incorporação imobiliária, levando a um processo de atualização dos estoques edificados em suas áreas de abrangência. Adaptados por meio do *retrofit*, a partir destes edifícios novos apartamentos surgirão, expandindo, mesmo que marginalmente, a oferta habitacional bruta em Rio de Janeiro e São Paulo. Mas esta expansão da oferta não é direcionada ao grosso da demanda habitacional das duas cidades, na medida em que os apartamentos produzidos são, em sua maioria, diminutos e os preços cobrados, proibitivos.

Tanto Reviver Centro quanto Requalifica Centro, portanto, expandem as margens de geração e extração de rendas fundiárias em suas áreas de abrangência, possibilitando, por meio da ação de empreiteiras e fundos de investimento imobiliário, a constituição de empreendimentos elitizados. Diante desta constatação, baseada nas considerações feitas em capítulos anteriores, a existência (ou inexistência) de inspirações e referências exógenas para os dois projetos pode não parecer um elemento de grande relevância para a compreensão de seus respectivos impactos concretos — e, talvez, realmente não o seja. Entretanto, e isso é especialmente pertinente para o Reviver Centro, a alusão a casos de sucesso de outros lugares pode servir também como uma ferramenta retórica, uma “instrumentalização local da experiência de outra cidade enquanto recurso argumentativo” (Kennedy, 2015) para embasar e legitimar decisões regulatórias locais. Neste sentido, a mobilidade de políticas constituiria um dado de grande importância para reflexões acerca das estratégias empregadas por coalizões locais de poder no avanço de seus projetos de cidade.

Apesar de seus muitos limites, enfim, compreendemos que a presente pesquisa tem o valor de apontar caminhos relevantes para a investigação do papel das ideias, conceitos e representações na formação de políticas urbanas concretas. São variadas as maneiras através das quais outros lugares se fazem presentes no aqui, e o estudo da circulação de modelos regulatórios e gerenciais é um das muitas vias para que possamos apreender a dimensão relacional do espaço e o caráter multi-localizado da política urbana. Isso demanda, entretanto, uma atenção redobrada aos expedientes metodológicos empregados.

REFERÊNCIAS

- ABU-LUGHOD, Janet. The legitimacy of comparisons in comparative urban studies: A theoretical position and an application to North African cities. **Urban Affairs Review**, n. 11, v. 1, pp. 13-35, 1975.
- ABU-LUGHOD, Jennifer. **New York, Chicago, Los Angeles: America's Global Cities**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- ACUTO, Michele; PEJIC, Daniel ; BRIGGS, Jessie. Whose city benchmarks? The role of the critical urbanist in comparative urban measuring. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 45, n. 2, pp. 389-392, 2021.
- AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2022.
- ALVES, Glória da Anunciação. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, pp. 109-118, 2011.
- BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos, um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.
- BIAGGI, Duarte Dantas. Produção de centralidade, monopólio e desposseção: um olhar sobre a fronteira sul do Vetor Sudoeste de São Paulo. **Punto Sur**, v. 4, pp. 212-238, 2021.
- BIDOU-ZACHARIASEN (org). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.
- BOK, Rachel. Urban Mobile Policy. In: Orum, Anthony (org): **The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2019.
- BOK, Rachel; COE, Neil. Geographies of policy knowledge: The state and corporate dimensions of contemporary policy mobilities. **Cities**, v. 63, pp. 51-57, 2017.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Editorial Taurus, 1997.
- BRENNER, Neil. World city theory, globalization and the comparative-historical method - Reflections on Janet Abu-Lughod's interpretation of contemporary urban restructuring." **Urban Affairs Review**, v. 37, n.1, pp. 124-147, 2001

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global networks**, v. 10, n. 2, pp. 182-222, 2010.

BRÊTAS, Vicente. **Refuncionalização urbana e experimentação regulatória no Programa Reviver Centro**. (Monografia - Graduação em Geografia) - Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2021.

