

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE
ARQUITETURA E URBANISMO
DISSERTAÇÃO MESTRADO ACADÊMICO

**A RELAÇÃO DO MARKETING TERRITORIAL
E PLANO DIRETOR URBANO:
A QUESTÃO DO LEGADO URBANO DO PROJETO
PORTO MARAVILHA NO RIO DE JANEIRO**

Aluna: Laysa Abchiche Lima
Orientadora: Prof. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra

Brasília
2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE
ARQUITETURA E URBANISMO

DISSERTAÇÃO MESTRADO ACADÊMICO

LAYSA ABCHICHE LIMA

**A relação do marketing territorial e plano diretor urbano: a questão do legado urbano
do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro**

Brasília

2017

LAYSA ABCHICHE LIMA

**A relação do marketing territorial e plano diretor urbano: a questão do legado urbano
do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro**

Versão original

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestra em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Projeto e Planejamento

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Bezerra

Brasília

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Laysa, Abchiche Lima; A relação do marketing territorial e plano diretor urbano; a questão do legado urbano do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro; Maria do Carmo Bezerra. – Brasília, 2017

Dissertação (Mestrado em Projeto e Planejamento Urbano)
- Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília

Nome: ABCHICHE LIMA, Laysa

Título: A relação do marketing territorial e plano diretor urbano: a questão do legado urbano do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestra em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Projeto e Planejamento

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dra. Heliana Comim Vargas Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Claudia Naves Amorim Instituição: Universidade de Brasília

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Giselle Chalub Martins Instituição: Universidade de Brasília

Julgamento: _____ Assinatura: _____

*Para todas as pessoas sensacionais que eu já
conheci, e aquelas que devo conhecer um dia*

Agradecimentos

À minha orientadora, professora Maria do Carmo, por acreditar em mim, pela orientação, pela dedicação, (extrema) paciência e apoio na realização deste trabalho.

Aos membros da banca, professoras Heliana Comim Vargas, Claudia Naves Amorim, e Giselle Chalub Martins, que em meio a tantos compromissos da vida acadêmica, se dispuseram à leitura cuidadosa convertida em contribuições relevantes ao trabalho.

Aos funcionários da secretaria do PPG FAU, que foram sempre atenciosos e prestativos.

Ao CNPq e CAPES, pelo auxílio financeiro e concessão de bolsas.

Agradeço a todos os que, diretamente ou indiretamente, colaboraram para a concretização deste sonho, especialmente minha família e amigos queridos espalhados pelo mundo.

RESUMO

No mundo globalizado o desafio que se coloca para as grandes cidades é atrair pessoas e capitais para impulsionar o seu crescimento. Neste contexto, a competição entre as cidades é cada dia maior e as técnicas utilizadas no mundo dos negócios, incluindo marketing, tendem a impregnar a esfera do planejamento e gestão das cidades. O marketing territorial é usado frequentemente como uma alavanca para criação de novos espaços de consumo onde a organização de grandes eventos, como as olimpíadas ou copa do mundo, corroboram com a atratividade das cidades. Pautado pelo planejamento estratégico, o marketing territorial tem apoiado projetos para impulsionar a economia urbana de metrópoles em países desenvolvidos desde os anos de 1990. Atualmente, também está presente nas políticas urbanas de grandes cidades de países emergentes. A partir desse contexto conceitual e factual, a pesquisa visa identificar as intervenções urbanas associadas às estratégias de marketing territorial que, além de cumprirem seu papel na competição global das cidades, responde a necessidade das populações locais ou o que se tem denominado o legado positivo desse tipo de projeto. O caso estudado é o do Rio de Janeiro no âmbito das intervenções realizadas a pretexto das Olimpíadas de 2016, no caso específico, do Porto Maravilha. Como método, foram estruturados quadros de análise correlacionando às características de marketing territorial e planejamento estratégico para analisar os planos do Rio de Janeiro (Diretor e Estratégico) e o Projeto do Porto Maravilha de modo a discutir sua compatibilidade com a base conceitual e identificar o legado positivo que o Projeto do Porto Maravilha deixou para a população local. Como resultado, destaca-se que, ao tentar assimilar os padrões globais em seu contexto regional, o Projeto deixa de considerar algumas urgências e carências da cidade e se dedica ao marketing promocional da imagem de Cidade Maravilhosa-vitrine durante as olimpíadas 2016. O legado se constituiu no máximo em um projeto de futuro a partir de alguns investimentos realizados na área portuária.

Palavras-chave: Marketing territorial. Planejamento estratégico. Legado urbano.

