



## Crise pandêmica e reajustes espaciais: perspectivas comparativas acerca da refuncionalização urbana

Vicente Brêtas<sup>1</sup>

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

### Sessão Temática 10: Crise Sanitária e Reestruturação Urbana

**Resumo.** O artigo busca, partindo da mobilização da noção de ajuste espacial, enquadrar analiticamente processos contemporâneos de requalificação urbana propalados em resposta aos efeitos da crise pandêmica de 2020. Reconhecendo a grande variedade contemporânea de casos de projetos de refuncionalização residencial de centros de negócio em cidades ao redor do mundo, tomados aqui como instâncias específicas e particulares de um movimento de caráter amplo e abrangente, defende a adoção de uma perspectiva metodológica comparativo-relacional como caminho para a (i) realização de um balanço entre o particular e o geral em termos de dinâmicas e processos urbanos e (ii) identificação dos vínculos que conectam diferentes localidades no contexto da circulação internacional de modelos regulatórios.

Palavras-chave: requalificação urbana; áreas centrais; metodologia comparativa; ajuste espacial; Covid-19

#### Tradução do título em inglês

**Abstract.** This article seeks, taking as starting point the notion of spatial fix as elaborated by David Harvey, to analytically frame contemporaneous processes of urban requalification fueled as response to the effects of the pandemic crisis of 2020. Acknowledging the great variety of cases of residential repurposing of business districts in cities all around the world, seen here as specific and particular instances of an ample and overarching movement, calls for the adoption of a relational-comparative methodological perspective as means of accounting for the particular and the general in terms of urban processes and dynamics.

Keywords: urban requalification; central areas; comparative methodologies; spatial fix; Covid-19.

#### Tradução do título em espanhol

**Resumen.** El artículo busca, a partir de la movilización de la noción de ajuste espacial, enmarcar analíticamente los procesos contemporáneos de regeneración urbana propagados en respuesta a los efectos de la crisis pandémica de 2020. Reconociendo la amplia variedad contemporánea de casos de proyectos de refuncionalización residencial en centros de negocios en ciudades de todo el mundo, tomados aquí como instancias específicas y particulares de un movimiento amplio y abrangente, aboga por la adopción de una perspectiva metodológica comparativo-relacional como una forma de (i) lograr un equilibrio entre lo particular y lo general en términos de dinámicas y procesos urbanos e (ii) identificar los vínculos que conectan diferentes lugares en el contexto de la circulación internacional de modelos regulatorios.

Palabras clave: recalificación urbana; áreas centrales; metodologías comparativas; ajuste espacial; Covid-19

### 1.A busca pelo novo normal como ponto de partida

<sup>1</sup> Este artigo é desdobramento de uma pesquisa em andamento, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O advento da pandemia, no início ano de 2020, e as subsequentes crises que se desenrolaram ao longo dos meses seguintes, suscitaram a elaboração de uma série de medidas e políticas voltadas à solução (ou, pelo menos, à atenuação) dos problemas postos. Dedicadas ao estabelecimento de um “novo normal” pós-pandêmico, estas medidas surgem como esforço de retomada do crescimento quando do fim da emergência, agora sobre bases regulatórias mais resilientes, que teriam o condão de mitigar de maneira mais ágil e eficiente os reveses econômicos, sociais e sanitários de futuras crises.

Em abril de 2020, a Organização das Nações Unidas publicou um documento voltado à identificação de estratégias para mitigar os efeitos da pandemia. “Sem urgentes respostas”, lê-se na introdução do *United Nations Framework for the Immediate Socio-economic response to COVID-19*, “o sofrimento global escalará, pondo em risco vidas e formas de sustento ao longo dos próximos anos”<sup>1</sup>. Baseado em cinco eixos principais (saúde, seguridade social, recuperação econômica, resposta macroeconômica e resiliência comunitária), o documento lista uma série de medidas tidas como prioritárias para a efetivação de uma transição a novos modelos de gestão econômica, ambiental e populacional, supostamente mais solidários e sustentáveis, a exemplo de programas de apoio grupos vulnerabilizados, esforços de manutenção das cadeias globais de abastecimento, subsídios a agentes produtivos de diversas dimensões e novas modalidades de estímulo fiscal e financeiro.

As propostas e sugestões postuladas no documento são um apanhado de metas que tem mobilizado esforços em diversos países que, em diferentes ritmos e intensidades, vem readequando suas bases regulatórias com vistas à recuperação pós-pandêmica. Tais readequações, postas em marcha nas mais variadas escalas e jurisdições ao redor do mundo, apresentam caráter amplo e variado, não fazendo parte do escopo deste trabalho uma análise ou descrição exaustiva de suas diversas facetas setoriais — sejam fiscais, laborais, creditícias, sanitárias, entre tantas outras. Nosso interesse, antes, é compreender sua expressão no âmbito do planejamento urbano e, de forma mais ampla, seu rebatimento nas dinâmicas mais gerais da produção do espaço urbano na contemporaneidade. Assim, debruço-me sobre políticas de requalificação de distritos de negócios e áreas centrais postas em marcha no contexto da pandemia, mais especificamente aquelas voltadas à refuncionalização residencial destas zonas.

Em 2021, a prefeitura do Rio de Janeiro pôs em marcha o Reviver Centro, um amplo programa de revitalização cujo cerne é a expansão da ocupação residencial da área central por meio da atração do mercado imobiliário. Meses depois, em São Paulo, foi aprovado o Requalifica Centro, que estimula projetos de *retrofit* para conversão de uso de edifícios comerciais desocupados do centro da cidade. Em Buenos Aires está em vigor, também desde 2021, o *Plan de Transformación y Reconversión del Microcentro Porteño*<sup>2</sup>, dedicado a financiar a conversão de escritórios e lojas em unidades residenciais, ao passo que em, Washington D.C., a prefeitura vem buscando alterar o zoneamento restritivo de áreas exclusivamente voltadas usos corporativos<sup>3</sup>. O relatório de 2021 do *Central City Improvement District*<sup>4</sup>, entidade formada por proprietários e investidores da região central da cidade do Cabo, identificou uma tendência de aquecimento do mercado imobiliário na área através de projetos de *retrofit*, conclamando ao governo local uma postura mais proativa no sentido de apoiar tais iniciativas. Também em Singapura, o governo, por meio da *Urban Redevelopment Authority*, tem feito esforços em prol do fomento aos usos residenciais no principal distrito de negócios da cidade<sup>5</sup>.

Ao longo das últimas três décadas, investigações acerca de processos de requalificação intraurbana ganharam destaque suficiente a ponto de constituírem um subcampo de grande expressão dentro dos estudos urbanos (SMITH, 1996; SMITH, 2002; BIDOU-ZACHARIASEN, 2007; PORTER & SHAW, 2013). Contribuições críticas ao debate assinalam este tipo de política como produto da articulação entre Estado e mercado no contexto de uma economia urbana pós-industrial (HARVEY, 1989), ou como estratégia de captura da renda fundiária latente através do investimento em áreas desvalorizadas (SMITH, 1996). Outras pesquisas destacam o papel da

cultura como elemento legitimador destas intervenções (ZUKIN, 1987; ARANTES, 2002) e a gentrificação como seu corolário (BIDOU-ZACHARIASEN, 2007).

A profusão do debate expressa o fato de que políticas de requalificação, revitalização e/ou revalorização de áreas centrais não constituem fenômeno recente no contexto do planejamento urbano. Elas tem origem em meados das décadas de 1970 e 1980, quando, em face à tendência de desindustrialização das economias urbanas, governos locais em diversos países passaram a buscar novas alternativas empreendedoras de atração de capitais (HARVEY, 1989), abrindo margem para oportunidades de reinvestimento nos estoques imobiliários de áreas centrais (SMITH, 1996). Estes movimentos trouxeram consigo a transformação do tecido e da composição social de áreas previamente desvalorizadas, processo enquadrado por muitos pensadores como a produção de zonas espetacularizadas, voltadas ao consumo cultural e capturadas por circuitos financeiros que articulam diferentes escalas espaciais em um contexto de competição global por investimentos (BROUDEHOUX; MONTEIRO, 2017). Neste sentido, projetos de requalificação intraurbana surgem enquanto expressão da modalidade flexível de acumulação capitalista no âmbito do planejamento urbano (RUTLAND, 2010).

Mas, então, o que há de novo na atual rodada de requalificação de áreas centrais, se é que há algo de novo? O que diferencia os exemplos citados de iniciativas e projetos anteriores de requalificação? A hipótese defendida neste trabalho é a de que, ao trazer imposições comuns e compartilhadas entre diferentes cidades — ou seja, o esvaziamento de estoques imobiliários voltados a funções corporativas —, a pandemia da Covid-19 tem suscitado, também, respostas análogas. As expressões principais deste movimento são a intensificação e a difusão multiescalar e multijurisdicional de experimentações regulatórias (BRENNER et al, 2010) voltadas à refuncionalização de distritos de negócio. Não se trata, portanto, de uma ruptura em relação a tendências anteriores de planejamento, mas, antes, de um aprofundamento suscitado pela inflexão trazida pela crise pandêmica. Pretende-se demonstrar que a abrangência deste fenômeno se deve à busca generalizada por ajustes espaciais (HARVEY, 2001; HARVEY, 2013) no contexto da elaboração de soluções às restrições impostas pela crise..