BRÊTAS, Vicente. **Crise pandêmica e reajustes espaciais: perspectivas comparativas acerca da refuncionalização urbana**. In: 20º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023, Belém.

CANAN, Henrique; SOUZA, Paula Victória; SANTORO, Paula; STROHER, Laisa. **Cartografias imobiliárias e interseccionais da área do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central em São Paulo**. In: 20º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023, Belém.

CASTRO, Luiz Guilherme. São Paulo e sua área central: planos, políticas e programas recentes. **PosFAUUSP**, v. 13, pp. 60-85, 2003.

CESARI, Chiara; DINMOVA, Rozita. Heritage, gentrification, participation: remaking urban landscapes in the name of culture and historic preservation. **International Journal of Heritage Studies**, v. 25, n. 9, pp. 868-869, 2019.

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. **EMURB, Caminhos para o centro: estratégias para desenvolvimento da região central da São Paulo**, pp. 24-57, 2004.

DATTA, Parto. How modern planning came to Calcutta. **Planning Perspectives**, v. 28, n. 1, pp. 139-147, 2013.

DAVIES, James. Toward a theory of revolution. **American Sociological Review**, v. 27, n. 1, pp. 5-19, 1962.

DEAR, Michael. Comparative urbanism. **Urban Geography**, v. 26, n. 3, pp. 247-251, 2005.

DOBBIN, Frank. SIMMONS, Beth' GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. **Annual Review of Sociology**, v. 33, pp. 449-472, 2007.

EVANS, Mark. **New directions in the study of policy transfer**. Milton Park: Routledge, 2009.

FARMER, Liz. COVID-19 and working from home give cities a chance to redefine who uses downtowns. **Rockefeller Institute of Government**, 10 de novembro de 2020. Disponível em: <https://rockinst.org/blog/covid-19-and-working-from-home-give-cities-a-chance-to-redefine-who-uses-downtowns/>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo 2001.

FLORIDA, Richard. The Death and Life of the Central Business District. **Bloomberg**, 14 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-05-14/the-post-pandemic-future-of-central-business-districts>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

FRANCESCO, Fabrizio; GUASCHINO, Edoardo. Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, pp. 113-128, 2020.

FRASER, Nancy. **The old is dying and the new cannot be born: from progressive neoliberalism to Trump and beyond**. Londres: Verso, 2019.

FRÚGOLI, Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. **Revista de sociologia e política**, n. 16, pp. 51-66, 2001.

FRÚGOLI, Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

HART, Gillian. **Disabling globalization: Places of power in post-apartheid South Africa**. Berkeley: University of California Press, 2002.

HART, Gillian. Relational comparison revisited: marxist postcolonial geographies in practice. **Progress in Human Geography**, v. 42, n. 3, pp. 371-391, 2018.

HARVEY, David. Globalization and the “spatial fix”. **Geographische Revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion**, v. 3, n. 2, pp. 23-30. 2001.

HARVEY David. **Justice, Nature and the Geography of Difference**. Hoboken: Blackwell, 1996.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HODGE, Graeme; BOWMAN, Diana. The 'consultocracy': The business of reforming government. In: Hodge, Graeme (org): **Privatization and market development: Global movements in public policy ideas**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

KING, Anthony. **Urbanism, colonialism and the world economy: Cultural and spatial foundations of the World Urban System**. Milton Park: Routledge, 1991.

KOUTROLIKOU, Penny. Governmentalities of urban crises in inner-city Athens, Greece. *Antipode*, v. 48, n. 1, pp. 172–192, 2016.

LARNER, Wendy; LAURIE, Nina. Travelling technocrats, embodied knowledges: Globalising privatisation in telecoms and water. *Geoforum*, v. 41, n. 2, pp. 218-226, 2010.

LEITE, Rogerio Proença. **Contra-usos da cidade**. Aracaju: Editora da Universidade Federal do Sergipe, 2004.