ABSTRACT

In the globalized world, the challenge for big cities is to attract people and capital to boost their growth. In this context, competition between cities is increasing every day and the techniques used in the business world, including marketing, tend to permeate the sphere of city planning and management. City marketing is often used as a lever to create new consumer spaces where the organization of large events, such as the Olympics or World Cup, corroborate the attractiveness of cities. Underpinned by strategic planning, city marketing has supported projects to boost the urban economy of metropolises in developed countries since the 1990s. Today, it is also present in the urban policies of large cities in emerging countries. From this conceptual and factual context, the research aims to identify the urban interventions associated to city marketing strategies that in addition to fulfilling their role in the global cities competition, responds to the needs of local populations or what has been termed the positive legacy of this type of project. The case studied is Rio de Janeiro in the context of the interventions carried out under the pretext of the 2016 Olympics, in the specific case of Porto Maravilha. As a method, analytical frameworks were correlated to city marketing characteristics and strategic planning to analyze Rio de Janeiro's plans (Master and Strategic plans) and Porto Maravilha Project in order to discuss their compatibility with the conceptual base, and identify the legacy Porto Maravilha Project left for the local population. As a result, it is highlighted that, in trying to assimilate the global standards in its regional context, the Project doesn't consider some urgencies and needs of the city and is dedicated to the promotional marketing of the image of *Cidade Maravilhosa* (Wonderful City) especially during the 2016 Olympic Games. The legacy left behind is in the maximum a future project based on some investments already made in the port area.

Keywords: City Marketing. Strategic planning. Urban legacy.

RÉSUMÉ

Dans l'espace mondialisé, l'enjeu des villes consiste à attirer des personnes et des capitaux pour conforter leur croissance. Dans ce contexte, la compétition entre les villes se développe et les techniques utilisées dans le monde économique, dont le marketing, tendent à imprégner la sphère de la planification et la gestion urbaine. Le marketing territorial est souvent utilisé comme un levier pour créer de nouveaux espaces de consommation dans lequel l'organisation d'événements majeurs tels que les Jeux Olympiques ou la Coupe du Monde, corroborent avec l'attractivité des villes. Guidé par la planification stratégique, le marketing territorial s'appuie sur des projets visant à stimuler l'économie urbaine des villes dans les pays développés depuis les années 1990. Il est également présent dans les politiques urbaines des grandes villes dans les pays émergents. De ce contexte conceptuel et factuel, la recherche vise à identifier les interventions urbaines associées à des stratégies de marketing territorial, qui en plus de remplir son rôle dans la compétitivité mondiale des villes, répond à la nécessité des populations locales, appelé héritage urbain positif. L'étude de cas est celui de Rio de Janeiro dans le cadre des interventions mises en place sous le prétexte des Jeux Olympiques de 2016, le projet Porto Maravilha. La méthode utilisée structure dans des tableaux analytiques la corrélation des caractéristiques du marketing territorial et de la planification urbaine stratégique. Le but est d'analyser les plans de Rio de Janeiro (directeur et stratégique) et le projet Porto Maravilha, afin de discuter sa compatibilité avec la base conceptuelle et d'identifier l'héritage urbain positif que le projet a laissé à la population locale. En conséquence, il est souligné qu'en essayant d'assimiler les normes mondiales dans son contexte régional, le projet ne tient pas compte de certains besoins et urgences de la ville. En effet, il est exclusivement dédié à la promotion de la *Cidade Maravilhosa* (Ville Merveilleuse) pendant les Jeux Olympiques 2016. L'héritage se limite à un futur projet, réalisé à partir de certains investissements déjà existant dans la zone portuaire.

Mots-clés: Marketing territorial. Planification stratégique. Héritage urbain.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Ilustração 1 Guggenheim..... | 26 |
| Ilustração 2 Logo Bilbao..... | 26 |
| Ilustração 3 Silicon Valley..... | 28 |
| Ilustração 4 Jogos Olímpicos de inverno de 2010 Vancouver..... | 31 |
| Ilustração 5 As etapas do Marketing Territorial..... | 37 |
| Ilustração 6 Diagrama mostrando as questões que envolvem o legado urbano..... | 47 |
| Ilustração 7 Abandono dos equipamentos desportivos..... | 49 |
| Ilustração 8 Fases e etapas do processo de planejamento urbano estratégico..... | 63 |
| Ilustração 9 Modelo de planejamento..... | 64 |
| Ilustração 10 Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo..... | 96 |
| Ilustração 11 ZAC de Bercy | 100 |
| Ilustração 12 Esquema ilustrativo do método de análise para identificação do legado..... | 107 |
| Ilustração 13 Rio de Janeiro visto de cima..... | 116 |
| Ilustração 14 Ordenamento territorial no Rio de Janeiro..... | 121 |
| Ilustração 15 Resultados esperados do Plano Diretor do Rio de Janeiro..... | 128 |
| Ilustração 16 Capa do Plano Estratégico 2009- 2012..... | 129 |
| Ilustração 17 Logo Porto Maravilha e Hashtag Cidade Olímpica..... | 129 |