Parece haver, entre tomadores de decisão ao redor do mundo, uma espécie de convergência de respostas no que se refere aos novos caminhos de planejamento e gestão dos distritos de negócios, convergência esta que se expressa na grande difusão atual de políticas de requalificação intraurbana, particularmente voltadas à refuncionalização através da atração e fixação de usos residenciais e culturais. Em síntese, a pandemia parece ter posicionado a refuncionalização como solução incontornável, garantindo impulso para esta modalidade de intervenção. O “novo normal” urbano, neste sentido, se caracterizaria por novas formas de inserção dos distritos de negócios no sistema espacial das cidades, marcadas pela multifuncionalidade (a mistura de usos e atividades) em contraste à especialização funcional que define/definia estas áreas.

Argumenta-se, entretanto, que a tendência generalizada de difusão deste tipo de modelo de intervenção não tem como corolário a homogeneização das paisagens regulatórias de diferentes cidades. Antes, buscaremos demonstrar que a aplicação de políticas de refuncionalização de distritos de negócio implica um movimento diferenciação espacial e regulatória através de diferentes escalas e lugares (BRENNER et al, 2010). Os contextos concretos de adoção e execução destas políticas devem ser compreendidos como casos particulares, posicionados de forma *sui generis* na complexa trama da circulação global de modelos de intervenção (PECK, 2011). Nelas, as tendências abrangentes e a convergência de respostas à crise se chocam com heranças regulatórias e idiosincrasias político-institucionais próprias e específicas às escalas de execução. O que se origina, neste sentido, é um intrincado mosaico geográfico, híbrido e diferencial, no qual experimentações regulatórias disruptivas articulam-se às inércias e particularidades das localidades nos quais são aplicadas. Neste sentido, compreende-se que há, na realidade, vários “novos normais”.

Assim, para que possamos melhor compreender as complexidades e contradições deste processo, este trabalho defende a adoção de uma perspectiva metodológica comparativo-relacional, na qual os casos de execução de políticas de refuncionalização de distritos corporativos possam ser analiticamente enquadradas enquanto instâncias localizadas de concretização e particularização de uma tendência multilocal, abrangente e generalizada. Baseado nas contribuições de Jamie Peck (2011, 2015), Jennifer Robinson (2016, 2018) e Gillian Hart (2018), argumenta-se que a identificação e o balanço de semelhanças e diferenças entre as instâncias concretas constitui apenas o primeiro passo de um esforço comparativo aprofundado: faz-se necessário, também, tecer considerações acerca das relações estabelecidas entre elas. A busca por relações parte de um pressuposto teórico claro, baseado na concepção relacional do espaço proposta por Doreen Massey (2005), que assume a interconexão como elemento constitutivo das dinâmicas geográficas na contemporaneidade. Relacionalmente articulados no bojo de uma visão comparativa, o aqui e o lá podem ser analisados conjuntamente com significativo potencial de avanço reflexivo no campo dos estudos urbanos.

A segunda seção do artigo se detém sobre a relação entre conjunturas de crise e a busca por reajustes espaciais (HARVEY, 2001; HARVEY, 2013) para enquadrar a difusão de políticas de requalificação de distritos de negócios em cidades ao redor do mundo. Argumenta-se que a gravidade e a abrangência global da crise pandêmica devem ser vistas como elementos que dão particularidade e originalidade histórica à atual tendência de adoção de projetos de refuncionalização destas áreas.

A seção seguinte busca delinear e compreender o potencial reflexivo de metodologias comparativo-relacionais para a apreensão e compreensão da complexidade implícita na grande variedade de casos concretos de execução de modelos de intervenção requalificadora. As tensões entre o particular e o geral em termos de processos urbanos, bem como o estabelecimento de relações entre as diferentes instâncias de aplicação são destrinchados visando a identificação de novos caminhos teórico-metodológicos para a análise do fenômeno urbano.

A seção final do artigo é dedicada a ilustrar o potencial reflexivo da comparação relacional através de considerações acerca de dois contextos distintos nos quais políticas de refuncionalização de distritos de negócio tem avançado sob diferentes ritmos, em diferentes escalas e através de diferentes mecanismos político-regulatórios: o contexto brasileiro e estadunidense.

## **2. Crise e reajuste espacial**

O rebatimento espacial dos esforços de atenuação das crises inerentes ao capitalismo e de estabelecimento de novas condições econômicas de acumulação se expressa na readequação das bases geográficas da economia. Harvey (2001) assinala que o capital baseia suas lógicas de valorização em geografias diferenciais que são continuamente produzidas, reproduzidas e reconfiguradas em resposta às demandas de um sistema que tende a crises cíclicas. Daí decorre uma das contradições centrais do capitalismo: o fato de que, visando a sustentação de seu desenvolvimento em dado período histórico, ele estrutura uma organização espacial específica, que, em períodos posteriores, deve ser desmantelada e reconstruída para que se garanta a continuidade da acumulação sobre novos pilares. A reestruturação geográfica, neste sentido, surge como elemento harmonizador em períodos de incerteza, movimento simultaneamente destrutivo e criativo que redesenha de maneira descontínua e multiescalar as espacialidades do sistema (HARVEY, 2001).

O conceito de *spatial fix* (HARVEY, 2001; HARVEY, 2013) é mobilizado pelo autor para enquadrar analiticamente tais processos. A noção é evocada para melhor destrinchar o papel da

geografia nas dinâmicas de criação ou (adiamento da) solução de crises de acumulação, bem como as modalidades de diferenciação geográfica produzidas pelo capital em contextos de acirramento de suas contradições internas (HARVEY, 2001; BOK, 2019).

Sua tradução para o português é uma questão mais complicada do que pode parecer à primeira vista, uma vez que a palavra “*fix*” assume, no inglês, dois sentidos distintos, que se integram de maneira íntima na conceituação de Harvey: o termo exprime, de um lado, uma noção de correção ou conserto; de outro, pode também ser traduzido como o ato de fixar ou imobilizar. No primeiro caso, a noção de spatial fix aplica-se a processos mais gerais de ajuste e reorganização das estruturas espaciais tendo em vista a readequação dos condicionantes geográficos da acumulação, ou o redirecionamento de investimentos para certas áreas em cenários de superacumulação. Na segunda acepção, relaciona-se de forma mais específica às dinâmicas e contradições relativas ao capital fixo de tipo imóvel — a exemplo de estradas, portos e edifícios — que precisa ser efetivamente cravado no espaço para que possa cumprir seu papel de forma efetiva no processo produtivo (HARVEY, 2013).

Por mais que as duas noções sejam imbricadas, o presente trabalho dedica-se de maneira mais aprofundada à primeira concepção, relativa a dinâmicas de ajuste e reorganização das estruturas geográficas tendo em vista o aprimoramento das condições espaciais de investimento e retorno de capital. O efeito destes ajustes, muitas vezes disruptivos em termos de custos sociais, é a retomada dos trilhos da acumulação em tempos de incerteza, mas também o deslocamento escalar das contradições inerentes ao capital. Assim, não se trata de um processo corretivo, uma vez que o ajuste não suplanta contradições, apenas as realoca (HARVEY, 2001), razão pela qual Smith (2008) chega à conclusão de que não existe um ajuste espacial de fato, apenas um contínuo movimento de adiamento de resoluções.

O conceito do ajuste espacial congrega, para Bok (2019), uma miríade de perspectivas mobilizadas de acordo com as tendências e inclinações teóricas dos campos da geografia econômica e dos estudos urbanos ao longo dos anos: as proposições seminais de Harvey, em meados da década de 1980, tinham como foco a relação entre dinâmicas espaciais e a produção e circulação de capital em contextos de crise (HARVEY, 2013); já as perspectivas regulacionistas dos anos 1990, atentavam-se às condições extraeconômicas e institucionais de resolução de contradições através do espaço (PECK, TICKELL, 1994); atualmente, algumas das principais considerações acerca de ajustes espaciais tendem a enquadrá-los em termos de processos de reescalonamento do Estado (BRENNER, 2003). Assim, Bok vê, no contínuo redesenho das noções relativas ao ajuste espacial, a expressão da potência explicativa do conceito para compreensão das geografias diferenciais engendradas pelo desenvolvimento espacial desigual no capitalismo.

Importante notar que o redesenho das estruturas institucionais através da ação de grupos de pressão político-econômica formados por comissários de diferentes setores do capital tende a ser o caminho de implementação dos ajustes espaciais. Brandão (2017) assinala que contextos de crise constituem conjunturas estratégicas para o avanço de experimentações regulatórias nas mais variadas jurisdições, lançando as bases para a “reorganização e reconstrução de novas coerências estruturadas de caráter econômico, político e social” (pg. 513) através de diferentes escalas.