LE MOS, André. Cultura da mobilidade. *Revista Famecos*, v. 16, n. 40, pp. 28-35, 2009.

MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. Standardizing and disseminating knowledge: the role of the OECD in global governance. *European Political Science Review*, v. 1, pp 83-101, 2009.

MASSEY, Doreen. **For Space**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2005.

MASSEY, Doreen. Questions of Locality. *Geography*. v. 78, n. 2, pp. 142-149, 1993.

MCCANN, Eugene. Policy boosterism, policy mobilities, and the extrospective city. *Urban Geography*, v. 34, n.1, pp. 5-29, 2013

MCCANN, Eugene. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 1, pp. 107-130, 2011.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin. Assembling urbanism: Following policies and ‘studying through’ the sites and situations of policy making. **Environment and Planning A**, v. 44, n.1, pp. 42-51, 2012.

MCMICHAEL, Philip. Incorporating comparison within a world-historical perspective: An alternative comparative method. **American sociological review**, v. 55, n. 3, pp. 385-397, 1990.

MITCHELL, Joshua. Does policy diffusion need space? Spatializing the dynamics of policy diffusion. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 2, pp. 424-451, 2018.

MOHR, Lawrence. Determinants of innovation in organizations. **American Political Science Review**, v. 63, n.1, pp. 111-126, 1969.

NIJMAN, Jan. Introduction: comparative urbanism. **Urban Geography**, v. 28, n. 1, pp. 1-6, 2007.

NOBRE, Eduardo Alberto. Políticas urbanas para o centro de São Paulo: renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da prefeitura do município de São Paulo de 1970 a 2004. **PosFAUUSP**, v. 25, pp. 214-231, 2009.

PECK, Jamie. Cities beyond compare?. **Regional Studies**, v. 49, n. 1, pp. 160-182, 2015.

PECK, Jamie. Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. **Progress in human geography**, v.35, n.6, pp. 773-797, 2011.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. **Fast Policy**: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Follow the policy: A distended case approach. **Environment and Planning A**, v. 44, n. 1, pp. 21-30, 2012.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. BRENNER, Neil. Neoliberal urbanism redux? **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 3, pp.1091-1099, 2013.

PICKVANCE, Christopher. Comparative urban analysis and assumptions about causality. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 10, n.2, pp. 162-184, 1986.

PICKVANCE, Christopher. Four varieties of comparative analysis. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 16, pp. 7-28, 2001.

PRINCE, Russel. Policy transfer, consultants and the geographies of governance." **Progress in human geography**, v. 36, n. 2, pp. 188-203, 2012.

RABHA, Nina. **Centro do Rio: perdas e ganhos na história carioca**. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ROBINSON, Jennifer. Cities in a world of cities: The comparative gesture. **International journal of urban and regional research**, v. 35, n.1, pp. 1-23, 2011

ROBINSON, Jennifer. Comparative urbanism: new geographies and cultures of theorizing the urban. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 40, n. 1, pp.187-199, 2016.

ROBINSON, Jennifer. Comparisons: colonial or cosmopolitan?. **Singapore Journal of Tropical Geography**, v. 32, n. pp. 125-140, 2011b

ROBINSON, Jennifer. "Comparando a mobilidade das políticas públicas: processos de urbanização, instâncias repetidas e topologias." **Revista de Administração Pública**, v. 52, pp. 221-243, 2018.

ROBINSON, Jennifer. Introduction: Generating concepts of 'the urban' through comparative practice. **Urban Studies**, v. 59, n. .8, pp. 1521-1535, 2022.

ROBINSON, Jennifer. In the tracks of comparative urbanism: difference, urban modernity and the primitive. **Urban geography**, v. 25, n. 8, pp. 709-723, 2004.