| | |
|---|-----|
| Ilustração 18 Pride Building no Rio de Janeiro..... | 138 |
| Ilustração 19 Área do projeto de revitalização Porto Maravilha..... | 149 |
| Ilustração 20 Projetos âncora na área portuária..... | 150 |
| Ilustração 21 Mudança de uso e aumento do potencial construtivo dos terrenos..... | 150 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 Abordagem Metodológica..... | 9 |
| Tabela 2 Os componentes da atratividade territorial..... | 18 |
| Tabela 3 Os componentes da atratividade territorial desenvolvidos nas duas bases local e global..... | 21 |
| Tabela 4 Síntese da definição do marketing territorial e suas principais características.... | 39 |
| Tabela 5 As características do marketing territorial..... | 40 |
| Tabela 6 Questões tratadas pelo marketing territorial e seus legados..... | 50 |
| Tabela 7 Planejamento Estratégico vs. Planejamento Tradicional (Planejamento de ordenamento territorial)..... | 59 |
| Tabela 8 As características do planejamento estratégico..... | 77 |
| Tabela 9 Diretrizes gerais do estatuto da cidade e seu enfoque..... | 84 |
| Tabela 10 Instrumentos do Estatuto da Cidade seus objetivos e correlação..... | 86 |
| Tabela 11 Instrumentos que tem relação com o marketing territorial e suas definições.. | 91 |
| Tabela 12 Avaliação da Operação Urbana Consorciada..... | 102 |
| Tabela 13 Plano Diretor que pode amparar ações de marketing urbano..... | 105 |
| Tabela 14 Características tradicional e estratégica do Plano Diretor do Rio de Janeiro.. | 127 |
| Tabela 15 Planejamento estratégico do Rio de Janeiro..... | 133 |
| Tabela 16 Metas que os projetos deveriam atingir segundo o Plano Estratégico 2013-2016 alinhado com as diretrizes do Plano Diretor 2011..... | 140 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 17 Principais intervenções do Projeto Porto Maravilha e sua confrontação com demandas setoriais do Plano Diretor de 2011..... | 152 |
| Tabela 18 Avaliação das diretrizes gerais do Plano Diretor e sua articulação com o Plano Estratégico confrontadas a execução do Projeto Porto Maravilha..... | 164 |
| Tabela 19 Resultados obtidos para comprovação de um processo estratégico na execução do Porto Maravilha..... | 168 |
| Tabela 20 Resultados obtidos para comprovação de uma Operação Urbana Consorciada..... | 169 |
| Tabela 21 Resultados obtidos para comprovação de uso do Marketing Urbano..... | 171 |
| Tabela 22 Resultados obtidos das melhorias trazidas pelo projeto Porto Maravilha..... | 172 |

LISTA DE BOXES DE EXEMPLOS

| | |
|--|-----|
| Box Exemplo 1 BILBAO E O EFEITO GUGGENHEIM..... | 26 |
| Box Exemplo 2 SILICON VALLEY: CASO PRAGMÁTICO..... | 28 |
| Box Exemplo 3 VANCOUVER 2010: DO CONSENSO À CONTESTAÇÃO..... | 31 |
| Box Exemplo 4 ATENAS, O ANTIEXEMPLO..... | 49 |
| Box Exemplo 5 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO..... | 96 |
| Box Exemplo 6 ZAC DE BERCY..... | 100 |

LISTA DE BOXES DESCRITIVOS

| | |
|---|-----|
| Box Descritivo 1 Contexto e valores territoriais..... | 116 |
| Box Descritivo 2 Plano Diretor 2011..... | 121 |
| Box Descritivo 3 Plano Estratégico 2009-2013..... | 129 |
| Box Descritivo 4 Projeto Porto Maravilha..... | 149 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| Introdução..... | 1 |
| Capítulo 1 - Marketing como estratégia de ordenamento territorial urbano..... | 11 |
| 1.1. O marketing territorial e ordenamento do espaço urbano..... | 12 |
| 1.2. Atratividade dos territórios: objetivo do marketing territorial..... | 16 |
| 1.2.1. Diferentes tipologias de projetos de marketing territorial..... | 22 |
| 1.2.2. Relação entre o marketing territorial e as demandas locais..... | 35 |
| 1.2.3. Características comuns de um projeto de marketing territorial..... | 36 |
| 1.3. Marketing territorial e seus legados..... | 41 |
| 1.3.1. A dificuldade de definir o legado urbano..... | 42 |
| 1.3.2. Exemplos de legados urbanos gerados por megaeventos desportivos..... | 45 |
| Capítulo 2 - Marketing territorial e planejamento urbano: similaridades e dicotomias..... | 53 |
| 2.1 Evolução das abordagens sobre planejamento urbano..... | 54 |
| 2.2 Características do Planejamento Urbano Estratégico..... | 62 |
| 2.2.1 Prática do Planejamento Urbano Estratégico..... | 62 |
| 2.2.2 Críticas ao Planejamento Urbano Estratégico..... | 67 |
| 2.2.3 Planejamento urbano estratégico e as parcerias público-privadas..... | 71 |
| 2.3 Síntese das características do Planejamento Estratégico e suas relações com o marketing territorial..... | 73 |

Capítulo 3 - O Plano Diretor Urbano e as diferentes abordagens de planejamento que o integram.....78