Na esteira deste processo, a transformação dos marcos regulatórios referentes à terra, mercadoria fictícia em termos polanyianos, tende à flexibilização, inaugurando, no espaço urbano, novas condições de investimento no ambiente construído. Isto é particularmente importante para o presente trabalho, posto que a requalificação de áreas centrais na esteira da crise da Covid-19 é dependente das inclinações dos agentes do mercado imobiliário.

As imagens de ruas e avenidas desertas, amplamente veiculadas nas mídias tradicionais e digitais durante as primeiras semanas e meses da pandemia, atestaram a abrangência e a gravidade da situação. Cidades tão distantes e distintas entre si, como Nova York e Cidade do

Cabo, Buenos Aires e Londres, Rio de Janeiro e Seoul, apenas para citar alguns exemplos, depararam-se com problemáticas similares de origem comum. Em face ao perigo do contágio pelo novo coronavírus, uma ameaça cujos efeitos no corpo eram ainda desconhecidos, a proximidade com o outro tornou-se um risco. O isolamento social foi resposta adotada por parcela significativa da população, que, refugiada em suas casas, evitou sair às ruas.

O mundo do trabalho também teve de adaptar-se. Se, por um lado, o *home office* surgiu como medida necessária para impedir o avanço do vírus, por outro, suscitou questões a serem resolvidas. A adoção de formas digitalmente mediadas de trabalho durante a pandemia teve efeitos particularmente disruptivos nos distritos de negócios, que apresentam significativa concentração de funções e atividades corporativas, administrativas e comerciais. Taxas de vacância de edifícios empresariais nestas áreas subiram no mundo todo nos primeiros meses da pandemia, marcando uma intensa desocupação de seus estoques imobiliários.

Se, antes da crise, distritos de negócio eram caracterizados pela circulação de trabalhadores de empresas, firmas e órgãos públicos, que realizavam diariamente o traslado casa-trabalho-casa, mantendo ocupadas, ao menos durante os horários comerciais, as ruas e comércios destas regiões, o trabalho remoto e a desocupação dos edifícios trouxe à tona um cenário de falência e vacância marcado por ruas vazias e comércios fechados. Uma nova rotina laboral se impôs, definida pela dissolução da divisão espacial clara entre casa e trabalho. O estoque imobiliário esvaziado dos distritos de negócio foi o mais gritante resíduo do desfazer destas fronteiras.

Apesar do progressivo retorno aos escritórios em face ao avanço das taxas de vacinação ao redor do mundo, tais questões não perderam sua validade. Antes, elas tem servido como base para propostas de refuncionalização do estoque imobiliário de distritos de negócios, visando atrair e fixar outros usos, em especial residenciais. Nesta perspectiva, a atração e a fixação de funções residenciais em áreas antes caracterizadas pela especialização unifuncional surge como ajuste espacial necessário para combater a fragilidade dos distritos de negócio frente a súbitas crises e inflexões no mundo do trabalho, inaugurando novas possibilidades de investimento de capital no ambiente construído, bem como novas modalidades de apropriação das riquezas geradas.

A existência de áreas quase exclusivamente dedicadas a usos corporativos, comerciais e administrativos nas cidades expressa uma espacialidade específica, historicamente ancorada. O postulado por trás do planejamento urbano moderno-funcionalista, que imperou nos países capitalistas durante grande parte do século passado, era o da divisão das funções no território visando o estabelecimento de um sistema espacial ordenado por critérios racionais. A industrialização galopante, argumentava Le Corbusier (1971), não poderia ajustar-se aos padrões precedentes de urbanização, de maneira que fez-se necessário o estabelecimento de uma nova lógica de ordenamento do espaço urbano, baseada na repartição das cidades em zonas especializadas, dedicadas a papéis específicos dentro de um sistema integrado — zoneamentos residenciais, industriais, corporativos, etc. (MARICATO, 2002).

Não por acaso a cidade moderno-funcionalista é compreendida por muitos enquanto uma cidade-máquina (VAINER, 2002b): a lógica de sua organização tinha como referência a fábrica taylorista, na qual os estágios do processo produtivo eram decompostos e recompostos tendo em vista a hiper produtividade via hiper especialização do trabalho. Os padrões da organização do espaço urbano e do processo produtivo se mesclavam sinergicamente no modelo moderno-funcionalista de cidade, de maneira que sua ascensão pode ser enquadrada como a constituição de um ordenamento espacial que, superando as disfunções e deseconomias da cidade pré-industrial, inaugurou uma urbe ajustada aos princípios da acumulação fordista-keynesiana.

Porém o esgotamento global do modelo fordista-keynesiano, em meados da década de 1970, não significou o fim da especialização funcional do espaço urbano: a rigidez (produtiva,

mas também espacial) do modelo precedente é contestada pelo atual padrão flexível de acumulação capitalista, mas, mesmo assim, os distritos de negócio perduram. Tenazes testemunhos espaciais dos princípios organizativos do planejamento moderno-funcionalista, sua persistência — e relevância econômica — nas cidades constata a inércia relativa do espaço construído face às transformações conjunturais do capitalismo.

Neste sentido, formas de planejamento e modalidades de intervenção urbana tipicamente compreendidas como expressão do padrão flexível de acumulação, como os grandes projetos de requalificação, tornados comuns partir da década de 1980 (HARVEY, 1989), incorporam posições críticas aos rígidos pressupostos espaciais da cidade-máquina moderno-funcionalista. Este tipo de projeto toma diversas formas e acepções (as mais comumente utilizadas são as de requalificação e revitalização, mas pode-se falar também de revalorização e, como é nossa escolha no presente trabalho, refuncionalização). A valorização fundiária por meio da articulação entre diferentes usos surge como meta a ser atingida por este tipo de projeto, cuja implementação em áreas centrais “degradadas” ou “disfuncionais” tende a ser executada em várias frentes: não apenas na readequação do mercado imobiliário, mas também na construção de equipamentos culturais e na atração de grandes eventos (BRETAS, 2021).

Mais do que isso: este tipo de projeto conforma novas formas de instrumentalização do espaço urbano e do ambiente construído como canais de atração de investimentos e valorização de capital em um contexto marcado pela desindustrialização das economias urbanas e por políticas de austeridade (HARVEY, 1989; SMITH, 1996). São, portanto, estratégias econômicas que dependem de transformações e correções flexibilizadoras ao sistema de regulação espacial que coordena fluxos de investimento e formas de apropriação da valorização, particular mas não exclusivamente no mercado imobiliário.

A isto se soma o fato de que projetos de requalificação de áreas centrais comumente mobilizam perspectivas adeptas ao chamado Novo Urbanismo, corrente da disciplina que, inspirada na crítica formulada por Jane Jacobs, advoga por princípios tornados *mainstream* nos últimos anos, a exemplo da chamada cidade de cinco (ou quinze) minutos, da mistura de usos no espaço e da caminhabilidade. Tais princípios conformam uma visão de política urbana diametralmente oposta aos mandamentos do período moderno-funcionalista, orientando novos modelos de cidade a serem seguidos.

Assim, nas últimas três décadas, projetos requalificadores tem avançado sobre áreas centrais de cidades ao redor do mundo, “readequando” estes espaços, cuja existência constitui herança de uma forma de planejamento pretérita, às novas demandas da acumulação flexível. O ritmo descontínuo e segmentado deste movimento expressa as formas contraditórias, as defasagens relativas e as geografias desiguais atreladas ao avanço global do padrão contemporâneo de acumulação (BRENNER et al, 2010). Se a literatura tem prestado maior atenção à requalificação (em sua forma clássica de revitalização) de áreas centrais de caráter industrial (ZUKIN; BRASLOW, 2011) ou de bairros centrais de perfil popular (SYKORA; SPACKOVA, 2020), pouco se investiga sobre o caso específico dos distritos de negócio, que tipicamente localizam-se nos centros de cidade. Talvez isso se deva ao fato de que, no contexto do capitalismo contemporâneo, no qual funções de comando e gestão detêm grande peso, a concentração de atividades corporativas em áreas específicas ainda faça certo sentido econômico, deixando os distritos empresariais fora da prioridade de políticas de revitalização. A exceção seria a difusão, em especial nas grandes cidades do mundo anglófono a partir da década de 1970, dos chamados *Business Improvement Districts*, uma modalidade de governança na qual proprietários e *stakeholders* de certas áreas urbanas, em geral distritos corporativos, articulam esforços conjuntos de gestão por meio da formação de entidades encarregadas da manutenção de equipamentos coletivos, da provisão de serviços públicos e da coordenação de eventos, por exemplo (HOYT; GOPPAL-AGGE, 2007).

Neste sentido, pode-se dizer que os distritos de negócio inscrevem-se em uma posição contraditória. Testemunhos de um período de planejamento no qual a organização do espaço urbano se dava com base na especialização funcional, sua permanência na contemporaneidade parece guardar relação com a relevância econômica que as atividades neles realizadas detém. Por isso, foram historicamente menos afetados por políticas de requalificação propriamente ditas do que outras tipologias de áreas centrais, como zonas históricas, bairros industriais, *waterfronts* portuários e comunidades populares.