ROBINSON, Jennifer. New geographies of theorizing the urban: putting comparison to work for global urban studies. In: Parnell, Susan; Oldfield, Sophie (org): **The Routledge Handbook on Cities of the Global South**. Milton Park: Routledge, 2014.

ROBINSON, Jennifer. Starting from anywhere, making connections: globalizing urban theory. **Eurasian Geography and Economics**, v. 57, n.4, pp. 643-657, 2016b.

SANT'ANNA, Marcia. **A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2017.

SANTOS, Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SCOTT, Allen; Storper, Michael. The nature of cities: The scope and limits of urban theory. **International journal of urban and regional research**, v. 39, n. 1, ppl 1-15, 2015.

SILVEIRA, Carmem Beatriz. **O entrelaçamento urbano-cultural**: centralidade e memória na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

SMITH, Neil. Gentrificação generalizada: de anomalia local à estratégia urbana global. In : Bidou-Zachariasen (org). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

SMITH, Neil. **The new urban frontier: gentrification and the revanchist city**. New York: Routledge, 1996.

SOMBINI, Eduardo Augusto Wellendorf. **A revalorização contemporânea do centro de São Paulo**: agentes, concepções e instrumentos da urbanização corporativa (2005-2012). Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Campinas. Campinas, 2013.

SCHILLER, Nina; SALAZAR, Noel. Regimes of mobility across the globe. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 39, n. 2, pp. 183-200, 2013

SILVESTRE, Gabriel; JAJAMOVICH, Guillermo. The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989–1996). **Urban Studies**, v. 58, n. 11, pp. 2310-2328, 2021.

SPOSITO, Maria. Estruturação urbana e centralidade. *Anales del 3 Encuentro de geógrafos de América Latina*, v. 1. p. 44-55, 1991.

SUTTON, Stacey. Urban revitalization in the United States: Policies and practices. **United States Urban Revitalization Research Project (USURRP)**, 2008.

SÝKORA, Luděk. BOUZAROVSKY, Stefan. Multiple transformations: Conceptualizing the post-communist urban transition. **Urban studies**, v. 49, n. 1, pp. 43-60, 2012.

TAVOLARI, Bianca; KRUGER, Laryssa; ROCHA, Tadeu; NISIDA, Victor. **Nota Técnica: Projeto de Lei n.447/2021 que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro**. Instituto de Ensino e Pesquisa, 2021.

TEMENOS, Cristina; MCCANN, Eugene. Geographies of policy mobilities. **Geography Compass**, v. 7, n. 5, pp. 344-357, 2013

THEODORE, Nik. Governing through austerity: (Il)logics of neoliberal urbanism after the global financial crisis. **Journal of Urban Affairs**, v. 42, n. 1, pp. 1-17, 2020.

TILLY, Charles. **Big Structures, large processes, huge comparisons**. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

URRY, John. Mobile Sociology. **The British Journal of Sociology**, v. 51, n. 1, pp. 185-203, 2000

VILLAÇA , Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WALKER, Jack. The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, v. 63, n. 3, pp. 880-899, 1969.

WALTON, John. Comparative urban studies. in: Armer, Michael; Marsh, Robert (org). **Comparative Sociological Research in the 1960s and 1970s**. Leiden: Brill Academy, 1982.

WALTON, John. Introduction: problems of method and theory in comparative urban studies. **Urban Affairs Review**, v. 11, n. 1, pp. 3-12, 1975.

WARD, Kevin. Toward a comparative (re) turn in urban studies? Some reflections. **Urban Geography**, v. 29, n. 5, pp. 405-410, 2008.

WARD, Kevin. Towards a relational comparative approach to the study of cities. **Progress in human geography**, v. 34, n. 4, pp. 471-487, 2010.

WEBER, Max. **A gênese do capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Ática, 2006.

ZUKIN, Sharon. Gentrification: culture and capital in the urban core. **Annual review of Sociology**, v. 13, n. 1, pp. 129-147, 1987.