3.1 Caracterização das principais fases da experiência de planejamento urbano no Brasil.....79

3.2 Estatuto da Cidade entre planejamento tradicional e estratégico.....82

3.2.1 Objetivos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade.....82

3.2.2 Instrumentos do Estatuto da Cidade e suas finalidades.....83

3.2.3 O Plano diretor como norteador da política urbana.....89

3.2.4 Instrumentos do Estatuto que amparam ações de Marketing urbano.....90

3.2.5 Marketing territorial por meio da Operação Urbana Consorciada92

3.2.6 A aplicação da Operação Urbana Consorciada em contextos diferentes.....98

3.2.7 Características do instrumento da Operação Urbana Consorciada.....102

Capítulo 4- Promoção da atratividade territorial por meio do Plano Diretor e do Plano Estratégico.....106

4.1 Avaliação da Intervenção Urbana Porto Maravilha na trajetória dos Planos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro.....109

4.1.1 Operacionalização e obtenção de dados para análise.....117

4.1.2 Apresentação e contextualização do Rio de Janeiro.....114

4.2 Plano diretor urbano: as principais diretrizes para ordenamento urbano da cidade e as ações previstas para a área do Porto Maravilha.....118

4.2.1 Retrospectiva das políticas urbanas carioca.....118

4.2.2 Mudança de orientação dos Planos Diretores.....119

4.2.3 Plano diretor de orientação estratégica.....124

4.3 Marketing urbano nos Planos Estratégicos da cidade maravilhosa.....134

Capítulo 5 -Estudo de caso: Legado urbano do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro.....147

5.1 Porto Maravilha, projeto local ou global?.....151

5.2. Porto Maravilha: modelo de implementação.....153

5.3. Parceria pública privada.....155

5.3.1. Mecanismo financeiro implantado.....156

| | |
|--|------------|
| 5.4. Participação e benefícios auferidos pelo Projeto..... | 160 |
| 5.5 Contribuição do projeto do Porto Maravilha para o alcance das diretrizes do Plano Diretor do Rio de Janeiro: legados urbanos..... | 163 |
| 5.6 Discussão dos resultados obtidos e respostas às questões da pesquisa..... | 166 |
| Capítulo 6 - Considerações finais..... | 173 |
| 6.1 Oportunidades e desafios da articulação do marketing territorial e planejamento urbano e seu resultado considerado legados para a cidade..... | 174 |
| 6.2 Limitações e recomendações da pesquisa..... | 176 |
| Referências..... | 178 |

O marketing territorial se sente desconfortável com seu nome. Como uma criança que não consegue aceitar seu nome, tem muita dificuldade em assumi-lo ao invés de dizer a que veio ao mundo, no que pode contribuir e se fazer necessário.

Muito dessa ambiguidade é semântica. O termo mais usado neste contexto seria “Atratividade territorial” ou “Competitividade territorial”. Para explicar a fonte deste mal-entendido, se faz necessário discutir a trajetória histórica e conceitual do termo e melhor definir o papel que pode ter o marketing territorial¹.

Desenvolver a atratividade territorial de sua cidade não é a missão que cada eleitor espera que seu representante promova? Nessa linha o representante se compromete tomar conta da vida na cidade, de tomar decisões sobre vários projetos que acredita serem necessários para seu território (CHAMARD, 2014). Que desafio! Será que tem que ser inconsistente e prometer projetos excepcionais ou apenas se comprometer com as necessidades de sua cidade, de forma sensata?

Quando cheguei ao Brasil, tinha um entendimento bastante claro sobre o que era marketing territorial. Contudo, durante minha pesquisa, percebi que o assunto era visto de outra forma, muitas vezes entendido como propaganda. Tal fato me levou a questionar se minhas definições estavam erradas ou se estas não eram adaptadas à realidade brasileira.

Observa-se como relevante a interface entre os estudos de marketing territorial e planejamento urbano local para que sejam articuladas as necessidades de investimentos locais

O interesse da pesquisa é de relevância para que profissionais ligados ao planejamento urbano e urbanismo entendam e participem das estratégias de marketing das cidades de modo a articular os investimentos e grande monta que são destinados a

¹ Marketing territorial e outros termos como: *City marketing*, marketing urbano, marketing dos lugares se referem a mesma coisa neste trabalho

esses projetos em benefício de interesses dos habitantes locais, ao mesmo tempo em que associem aos projetos o objetivo de melhoria de qualidade espacial urbana.

- **Colocação do problema de pesquisa**

O período atual é caracterizado por uma concorrência entre os territórios. Todas as cidades, regiões e nações estão sendo forçadas a redefinir suas relações com outras regiões e outras cidades.

Como F. Ascher (1999) explica no seu livro “Os novos princípios do urbanismo”², a concorrência dos territórios é baseada mais na flexibilidade, variedade, qualidade e inovação do que nos custos. Assim, orienta o sistema urbano e econômico contemporâneo ao consumo. Nesta mudança urbana estamos testemunhando o nascimento do marketing associado ao espaço e as discussões sobre o espaço de consumo.