A crise pandêmica iniciada em 2020, entretanto, tornou tal contradição, que antes era tolerável, em uma questão insustentável. Como vimos, a adoção do trabalho remoto fez avançar a demanda por soluções para o esvaziamento do estoque imobiliário dos distritos de negócio em cidades no mundo inteiro e, na esteira do processo, propostas de refuncionalização através da atração e fixação de funções residenciais tem proliferado. Neste sentido, compreendendo a miríade de projetos de requalificação de áreas centrais postos em marcha nas últimas décadas como efetivação de ajustes espaciais que, transformando as condições de investimento de capital no ambiente construído, vem readequando geografias de acordo com as demandas do capitalismo flexível, pode-se enquadrar a atual conjuntura como um contexto de ampliação e complexificação deste processo.

Não se trata, portanto, da inauguração de um novo período em termos de política urbana para áreas centrais, mas, antes, de um aprofundamento e aceleração de tendências flexibilizadoras que vinham avançando incrementalmente nestas áreas há anos. Além disso, suspeitamos que, no atual cenário, os distritos de negócio surgem como principais alvos deste tipo de estratégia. A crise pandêmica surgiu, simultaneamente, enquanto problema a ser resolvido e oportunidade para a concretização de ajustes espaciais que há muito vinham sendo aplicados de maneira descontínua e gradual. Ou seja, o que está em jogo é a constituição de novas bases geográficas para acumulação de capital e extração de mais-valia a partir da transformação das condições regulatórias que regem e coordenam a produção e reprodução dos ambientes urbanos centrais, particularmente os distritos de negócio.

A abrangência deste tipo de ajuste espacial, expresso na refuncionalização dos distritos de negócio, não significa uma homogeneização de disposições regulatórias entre diferentes cidades, tampouco sua implementação em localidades concretas se dá pelos mesmos caminhos e mecanismos institucionais, financeiros e políticos. Apesar da existência de densas redes internacionais de intercâmbio de políticas, nos quais modelos regulatórios circulam entre diferentes jurisdições na forma de “*best practices*” de gestão ou “receituários institucionais” (PECK, ; THEODORE, 2010; BRANDÃO, 2017), não há roteiro predeterminado e invariável para a implementação de políticas requalificadoras: sua adoção implica um choque com heranças regulatórias, socioculturais e político-institucionais locais, assim como com as inércias e cristalizações do ambiente construído sobre o qual agem, de maneira que o efeito desta interação não é somente imprevisível, como também híbrido e contraditório.

A rede de atores que incide sobre o processo de criação das novas coerências geográficas do espaço urbano se vale de agenciamentos multiescalares, de maneira que uma análise localista de tais dinâmicas, apesar de potencialmente fornecer *insights* relevantes acerca dos encadeamentos locais destes processos, são pouco capazes de elucidar a complexidade das articulações geográficas em jogo. Brenner (2019) assinala que o localismo metodológico impede o enquadramento teórico dos processos multiescalares e multilocais que coordenam a contínua criação e transformação de sistemas de regulação espacial na contemporaneidade. Assim, considerando que a atual rodada de políticas de refuncionalização de distritos de negócio representa uma tendência de abrangência global, impulsionada pelos efeitos disruptivos também globais da crise pandêmica, seus desdobramentos concretos revelam-nos mais quando analisados em conjunto. Neste sentido, o desenvolvimento de metodologias e pesquisas de caráter comparativo tem grande potencial.



## Pensando comparativamente: semelhanças, diferenças e interconexões

“O simples fato de que cidades existem em um mundo de cidades”, considera Jennifer Robinson (2011), “significa que qualquer tentativa de afirmação geral ou teórica acerca das cidades depende de, ou suscita, reflexões comparativas”<sup>6</sup>. Ao se utilizar da expressão destacada, Robinson não tem em mente o virtual avanço da urbanização sobre toda a superfície terrestre, ou seja, um mundo literalmente formado por cidades em toda a sua extensão. O termo se refere ao plano analítico no qual o fenômeno urbano se insere, o ponto de mirada que permite, a partir da aplicação do ferramental conceitual e teórico-metodológico propício, a análise de suas características e elementos distintivos.

Por mais que a autora tenha, posteriormente, alterado suas considerações ao afirmar que devemos pensar mais em termos de processos urbanos do que em termos de cidades propriamente ditas (ROBINSON, 2018) — este seria, afinal, um enquadramento estático se consideradas os complexos encadeamentos multiescalares que constituem o espaço urbano —, o cerne do argumento se mantém. Enquanto pensadores do urbano, devemos nos mover dentro de um campo que, mesmo marcado pela trans/multidisciplinaridade, é alicerçado sobre um conjunto de categorias voltadas a um objeto comum: o fenômeno urbano, que, com suas dinâmicas, regras e processos característicos, deve ser compreendido como um domínio intelectual dotado de certa autonomia (ROBINSON, 2011; PECK, 2014).

Mas delimitar este mundo de cidades, compreender suas dinâmicas e identificar os princípios segundo os quais opera não é tarefa simples. Implica questionar a generalidade e o rigor de afirmações acerca de processos urbanos: o que é geral e o que é particular? Afirmações sobre um contexto mantém validade quando transpostas a outras realidades? Qual a função das variações geográficas no contínuo esforço de construção da teoria? É neste sentido que Robinson (2011) afirma que debruçar-se sobre este mundo de cidades suscita o pensamento comparativo, por ela enquadrado como exercício de aproximação de diferentes localidades, muitas vezes distantes, por meio de operações teóricas, metodológicas e conceituais (ROBINSON, 2016).

Se, por um lado, Jennifer Robinson é uma das principais contribuintes do que tem sido chamado de virada (ou ressurgência) comparativa dos estudos urbanos (WARD, 2008), por outro, é importante sublinhar que pesquisas baseadas nesta metodologia não são, de forma alguma, novidade no campo. Pickvance (2001), por exemplo, nota que, sob certa ótica, toda e qualquer análise acerca de processos urbanos envolve, em maior ou menor grau, certo esforço de comparação.

Ward (2008) assinala que as décadas de 1970 e 1980, que viram as articulações seminais entre o pensamento urbano e a teoria marxista, foram marcadas por uma significativa profusão de estudos de caráter comparativo voltados à identificação de padrões da urbanização capitalista na escala internacional (WALTON, 1975; HARLOE, 1981). O foco das comparações, neste contexto, era a busca por regularidades compartilhadas entre os casos investigados. Nos anos 1990, por outro lado, tal postura metodológica viu-se escanteada em favor de estudos de casos singulares que objetivavam enquadrar seus objetos de análise na moldura conceitual hiperbólica das cidades globais (PECK, 2004), levando ao que Ward entende como uma marginalização do pensamento comparativo (2008: 406).

A primeira década do atual milênio, no entanto, viu uma ressurgência da sensibilidade comparativa no âmbito dos estudos urbanos (NIJMAN, 2007; WARD, 2008; ROBINSON, 2004; 2011). Tal movimento foi potencializado, em um flanco, pelas contribuições do chamado *assemblage urbanism*<sup>7</sup>, que, valorizando as complexidades tácitas e as idiosincrasias localizadas que condicionam os caminhos da urbanização, surgiu enquanto reação às conceituações enrijecedoras e totalizantes associadas à noção das cidades globais (AMIN;

THRIFT, 2002). Por outro, teve grande importância a inserção da crítica pós-colonial no pensamento urbano (ROY, 2009), que advogava, nos termos de Peck (2015: 166), por uma “completa reorientação dos estudos urbanos, uma teorização a partir de novas bússolas”, fazendo oposição às pretensões universalistas de conceituações então vigentes — a grande maioria das quais eram elaboradas tendo em mente a situação de cidades no Norte Global.

Para Ward (2008), a particularidade desta ressurgência está na compreensão relacional das escalas geográficas e das cidades propriamente ditas. Não mais tidas como estáticas e isoladas, as escalas surgem, nesta nova fase do pensamento comparativo, como condicionantes complexos de dinâmicas geográficas que são continuamente produzidas e reorganizadas pela ação social. As cidades, por sua vez, deixaram de ser concebidas como unidades auto evidentes e restritas, mas, mais do que isso, como expressão espacial de articulações multiescalares — chamando atenção, portanto, para os vínculos e conexões existentes entre elas.

Alicerçada sobre estas novas concepções escalares e urbanas, a comparação surge, portanto, como esforço de verificação de postulados teóricos por meio da aproximação analítica de duas ou mais instâncias concretas. O balanço entre similaridades e diferenças entre estas instâncias torna possível a testagem da validade de conceituações através de diversos casos, possibilitando a readequação da teoria. Assim, o pensamento comparativo pode por à prova interpretações canônicas acerca do fenômeno urbano, revelando suas fragilidades frente às variações concretas constatadas ou evidenciando sua pertinência explicativa. Neste sentido, como assinala Robinson (2016: 8) a comparação tem o potencial de “desenvolver novas abordagens para a compreensão de um expansivo e diversificado mundo urbano, teorizando a partir de diferentes pontos de partida”.

A atual difusão de projetos de refuncionalização de distritos de negócios pode parecer, à primeira vista, ou quando analisada a partir de uma perspectiva panorâmica, um movimento cujo corolário seria uma virtual homogeneização regulatória internacional, ao menos no que se refere às formas de planejamento voltadas a estas áreas. Porém, por mais evidentes que sejam as semelhanças entre tais políticas — especialmente em termos da tendência compartilhada à flexibilização regulatória e aos recursos técnico-retóricos que mobilizam —, a hipótese defendida neste trabalho é a de que, em cada caso, elas tem sido levadas a cabo através de caminhos políticos e jurídico-institucionais específicos. Assim, torna-se importante atentar-se aos mecanismos regulatórios inscritos no contexto das heranças e idiosincrasias socioespaciais próprias de cada uma das instâncias de execução que, por sua vez, condicionam resultados espaciais e regulatórios também distintos entre si. A identificação destas especificidades constitui um dos objetivos do exercício comparativo aqui proposto.

Uma análise da atual tendência de readequação funcional dos distritos de negócios, deve integrar, portanto, considerações acerca da dependência de trajetória e do posicionamento de cada caso de efetivação destes reajustes no contexto de um “mundo de cidades” (ROBINSON, 2011), ou seja, no plano analítico do fenômeno urbano. Ao movimento sistêmico suscitado pela pandemia, ou seja, à tendência internacional expressa na busca de ajustes espaciais em áreas urbanas centrais e/ou de negócios ao redor do mundo, articula-se a questão dos condicionantes específicos de cada caso. Esta imbricação entre geral e particular dá origem a um contraditório e intrincado mosaico de experimentações regulatórias, cuja apreensão e análise demanda um esforço de mirada comparativo. A tensão geral-particular pode, então, ser decomposta visando uma apreciação mais aprofundada deste complexo movimento.

Refletir comparativamente é profícuo no sentido de que, se considerados isoladamente, os casos e instâncias concretas de avanço de projetos de refuncionalização nos revelam apenas parte das dinâmicas implicadas na tendência geral de busca por ajustes espaciais. Estudos de caso isolados podem redundar em pesquisas de cunho meramente descritivo, que não vão muito além do levantamento e exposição de dados. Este, como nota Peck (2014), tende a ser o caso de pesquisadores que creem que cada contexto urbano constitui-se enquanto um universo em si

mesmo, e, portanto, enquanto fenômeno incomparável que deve ser analiticamente isolado. Tal posição, baseada em uma concepção absoluta do espaço, não abre margem para o engajamento teórico entre diferentes casos. Outra potencial problemática de estudos de casos singulares se relaciona a pesquisas que, identificando as condições e forças causais por trás de processos que se desenrolam em uma dada localidade, assumem que estas condições e forças causais são aplicáveis a outros contextos. Uma vez transformadas em modelos explicativos pretensamente universais, causam distorções na compreensão do fenômeno urbano ao tomar a parte como o todo, transpondo constatações realizadas nas escalas locais para a totalidade geográfica mundial (ROY, 2016).

O engajamento comparativo que defendemos neste trabalho deve dedicar-se a preencher as lacunas destas posições, revelando, além de variações e semelhanças entre os casos selecionados, os vínculos e conexões estabelecidos entre eles. Este é o segundo objetivo do exercício comparativo aqui proposto. Implica reconhecer as localidades concretas nas quais os processos investigados se desenrolam como pontos distintos mas conectados de uma geografia global (HART, 2018), nos quais processos análogos se desenrolam por meio de caminhos variados e muitas vezes contraditórios. Ou seja, toma como ponto de partida uma concepção relacional do espaço geográfico (MASSEY, 2005), que situa as interconexões multiescalares e a variedade de trajetórias como elementos constituintes de processos localizados.

Devemos, por isso, evitar cair nas armadilhas do localismo metodológico, tomando consciência dos limites impostos por análises de caráter universalista ou que dedicam mais tempo a elementos meramente descritivos do que a exercícios de abstração dedicados à problematização do posicionamento dos casos estudados dentro de um contexto mais amplo e abrangente (BRENNER 2019, BRANDAO, 2012). Mais do que efeito da ação de coalizões de agentes locais em torno de máquinas de crescimento (MOLOTCH, 1976) ou do emprego de estratégias políticas, econômicas e retóricas por representantes de setores do capital diretamente inseridos na produção do espaço das cidades (MARQUES, 2016), processos urbanos como a atual onda de refuncionalização de áreas de negócio são produto, também, de articulações multiescalares que aproximam diferentes localidades, entidades e processos por meio da circulação de modelos de intervenção e regulação do espaço (PECK, THEODORE, 2011). Resta compreender, através do pensamento comparativo, de que maneira os diferentes pontos da geografia global (HART, 2018) são conectados por tais articulações.

Estes canais de circulação não se distribuem horizontalmente entre as localidades que adotam tais modelos de intervenção. Sua condição de existência é uma hierarquização global entre cidades e localidades que exportam e outras que adotam políticas circulantes (ROBINSON, 2018). Pressupõem, além disso, a ação de agentes mediadores, sejam estes institucionais, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento, consultores e especialistas que ministram palestras e cursos em diversas partes do mundo, ou mesmo entidades associativas de caráter diverso.

Tampouco, como vimos, a adoção dos modelos regulatórios circulantes por diferentes localidades implica uma homogeneização da paisagem regulatória global. A mecânica da adoção perpassa estágios de discussão, adaptação e adequação destes modelos aos variados ambientes regulatórios no qual eles são aplicados, de forma que resultam em um combinação híbrida e diferencial (PECK, THEODORE, BRENNER, 2010). O “choque” entre modelos circulantes e as heranças e condições dos locais nos quais estes se instalam tem originado um quadro de diferenciações regulatórias em nível global, tanto em termos do processo de adaptação e aplicação dos modelos quanto em termos dos efeitos espaciais concretos desta aplicação. Por isso, Peck e Theodore (2010) chamam a atenção para a importância de conceber a circulação de políticas como um processo marcado pela mobilidade e pela mutação, em contraste a perspectivas anteriores caracterizadas pela concepção de dinâmicas de transferência e difusão, que pressupunham a reprodutibilidade mecânica de modelos de

intervenção. A circulação destes modelos não se realiza, como notam esses autores, através da simples transferência de políticas de uma localidade à outra. Envolve, mais do que isso, a “reconstituição de arenas de poder, uma vez que a circulação de ideias e práticas redesenha as relações entre jurisdições”<sup>8</sup> (PECK; THEODORE, 2010: 170).

Ao suscitar a busca por novos ajustes espaciais no ambiente urbano, a crise da pandemia ativa os circuitos de intercâmbio de modelos de intervenção, estruturando e reforçando redes simbióticas e policêntricas de aprendizagem e mimetismo entre diferentes localidades e redesenhando paisagens e regimes regulatórios de cidades ao redor do mundo. Na esteira deste processo, que é simultaneamente agregador (uma vez que representa a busca de soluções para uma problemática comum a diferentes localidades) e fragmentador (uma vez que ocasiona, como vimos, diferenciações georregulatórias), aprofunda as interconexões relacionais que articulam localidades distantes em uma geografia global (PECK, 2011; HART, 2018).

Robinson (2018) defende que uma reflexão comparativa acerca do vínculo relacional de processos urbanos localizados, vistos pela lente da circulação de modelos de intervenção, pode expandir os horizontes da teoria urbana. “Ao ampliar a análise comparativa”, argumenta, “trabalhando com as conexões, podem ser geradas compreensões produtivas e relevantes sobre a natureza do urbano” (ROBINSON, 2018: 222-223). Para tanto, essa autora delinea duas rotas metodológicas intimamente imbricadas: é importante, primeiramente, determinar os vínculos existentes entre contextos diferentes, visando identificar as rotas seguidas pelos modelos de intervenção e os mecanismos e agenciamentos envolvidos nesta transposição. Não menos importante é atentar-se aos enquadramentos e tendências transnacionais que condicionam os vínculos entre localidades diferentes, dedicando-se mais à questão de “como ‘chegamos’ às políticas urbanas do que em como elas ‘chegam’ a algum lugar” (ROBINSON, 2018). Ainda segundo essa autora, significa dizer que as instâncias concretas de aplicação de modelos regulatórios devem ser analisadas em sua singularidade no contexto de um “campo virtual compartilhado”.

Há duas maneiras (profundamente articuladas) de lidar com estas singularidades localizadas em sua relação com o esforço comparativo de desenvolvimento de nossa compreensão acerca do “mundo de cidades”. De um lado, podemos tê-las como ponto de chegada da pesquisa. Neste caso, o objetivo da investigação comparativa é a constatação e compreensão das diferenças e conectividades existentes entre os casos levantados. De outro lado, as singularidades identificadas podem servir como ponto de partida para a adequação da teoria — agora, as particularidades de cada caso, que evidenciam os limites explicativos e pontos cegos da teoria vigente, constituem plataformas a partir das quais podemos adaptar e aprofundar nossas conceituações acerca do fenômeno urbano, beneficiados pela comparação de suas expressões contextuais. Evidentemente, a segunda postura metodológica pressupõe a primeira, uma vez que, para que particularidades possam efetivamente servir como pontos de apoio para novas teorizações, faz-se necessário, antes, sua identificação. São, neste sentido, estágios distintos, metodologicamente separados, mas intimamente conectados.