No entanto, como este conceito de marketing e espaço de consumo pode ser representado fisicamente num território real e complexo? Qual é o papel das atividades e dos espaços voltados ao consumo nas estratégias de promoção dos territórios? Como a noção de consumo se encaixa na dinâmica do desenvolvimento territorial e do planejamento das cidades?

Toda essa necessidade de melhor entendimento conceitual se depara com uma questão real relevante, em especial, para as populações locais das cidades que passam por projetos de marketing territorial que diz respeito ao legado, o que fica de positivo para a cidade. Assim, o tema a ser estudado diz respeito às peculiaridades dos espaços de consumo contemporâneos associadas às estratégias de marketing territorial que podem ter efeitos diretos sobre as necessidades reais das cidades que o plano diretor deve considerar.

²ASCHER, F. (1999). **Une nouvelle révolution urbaine**. Paris : Anthropo.

Assim, a pesquisa trafegou, para entender legado urbano, no contexto que combina o planejamento urbano com a abordagem de marketing e suas implicações no plano diretor.

Por um lado, existiam bibliografias que indicavam que as práticas do marketing territorial, nem sempre estão articuladas às demandas do planejamento urbano local. Estas podem promover a atratividade, melhorar a visibilidade e reforçar a identidade de uma cidade, mas gerando poucos legados.

Entretanto, também, haviam indicativos de casos concretos onde o marketing territorial poderia ser associado a legados às comunidades locais, em especial quando analisados em contextos urbanos de países desenvolvidos.

Assim, estudar a questão no contexto brasileiro e saber como a cidade empreendedora, aquela que se vale do marketing territorial para inserção nos espaços de consumo global competindo por organização de eventos podem ou não deixar um legado para a cidade?

Em muitas cidades pelo mundo, mais do que simplesmente uma questão de requalificar o espaço urbano e corrigir os danos causados pelo crescimento urbano, estas estão desenvolvendo estratégias sofisticadas para incorporar demandas econômicas, sociais e ecológicas para ir além da realização de um evento. Mas como esses conceitos e estratégias respondem as demandas das cidades dos países de urbanização desigual?

A cidade do Rio de Janeiro no âmbito da realização das Olimpíadas de 2016 pareceu o caso ideal. Ao mesmo tempo em que se precisava construir a infraestrutura para os eventos em si, os projetos emblemáticos, tinha que lidar com tensões sociais, problemas ambientais, insegurança, desemprego, baixa capacidade institucional, baixo acesso aos serviços básicos de infraestrutura urbana, transporte público e mobilidade urbana.

Além da discussão conceitual, a pesquisa investigou uma demanda real: como o projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro (implementado por ocasião dos investimentos para as olimpíadas 2016) se articulou com o planejamento urbano local.

O tema revela algumas questões para discussão em apoio do entendimento do que caracteriza o legado urbano e marketing territorial:

- 1- Quais as motivações que levam as cidades a adotar estratégias de marketing territorial? Seu foco é o atendimento de necessidades das cidades ou de inserção no contexto econômico global?
- 2- É possível visualizar o marketing territorial como estratégia de planejamento urbano? Como ocorre um projeto de marketing territorial articulado ao Plano Diretor?
- 3- Quais principais legados urbanos de projetos de marketing territorial no contexto de cidades de urbanização desigual?

- **Objetivo**

Identificar as características do legado urbano resultantes do projeto de marketing territorial desenvolvidos para as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro avaliados a partir das propostas do Plano Diretor.

- **Objetivos específicos**

- 1- Caracterizar os conceitos que definem o marketing territorial e seus possíveis legado para a cidade;
- 2- Estabelecer as relações entre o planejamento urbano e marketing territorial;
- 3- Identificar os conceitos e instrumentos de planejamento urbano na legislação brasileira que podem ser utilizados para viabilizar as estratégias do marketing territorial;

- 4- Identificar as estratégias de marketing que representam atendimento das necessidades e soluções urbanas presentes no planejamento urbano, ou seja, o legado urbano do Porto Maravilha.

- **Premissas que apoiam a pesquisa**

- 1- O marketing territorial tem sido utilizado para alcance de uma imagem da cidade que a projete do ponto de vista econômico para receber grandes eventos e turismo;
- 2- O marketing territorial é interligado ao planejamento urbano estratégico e como tal pode contribuir com soluções para os problemas da cidade denominados de legado urbano.