O presente trabalho, na próxima seção, se restringe à primeira destas posturas — não porque elas não possam ser conciliadas em um mesmo trabalho, mas porque a identificação e compreensão das particularidades de cada instância é uma tarefa mais complicada do que pode parecer à primeira vista. Buscando ilustrar o potencial do pensamento comparativo, o foco da argumentação se divide entre os contextos brasileiro e estadunidense para melhor compreender as especificidades do avanço de projetos de refuncionalização de distritos de negócio em cada uma destas duas instâncias.

#### **4. Recuperação pós-pandêmica e refuncionalização urbana: Brasil e Estados Unidos**

Desde 2021, algumas grandes cidades brasileiras tem posto em marcha projetos de transformação de suas áreas centrais objetivando a recuperação pós-pandêmica por meio da atração e fixação de funções residenciais. Como citado anteriormente, tais projetos surgem, em nossa concepção, como avanço de ajustes espaciais que vinham sendo implementados em regiões centrais/distritos de negócios de maneira gradual pelo menos desde meados da década de 1970, mas que, no contexto da pandemia, foram impulsionados.

Rio de Janeiro e São Paulo são dois casos ilustrativos. Atualmente, as duas cidades contam com programas de refuncionalização de suas áreas centrais: na capital fluminense, o Reviver Centro configura uma visão abrangente de requalificação que, dividida em diversos eixos, incorpora considerações de sustentabilidade, espaços públicos e memória urbana, mas cuja principal sustentação é a criação de benefícios fiscais e construtivos ao setor imobiliário. Já o Requalifica Centro, de São Paulo, opera em uma concepção mais estreita, tendo como foco específico o incentivo (também através de benefícios ao mercado) à readequação de edificações antigas e ociosas no centro da cidade. Há outros casos: Porto Alegre aprovou, em fins de 2021, o Programa de Reabilitação do Centro Histórico, ao passo que, em Belo Horizonte, a prefeitura recentemente organizou um Grupo de Trabalho encarregado da elaboração do futuro projeto de refuncionalização da área central.

Esta tendência, como falamos, não se restringe ao Brasil. Há iniciativas semelhantes em marcha em diversas cidades dos Estados Unidos, por exemplo. Em Chicago, a *iniciativa La Salle Street Reimagined* visa promover a conversão de edifícios empresariais para uso residencial nos arredores de uma das principais ruas de seu centro financeiro. A prefeitura de Washington D.C. tem advogado fortemente por transformações no zoneamento que permitam a transformação do principal distrito de negócios em uma área de caráter misto. Em Nova York, uma força-tarefa especial tem debatido oportunidades de adaptação regulatória para facilitar a conversão de uso de edifícios nos polos corporativos de Manhattan. O mesmo ocorre em Denver, onde a prefeitura recentemente anunciou a contratação de um serviço de consultoria para a elaboração do futuro plano de requalificação do centro de negócios da cidade.

As semelhanças entre os exemplos chamam a atenção. Em síntese, pode-se afirmar que todos os projetos citados tem o objetivo comum de combater a crescente vacância do estoque imobiliário de suas áreas centrais/corporativas, previamente caracterizadas pela presença de funções empresariais e comerciais, por meio da atração e fixação de novos residentes. O modelo do distrito especializado, herança do planejamento moderno-funcionalista é questionado em favor da mistura de usos como chave para atingir a utopia da resiliência urbana. Para isso, as iniciativas destacadas adotam o apoio ao *retrofit* como principal caminho para efetivação desta visão compartilhada acerca do futuro das cidades.

Para além destas similaridades, os projetos citados são orientados pelos — para não dizer dependente dos — humores do mercado imobiliário. Buscam, neste sentido, flexibilizar leis urbanísticas, criando condições regulatórias favoráveis à ação dos agentes deste setor, especialmente incorporadores e construtores, através de benefícios construtivos, incentivos fiscais e gratificações diversas. Para tanto, os processos de elaboração das iniciativas citadas integraram ou integram as sugestões destes agentes, cujas perspectivas de acumulação de capital e captura da renda fundiária estão sujeitas às restrições regulatórias que condicionam o investimento e apropriação da valorização do solo urbano.

Ou seja, os princípios da acumulação de capital e da captura da renda fundiária parecem ser os elementos que, em última análise, orientam as iniciativas citadas. Esta é mais uma evidência de que a tendência investigada neste trabalho não constitui uma ruptura em relação aos padrões de planejamento urbano vigentes nas últimas décadas, seja em termos de forma ou de conteúdo. A originalidade histórica da atual rodada de políticas de refuncionalização é, antes, a maneira através da qual elas tem sido impulsionadas, seja nos Estados Unidos ou no Brasil —

ou seja, em função dos efeitos disruptivos trazidos pela pandemia, que tem suscitado experimentações regulatórias flexibilizadoras em variadas jurisdições.

É bem verdade que similaridades tão marcantes acabam por eclipsar as diferenças e particularidades de cada caso. Mas estas não são menos importantes para a compreensão do processo. Análises menos atentas poderiam, hipoteticamente, mobilizar o conceito das máquinas de crescimento urbano (MOLOTCH, 1976) para enquadrar as iniciativas de refuncionalização em vista. Apesar desta noção manter validade para o caso norte-americano, seu emprego no contexto brasileiro, apesar de possível, esbarra em certas especificidades nacionais, especialmente em termos de nosso desenho federativo, devendo ser relativizado.

Para Molotch (1976), as máquinas de crescimento surgem da coalizão entre governos locais, proprietários fundiários e investidores privados que sustenta ciclos de crescimento econômico baseados na promoção imobiliária (MARQUES, 2017). Apesar da influência, o conceito foi desenvolvido a partir de estudos no contexto estadunidense, onde a estrutura federativa descentralizada garante pouco ou nenhum repasse de recursos às escalas locais. Disso decorre a dependência de governos municipais para com investidores privados detentores de recursos necessários ao financiamento de políticas urbanas. Outra especificidade norte-americana é a debilidade dos mecanismos de coordenação para o desenvolvimento de uma política urbana nacional. Governos locais não são sujeitos à orientação de esferas superiores; não existem obrigações para revisão regular de leis urbanísticas; não há instâncias de apelação para decisões locais de planejamento (COX, 2017). Esta soma entre autonomia de planejamento e atrofia de recursos públicos gera o ambiente propício para a formação das máquinas de crescimento urbano.

Na estrutura federativa brasileira, as políticas urbanas também são, em grande parte, incumbência dos municípios, que gozam de relativa autonomia. Entretanto, como nota Marques (2016; 2017), a Constituição Federal garante o acesso dos municípios a recursos federais por meio de diferentes modalidades de transferência e repasse. Isso previne que a dependência de governos locais para com investidores privados atinja o nível dos Estados Unidos. Além disso, apesar da autonomia dos municípios para política urbana, eles ainda estão sujeitos a certas diretrizes nacionais, como a obrigatoriedade da revisão decenal de Planos Diretores.

Não se trata de afirmar que a política urbana no Brasil não seja influenciada por proprietários fundiários e agentes do setor imobiliário através de pressões e articulações com governos locais — ela evidentemente o é. Entretanto, importa sublinhar as diferentes condições e mecanismos de funcionamento da “máquina brasileira” de crescimento. Para Marques (2010: 30), ela estaria “mais ligada à execução de obras e à contratação de serviços do que à captura de valorizações fundiárias”. Por isso, a promoção do crescimento por meio da transformação e da incorporação imobiliária é uma estratégia com menor centralidade no caso brasileiro se comparado ao contexto estadunidense. Aqui, os capitais promotores da transformação urbana (particularmente os da construção) organizam suas estratégias tendo como foco o acesso aos fundos públicos, uma espécie de inversão em relação ao caso norte-americano, no qual o financiamento do planejamento local depende, grosso modo, da anuência de investidores privados.

Outra diferença é o fato de que, nos Estados Unidos, as coalizões de crescimento urbano encontram canais profícuos de articulação e legitimação nos *Business Improvement Districts*. Vigentes em diversas cidades do país, os BIDs são um modelo corporativo de gestão urbana no qual proprietários, incorporadores e empregadores locais — os “stakeholders” de certas áreas específicas, geralmente distritos centrais e/ou de negócios, associam-se em torno de entidades dedicadas ao desenvolvimento destas áreas. A provisão de serviços coletivos, a manutenção de equipamentos públicos e a promoção de eventos diversos são algumas de suas responsabilidades, geralmente viabilizadas por meio de contribuições financeiras por parte dos integrantes da entidade.

Em última análise, os BIDs funcionam como catalisadores da valorização imobiliária dos distritos nos quais operam. Para tanto, tais entidades atuam na promoção de políticas urbanas, especificamente aquelas que trariam benefícios fundiários às suas jurisdições. Assim, eles têm papel potencializador no avanço de políticas de promoção à refuncionalização de distritos corporativos nos Estados Unidos. Em Washington DC, por exemplo, o relatório quadrimestral da *Downtown Improvement District Corporation* destacou e ressaltou a importância de dar continuidade a ações da prefeitura local que tem flexibilizado a conversão de uso de edifícios empresariais<sup>9</sup>.

Como não há algo próximo ao modelo dos BIDs em cidades brasileiras, os atuais projetos de refuncionalização urbana não podem se valer do efeito catalisador destes canais de articulação local. Não significa que os interessados na promoção deste tipo de iniciativa (incorporadores e proprietários, principalmente) não congregam-se em grupos de pressão junto ao poder público para afirmar suas visões de cidade. Apenas aponta para o fato de que, no caso brasileiro, suas capacidades associativas (ao menos em termos da formação de entidades locais dedicadas à valorização de seus ativos) são limitadas em função da estrutura regulatória nacional.

A atuação dos BIDs em projetos de refuncionalização nos Estados Unidos vem se dando em duas escalas distintas mas conectadas: se, na escala local, eles vêm potencializando este tipo de iniciativa através do reforço a coalizões pró-crescimento, na escala nacional, os BIDs têm acionado e mobilizado os canais de circulação interjurisdicional de políticas. Estes canais, como vimos, articulam uma multitude de atores em torno de certos modelos de intervenção tidos como *best practices* de gestão e planejamento (PECK; THEODORE, 2011). Nestas complexas redes, os BIDs tem se integrado a outras entidades no esforço de promover novas disposições regulatórias em nível federal voltadas à refuncionalização de distritos corporativos.

Entre estas entidades está a *International Downtown Association* (IDA), organização que congrega “*place management leaders*” (representantes de governos locais, companhias imobiliárias, entre outros) com o objetivo de fomentar o intercâmbio de políticas e práticas regulatórias para áreas urbanas centrais. Na conferência anual de 2022<sup>10</sup>, os membros do IDA aprovaram uma resolução em defesa do chamado *Revitalizing Downtowns Act*, projeto de lei apresentado ao Congresso estadunidense no ano anterior. O projeto visa direcionar recursos federais para iniciativas de *retrofit* em edifícios empresariais de cidades dos Estados Unidos. Se aprovado, portanto, o ato configurará um marco regulatório nacional para requalificação intraurbana, criando uma base jurídico-creditícia para novas rodadas de investimento no ambiente construído e anulando fricções relativas ao processo de refuncionalização do estoque imobiliário de áreas centrais<sup>11</sup>.

Em defesa do projeto de lei, o IDA vem capitaneado o *Revitalize Our Cities* (ROC), uma coalizão nacional que congrega 37 organizações de mais de 20 estados, como câmaras de comércio, promotores imobiliários e BIDs. “Se os custos da conversão são desafiadores e demandam expressivos investimentos privados”, afirma David Downey, CEO do IDA e integrante do ROC, “políticas fiscais podem gerar incentivos, criando viabilidade financeira. Encorajamos o Congresso a aprovar rapidamente esta legislação crucial”<sup>12</sup>. Além do ROC, outras alianças vem pressionando o Legislativo estadunidense a aprovar o *Revitalizing Downtowns Act*, com destaque para a Conferência de Prefeitos dos Estados Unidos, que, em seu nonagésimo congresso, anunciou apoio incondicional ao projeto de lei<sup>13</sup>.

A existência e ação destas redes transjurisdicionais, formadas por entidades privadas e representantes de governos locais, evidenciam que, nos Estados Unidos, há um esforço de coordenação em nível nacional em prol do avanço de projetos de refuncionalização de distritos de negócio. A conjugação de diferentes atores, articulados em torno de circuitos de promoção de modelos regulatórios, indica um alargamento da envergadura de ação destes agentes que, se valendo de estratégias multiescalares, amplificam e potencializam sua influência junto ao Estado

— tanto nos governos locais quanto na escala federal. Indicam também o amadurecimento das redes de intercâmbio de políticas no país, que reforçam os vínculos regulatórios, o referenciamento mútuo e a produção relacional de contextos urbanos e ajustes espaciais.

Não há, no caso brasileiro, um esforço coordenado na escala nacional em prol de refuncionalização de áreas centrais. Aqui, por mais que tenham sido acionados circuitos globais de best practices de gestão e planejamento urbanos em sua elaboração, o avanço destas iniciativas tem se dado de maneira fragmentária, sem grande margem para a articulação e intercâmbio entre diferentes prefeituras — o que não significa que, nos próximos anos, tais esforços de coordenação não possam vir a ser desenvolvidos. Esta fragmentação expressa os limites escalares com os quais tem se defrontado os projetos de refuncionalização de áreas centrais no Brasil: sem a possibilidade de linhas de crédito federais para este tipo de iniciativa no horizonte, como é o caso dos Estados Unidos com o *Revitalizing Downtowns Act*, as estratégias de promoção da refuncionalização mobilizadas no contexto brasileiro vem sendo esquadrihadas e restritas às escalas locais, sem grandes movimentos em prol da construção de um marco regulatório nacional que promova a realização de ajustes espaciais.

Mesmo assim, os projetos e iniciativas de refuncionalização de áreas de negócio no Brasil se valem da circulação e intercâmbio internacional de modelos de intervenção para a construção de suas propostas. No Rio de Janeiro, por exemplo, o Programa Reviver Centro incorpora contribuições de experiências regulatórias ao redor do mundo, como um painel de monitoramento dos *retrofits* no Centro, inspirado em uma experiência semelhante da cidade de Melbourne. A iniciativa de aluguel social, também inscrita no âmbito do Reviver Centro, se valeu de aprendizados a partir de um projeto semelhante de Paris. Além disso, a recém-instituída Aliança do Centro, associação formada por proprietários e investidores da área central carioca, tem mobilizado esforços para a constituição do primeiro *Business Improvement District* do Brasil, inspirado no êxito de tal modelo de governança em outras cidades, particularmente nos Estados Unidos. Estas conexões evidenciam a importância e o vigor dos vínculos estabelecidos entre diferentes localidades através dos circuitos internacionais de intercâmbio de modelos regulatórios.

## 5. Conclusão

Do ponto de vista das áreas centrais em geral e dos distritos de negócio em específico, a crise da pandemia não parece apontar para uma ruptura na forma de novos padrões de produção do espaço urbano. Antes, o que parece estar se desenrolando é o aprofundamento de tendências vigentes desde meados das décadas de 1970 e 1980: novas rodadas de requalificação, revalorização e refuncionalização, processos que não são qualquer novidade no âmbito das práticas contemporâneas de planejamento urbano, vêm sendo elaboradas e aplicadas nestas áreas. Estes ajustes espaciais vêm suscitando movimentos de revisão e experimentação regulatória em variadas escalas e jurisdições.

Esta nova rodada de políticas de refuncionalização ganha impulso no sentimento de calamidade e urgência trazido pela crise pandêmica, que causou bruscas mudanças no mundo do trabalho, manifestadas no esvaziamento de escritórios e lojas de áreas centrais e/ou de negócio e no risco de desvalorização do capital fixo de firmas e empresas. Esta é sua particularidade em relação a projetos anteriores.

Buscando respostas regulatórias para a crise, governos e coalizões locais acionam circuitos de intercâmbio de políticas, mobilizando modelos de intervenção urbana baseados na flexibilização da legislação urbanística e na concessão de benefícios fiscais e creditícios para proprietários fundiários e desenvolvedores imobiliários. Mas a convergência de diferentes localidades do mundo em torno destas soluções não é indício de uma eventual homogeneização das cidades, uma vez que, em cada uma das instâncias concretas de adoção e aplicação, estes



modelos hibridizam-se em um processo de mescla com camadas regulatórias pré-existentes. Quer dizer, passam por estágios de acomodação e adaptação aos contextos concretos nos quais são aplicados. O corolário deste movimento, nos parece, será a agudização das variações regulatórias em nível global, ou seja, uma complexificação do mosaico urbano internacional.

Visando apreender os sentidos e desdobramentos desta complexificação, os estudiosos do urbano poderiam beneficiar-se do rico debate acerca de metodologias comparativas que vem animando o campo ao longo das últimas duas décadas. Porém, tal inflexão metodológica se mantém, grosso modo, restrita à literatura anglófona, o que indica certos pontos cegos para os quais devemos estar atentos. O esforço comparativo que este trabalho defende parte de uma concepção relacional do espaço geográfico e se realiza em duas etapas: primeiramente, através da aproximação analítica de diferentes contextos, buscando identificar e compreender padrões compartilhados, variações específicas e vínculos de referenciamento, sejam estes mútuos ou não. Em segundo lugar, resultados determinados devem ser apreciados de maneira reflexiva, tendo como finalidade o desenvolvimento de novas formas de teorização do urbano.