- **Abordagem metodológica**

A pesquisa se estruturou metodologicamente na compreensão de aspectos conceituais e analíticos e foi dividida em três etapas:

- 1- Pesquisa bibliográfica que consiste na construção de um marco teórico sobre os temas do marketing territorial, competitividade e atratividade de cidades, espaço de consumo na cidade contemporânea, planejamento estratégico, planejamento urbano e legado urbano. (Capítulos 1,2, e 3)
- 2- Elaboração de um quadro de análise que permita a comparação entre os objetivos e respostas de planejamento urbano e planejamento estratégico aplicado ao marketing territorial para identificação dos legados urbanos de projetos de marketing. (Capítulos 1,2, e 3)
- 3- Realização de pesquisa empírica tomando como base a análise do projeto Porto Maravilha e o Plano Diretor através dos quadros analíticos elaborados na base teórica. (Capítulos 4, e 5)
- 4- Análise dos resultados para responder ao objetivo geral da pesquisa de estabelecer as características do legado urbano. Ou seja, o que consiste em legado urbano do projeto do marketing territorial? (Considerações finais)

- **Métodos utilizados na pesquisa**

Os métodos utilizados nesta pesquisa podem ser resumidos na tabela abaixo:

Tabela 1 Abordagem Metodológica

| Componente | Corpus | Método |
|---|--|---|
| Caracterizar os conceitos que definem o marketing territorial | Livros, artigos. | Análise de conteúdo; Fichas temáticas. |
| Estabelecer as relações entre o planejamento urbano e marketing territorial | Ferramentas de planejamento, fotos, plantas, textos jurídicos, artigos, livros. | Observação de projetos atuais; Análise de ferramentas de planejamento; Fichas comparativas; Fichas analíticas. |
| Identificar os conceitos e instrumentos de planejamento urbano na legislação brasileira que podem ser utilizados para viabilizar as estratégias do marketing territorial | Ferramentas de planejamento, fotos, plantas, textos jurídicos, artigos, livros. | Avaliação; Fichas comparativas. |
| Identificar as estratégias de marketing que representam o legado urbano | Plano Diretor, Plano Estratégico, periódicos, e portais oficiais, Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. | Avaliação da pesquisa documental; Fichas comparativas. |

Fonte: Autora

- **Critérios de análise (fio condutor)**

Para alcançar o objetivo proposto, métodos descritivos e analíticos serão adotados na pesquisa.

Para um melhor entendimento do nosso caminho de raciocínio procurou-se demonstrar nossos passos durante a pesquisa, respondendo às perguntas: **Que** (Descrição), **Porque** (Objetivos), **Como** (Método) de cada passo.

Que

Fundamentação teórica de Marketing Territorial

Porque

Entender as características do marketing territorial e seu legado

Como

- Caracterizar o marketing na literatura
- Classificar as características do marketing territorial
- Analisar os critérios de definição do legado urbano
- Classificar as características do legado urbano

Que

Características do planejamento urbano estratégico

Porque

Entender as relações entre o marketing territorial e planejamento urbano

Como

- Comparar planejamento estratégico com o tradicional
- Classificar as características do planejamento estratégico

Que

Instrumentos da política urbana brasileira que amparam ações de marketing territorial

Porque

Entender o papel do plano diretor e os instrumentos de gestão urbana na legislação brasileira

Como

- Detectar a abordagem estratégica na retrospectiva das políticas urbanas brasileiras
- Sistematizar os instrumentos do plano diretor que amparam ações de marketing territorial

Que

Promoção da atratividade territorial por meio do Plano Diretor e do Plano Estratégico no Rio de Janeiro

Porque

Avaliação da Intervenção Urbana Porto Maravilha na trajetória dos Planos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro

Como

- Verificar o caráter estratégico do plano diretor do Rio de Janeiro
- Identificar os instrumentos urbanísticos adotados para viabilizar as intervenções do projeto Porto Maravilha.
- Identificar o marketing urbano nos Planos Estratégicos do Rio de Janeiro

Que

Estudo de caso Porto Maravilha- Rio de Janeiro

Porque

Identificar as estratégias que representam o legado urbano no projeto Porto Maravilha

Como

- Análise da contribuição do projeto do Porto Maravilha para o planejamento urbano do Rio de Janeiro: legados urbanos.

Que

Conclusões e recomendações

Porque

Entender as oportunidades e desafios da articulação do marketing territorial e planejamento urbano e seu resultado considerado legados para a cidade

Como

- Discussão dos resultados obtidos e respostas às questões da pesquisa.

- **Estrutura do trabalho**

A dissertação se estrutura em seis capítulos, além da presente introdução. Apresenta o tema de pesquisa, o método de desenvolvimento e seus objetivos. Seguem as demais partes conforme descritas abaixo.

No capítulo 1 é elaborado um referencial teórico que permite compreender alguns conceitos, tais como território e atratividade territorial, antes de abordar o marketing territorial propriamente dito. Em seguida, buscou-se entender as melhorias que podem resultar da aplicação do marketing em uma cidade e os legados que podem gerar, constituindo dois quadros de análise que sintetizam as características do marketing territorial e os resultados esperados de diferentes tipos de intervenções urbanas, conciliados aos interesses locais e globais da cidade.

No capítulo 2 se discute os objetivos do planejamento urbano, suas similaridades e discrepâncias com a abordagem de planejamento urbano estratégico que ampara o marketing territorial. Toda a informação verificada na teoria sobre o planejamento urbano estratégico foi sintetizada nas suas características mais recorrentes em um terceiro quadro analítico.

O capítulo 3 traz um estudo sobre a legislação urbana brasileira, de modo a identificar as diferentes categorias de instrumentos urbanísticos de gestão, capazes de viabilizar as estratégias de marketing territorial articulado à demanda e diretrizes do Plano Diretor. Como resultados, pôde-se observar o instrumento da Operação Urbana Consorciada como potencial instrumento de aplicação em projetos de marketing territorial, em consonância com objetivos de requalificação de espaços urbanos em atendimento a demandas sócio econômicas da cidade, ou seja, de seu planejamento urbano. Seu modo de implantação foi resumido no quarto e último quadro analítico.

No capítulo 4 se apresenta as principais características do estudo de caso e o método de análise proposto com dois focos: a análise do Plano Diretor 2011 e seus instrumentos para verificar se apresenta um caráter estratégico, ou seja, se os meios e métodos de promoção urbana utilizados no Plano Estratégico 2013-2016 se alinham com o marketing territorial; e a análise do projeto de revitalização da Operação Urbana Consorciada Porto

Maravilha, para entender se as intervenções constituem-se em um legado para a cidade, ou seja, se respondem às necessidades reais da população moradora que fazem parte do Plano Diretor.

O capítulo 5 descreve e analisa o projeto e a execução da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha através da avaliação das diferentes propostas de intervenção realizadas no contexto das Olimpíadas de 2016, com o objetivo de verificar a adequação dos conceitos e instrumentos estudados nos capítulos anteriores. Desse modo, verificam-se as soluções concretas das principais questões da cidade, ou seja, o legado urbano do projeto Porto Maravilha para a cidade carioca.

Por fim, no capítulo 6, são apresentadas as conclusões do estudo correlacionando os resultados com a premissa inicial que fundamentou a pesquisa. Destacam-se os resultados dos quatro quadros de análise da pesquisa distribuídos ao longo de cada capítulo, de modo a explorar as conexões entre os resultados de cada momento com o objetivo de responder a premissa inicial. São feitos comentários sobre as limitações e potencialidades de continuidade do estudo.

Capítulo 1

MARKETING COMO ESTRATÉGIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

- 1.1. O marketing territorial e ordenamento do espaço urbano**
- 1.2. Atratividade dos territórios: objetivo do marketing territorial**
 - 1.2.1. Diferentes tipologias de projetos de marketing territorial**
 - 1.2.2. Relação entre o marketing territorial e as demandas locais**
 - 1.2.3. Características comuns de um projeto de marketing territorial**
- 1.3. Marketing territorial e seus legados**
 - 1.3.1. A dificuldade de definir o legado urbano**
 - 1.3.2. Exemplos de legados urbanos gerados por megaeventos desportivos**

Construído a partir da palavra inglesa *market* (mercado), o marketing explicita o conceito básico de comercialização que significa: consultar o consumidor e o mercado antes de tomar decisões e realizar ações comerciais. A produção é reduzida ao simples posto de ferramenta para desenvolver produtos ou serviços que atendam às necessidades dos consumidores (KOLTER,1999). Esta definição deliberadamente ampla, mostra que o marketing não se aplica apenas às empresas comerciais, mas está aberto a outras aplicações como no caso da organização territorial onde as ações do poder público devem ser norteadas pelos interesses da população e dos empreendedores urbanos, públicos e privados.

O marketing territorial acontece em um contexto particular e engloba as vantagens locacionais e socioculturais de um lugar que se encontra em competição e concorrência com outras localidades que, também, é o lugar onde trabalham, estudam ou moram a população da cidade. Como construir uma relação virtuosa entre esses “lugares”?

Para discutir o tema em um primeiro momento, precisa-se reintroduzir alguns conceitos como território, e atratividade territorial antes de abordar o marketing territorial propriamente dito. Em seguida busca-se entender as melhorias que podem resultar da aplicação do marketing numa cidade e os legados que podem gerar.

1.1 O marketing territorial e ordenamento do espaço urbano

A noção de território parece estar totalmente integrada a nosso cotidiano, dando a sensação de ser desnecessário explicar a significação exata do que é o coração deste trabalho. Na linguagem atual, são aceitos quatro significados da palavra “Território”³, do latim “*territorium*”, formado da raiz “terra”, e do sufixo -orium.

³Definição do Michaelis - Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Edição 1998.

- É uma extensão de terra dependente de um Estado, de uma cidade... (*Area* em inglês);

- É um espaço delimitado por um animal, ou uma família de animais, considerada como um habitat privilegiado e defendido contra a qualquer intrusão (*Territory* em inglês);

- Em sentido figurativo, território é uma área que uma pessoa se apropria, onde tenta impor ou manter sua autoridade, suas prerrogativas (*Territory* em inglês);

- Enfim, no campo médico, o território representa o conjunto das partes anatômicas desservidas pelo mesmo vaso sanguíneo (*Territory* em inglês).

Esta última visão é uma ilustração simbólica da problemática que mais se aproxima da visão sistêmica que impera na bibliografia sobre o tema nas áreas da geografia e do planejamento.