Não se trata, claro, de uma tarefa fácil. O grau de seu êxito, aliás, parece depender da colaboração científica e do engajamento teórico entre pesquisadores de diferentes localidades, articulados em torno de inquietações compartilhadas e projetos colaborativos de investigação. O presente trabalho, como dito anteriormente, se deteve na primeira das duas etapas descritas acima e não teve como objetivo esgotar as considerações comparativas possíveis entre os contextos brasileiro e norteamericano. Visou, antes, conceber e indicar algumas rotas analíticas potencialmente profícuas que, no futuro, podem vir a delinear um esforço de pesquisa mais sólido e vigoroso.

## 6. Referências

- AMIN, Ash; Thrift, Nigel. **Cities: reimagining the urban**. Cambridge: Polity Press, 2002.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. pp. 11-74.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2007.
- BOK, Rachel. "By our metaphors you shall know us: the 'fix' of geographical political economy". **Progress in Human Geography**. Vol. 43, N. 6, pp. 1087-1108, 2019.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora Unicamp, 2012.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Rodadas de neoliberalização e produção do espaço recente no Brasil. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina [org]. *Espaço e metropolização: cotidiano e ação*. Rio de Janeiro: Consequência. pp. 513-544.
- BRENNER, Neil. **New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BRENNER, Neil. Urban growth machines - but at what scale?. In: *New Urban Spaces: urban theory and the scale question*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- BRENNER, Neil. PECK, Jamie. THEODORE, Nik. "After neoliberalization?". **Globalizations**. Vol. 7, N. 3, pp. 327-345. 2010.
- BRÊTAS, Vicente. **Requalificação urbana e experimentação regulatória no Programa Reviver Centro**. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2021.

BROUDEHOUX, Anne-Marie; MONTEIRO, João Carlos. "Reinventing Rio de Janeiro's old port: territorial stigmatization, symbolic re-signification, and planned repopulation in Porto Maravilha". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol. 19, N. 3, pp. 493-512, 2017.

CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

Cox, Kevin. "Revisiting 'the city as a growth machine'". **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**. Vol. 10, N. 3, pp. 391-405, 2017.

HARLOE, Michael. Notes on comparative urban research. In: DEAR, Michael; SCOTT, Allen [org.]: *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. New York, NY: Methuen Press, pp. 179-195, 1981.

HART, Gillian. "Relational comparison revisited: Marxist postcolonial geographies in practice". **Progress in Human Geography**. Vol. 42, N. 3, pp. 371-394, 2018.

HARVEY, David. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**. Vol. 71, N. 2, pp. 3-17, 1989.

HARVEY, David. "Globalization and the spatial fix". **Geographische Revue**, Vol. 3, N. 2, pp. 23-30, 2001.

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

HOYT, Lorlene; GOPAL-AGGE, Devika. "The Business Improvement District model: a balanced review of contemporary debates". **Geography Compass**. Vol. 1, N. 4, pp. 946-958, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. pp. 11-74.

MARQUES, Eduardo. "De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas". **Novos Estudos CEBRAP**. Vol. 35, pp. 15-33, 2016.

MARQUES, Eduardo. "Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 32, N. 95, pp. 1-18, 2017.

MASSEY, Doreen. **For Space**. London: Sage Publications, 2005.

NIJMAN, Jan. "Introduction: comparative urbanism". **Urban Geography**. Vol. 28, N. 1, pp. 1-6, 2007.

MOLOTCH, Harvey. "The city as a growth machine: Toward a political economy of place". **American Journal of Sociology**. Vol. 82, N. 2, pp. 309-332, 1976.

PECK, Jamie. "Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation". **Progress in Human Geography**. Vol. 35, N. 6, pp. 773-797, 2011.

PECK, Jamie. "Cities beyond compare?". **Regional Studies**. Vol. 49, N. 1, pp. 160-182, 2015.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations". **Geoforum**. Vol. 41, N. 2, pp. 169-174, 2010.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Searching for a new institutional fix: the After-Fordist crisis and the global-local disorder. In: AMIN, Ash [org.]. *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994. pp. 280-315.

PICKVANCE, Christopher. "Four varieties of comparative analysis". **Journal of Housing and the Built Environment**. Vol. 16, N. 1, pp. 7-28, 2001.

PORTER, Libby; SHAW, Kate. **Whose urban renaissance?** an international comparison of urban regeneration strategies. New York: Routledge, 2013.

ROBINSON, Jennifer. "In the tracks of comparative urbanism: Difference, urban modernity and the primitive" **Urban Geography**. Vol. 25, N. 8, pp. 709-723, 2004.

ROBINSON, Jennifer. "Cities in a world of cities: the comparative gesture". **International Journal of Urban and Regional Research**. Vol. 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**. Vol. 40, N. 1, pp. 187-199, 2016.

ROBINSON, Jennifer. "Comparando a mobilidade das políticas públicas: processos de urbanização, instâncias repetidas e topologias". **Revista de Administração Pública**. Vol. 52, N. 2, pp. 221-243, 2018.

ROY, Ananya. "The 21st-Century metropolis: new geographies of theory". **Regional Studies**. Vol. 43, N. 6, pp. 819-830, 2009.

ROY, Ananya. "Who's afraid of Postcolonial Theory?". **International Journal of Urban and Regional Research**. Vol. 40, N. 1, pp. 200-209, 2016.

RUTLAND, Ted. "The financialization of urban redevelopment". **Geography Compass**. Vol. 4, N. 8, pp. 1167-1178, 2010.

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

SMITH, Neil. "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy". **Antipode**. Vol. 34, N. 3, pp. 427-450, 2002.

SMITH, Neil. **Uneven Development: nature, capital and the production of space**. Athens: University of Georgia Press, 2008.

SYKORA, Jan. SPACKOVA, Petra. "Neighbourhood at the crossroads: differentiation in residential change and gentrification in a post-socialist inner-city neighborhood". **Housing Studies**. Vol. 37, N. 5, pp. 1-27, 2020.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano?. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. pp. 11-74.

WALTON, John. "Problems of method and theory in Comparative Urban Studies". **Urban Affairs Quarterly**. Vol. 11, N. 1, pp. 3-12, 1975.

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

ZUKIN, Sharon. "Gentrification: culture and capital in the urban core". **Annual Review of Sociology**. Vol. 13, pp. 129-147, 1987.

ZUKIN, Sharon; BRASLOW, Laura. "The life cycle of New York's creative districts: Reflections on the unanticipated consequences of unplanned cultural zones". **City, Culture and Society**. Vol. 2, N. 3, pp. 131-140, 2011

## 7. Notas de fim

1. Tradução do autor. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-COVID-19.pdf>>

2. *Transformación del Área Céntrica de La Ciudad de Buenos Aires*. Disponível em: <[https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/normativa\\_microcentro.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/normativa_microcentro.pdf)>

3. *Housing in Downtown Abetement Program* – Washington D.C. <<https://mayor.dc.gov/release/mayor-bowser-celebrates-future-housing-downtown-dc>>
4. *State of Cape Town Central City Report 2021*. Disponível em: <[https://issuu.com/capetowncentralcityimprovementdistrict/docs/state\\_of\\_cape\\_town\\_central\\_city\\_report\\_2021](https://issuu.com/capetowncentralcityimprovementdistrict/docs/state_of_cape_town_central_city_report_2021)>
5. Disponível em: <<https://www.straitstimes.com/singapore/housing/workspaces-near-home-a-vibrant-cbd-and-flexible-land-use-among-strategies-for-singapores-future>>
6. ROBINSON, 2011. Tradução e destaque autor.
7. A noção de *assemblage urbanism* surgiu, em fins da década de 1990, para enquadrar a complexidade inerente às cidades. Para seus adeptos, cada ambiente urbano constitui-se como emaranhado contextual e único de diferentes atores e variados processos, que se integram de maneira *sui generis* no cotidiano urbano. Trata-se, neste sentido, de uma perspectiva teórica que valoriza elementos e processos tácitos.
8. PECK; THEODORE, 2011. Tradução do autor.
9. *Downtown DC BID 2022 Winter Update*. Disponível em: <<https://www.downtowndc.org/wp-content/uploads/2022/04/DowntownDC-BID-2022-Winter-Update-FINAL.pdf>>
10. *IDA 2021 Issue Brief: Revitalizing Downtowns Act*. Disponível em: <[https://downtown.org/wp-content/uploads/2021/07/IDAGA21\\_Issue-Brief\\_Revitalizing-Downtowns-Act.pdf](https://downtown.org/wp-content/uploads/2021/07/IDAGA21_Issue-Brief_Revitalizing-Downtowns-Act.pdf)>
11. *Revitalizing Downtowns Act*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2511/text>>
12. *Senators Stabenow, Peters and Representatives Gomez, Kildee and Larson Introduce Legislation to Support the Revitalization of America's Downtowns*. Tradução do autor. Disponível em: <<https://www.prnewswire.com/news-releases/senators-stabenow-peters-and-representatives-gomez-kildee-and-larson-introduce-legislation-to-support-the-revitalization-of-americas-downtowns-301343678.html>>
13. *In Support of the Revitalizing Downtowns Act*. Disponível em: <<https://www.usmayors.org/the-conference/resolutions/?category=a0F4N00000QhBIBUAV&meeting=90th%20Annual%20Meeting>>