De fato, vários desenvolvimentos foram notados tanto na economia, quanto na geografia ou na gestão territorial.

A noção de território é polissêmica. Efetivamente, situa-se entre a economia, geografia, política e sociedade, e assim o território não tem uma definição única e comum. (PECQUEUR; COISSARD, 2007)

Os economistas distinguem duas concepções do território: (i) “Território intitulado postulado”, que cubra o sentido político do território, ou seja, um espaço onde se exerce uma autoridade ou jurisdição; (ii) “Território construído, revelado”, que corresponde a um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores dentro de uma área geográfica, que tem como papel gerar recursos particulares e soluções inéditas. (PECQUEUR, 2005)

Porém, é da geografia que vem a concepção que mais se utiliza no planejamento territorial. Segundo Laganier; Villalba; Zuideau (2002) para a geografia os territórios são compostos de três dimensões complementares, a saber:

- Uma dimensão **material**: o território é concebido como espaço com propriedades naturais definindo potencialidades e constrangimentos de desenvolvimento, ou propriedades materiais como resultado do planejamento do espaço pela sociedade.

- Uma dimensão **organizacional**: o território é definido como entidade que tem uma organização dos atores sociais e institucionais. É caracterizada por hierarquia, dominação, solidariedade, complementaridade, entre outros.

- Uma dimensão **de identidade**: O território corresponde a uma entidade espacial que tem uma identidade própria. É caracterizado com um nome, limites, história e patrimônio, mas também representado por grupos sociais ou habitantes que se apropriam do espaço.

Outra classificação é apontada por Lévy; Lussault; e Ferrier (2013) que propôs três definições gerais que ilustram a grande concepção do território na geografia:

- O território como *“espaço métrico topográfico”*;

- O território como *“agenciamento de recursos materiais e simbólicos capazes de estruturar as condições práticas da existência de um indivíduo ou de um coletivo social e de informar em retorno este indivíduo ou este coletivo social da sua própria identidade”*

- O território é *“toda porção humanizada da superfície terrestre”*. É a interface entre natureza e cultura. O território é então o meio no qual acontecem as atividades humanas.

Frente à variedade destas definições, nenhuma atende plenamente a acepção do tema do marketing territorial. O papel aqui não é de propor uma nova definição, ou seja, mais uma. O objetivo é de guardar na memória as definições anteriores que orientarão as premissas da pesquisa.

Um território significa então: (LÉVY; LUSSAUT; FERRIER, 2013)

- Critérios naturais e construídos, tais como paisagens, edificações entre outros.
- Critérios administrativos: municípios, estados, regiões, países.
- Critérios culturais: línguas, sotaques, manifestações culturais
- Critérios econômicos: PIB.
- Critérios políticos: lugares gerenciados por eleitos.
- Critérios imaginários: a região serra gaúcha, o sertão nordestino.

São comuns a esses elementos do território algumas características que nos apontam Hospers (2004); Chamard (2014):

- A força territorial: a capacidade de um lugar em ser definido segundo fronteiras espaciais e a ser distinguido de outro território.
- A força simbólica: refere-se aos símbolos ligados ao território: nome, paisagens típicas, bandeira, hino.
- A força institucional: as instituições necessárias para manter as forças e símbolos territoriais.

- A força da identidade: o grau de enraizamento do território na consciência coletiva, as práticas sociais dos indivíduos.

Assim, surgem interrogações que são o centro de nosso trabalho:

- Como elaborar um projeto de organização territorial considerando essas características de um determinado território e promovendo a integração do planejamento urbano (com foco maior nas demandas sociais) e do marketing territorial (com foco nas demandas socioeconômicas)?

Como exposto anteriormente, o território é colocado no meio de um grande desafio: capturar novos recursos e, ao mesmo tempo, manter os precedentes considerados positivos. Assim, a atratividade torna-se a palavra chave que vai orientar várias decisões na gestão territorial. Precisa-se então, de uma explicação breve sobre o que é atratividade territorial.

1.2 Atratividade dos territórios: objetivo do marketing territorial

Na linguagem comum, o verbo atrair tem a definição de “aproximar ou chamar o interesse”⁴. Esta definição é transponível para as dinâmicas territoriais, onde vários autores e instituições estabelecem significação para a atratividade quando ela é aplicada ao território.

Veltz (2004) define a atratividade como uma noção complexa que, aplicada ao território, tem que ser uma interação entre três fatores:

- A mundialização industrial em paralelo à globalização financeira, em um universo de trocas e de produção transnacionais;

-A metropolização (polarização da economia);

⁴ Definição do Michaelis - Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Edição 1998.

- O modo de organização das firmas (e não somente as grandes empresas).

Alexandre; Cusin; e Juillard (2010), produziram um trabalho muito aprofundado sobre a atratividade territorial, identificando quatro dimensões de atratividade entre objetiva/subjetiva e efetiva/potencial. Esta dupla distinção afirma a diferenciação entre *atração* (capacidade de drenar os fluxos e fixar populações e recursos) e *atrativo* (capacidade de tornar-se desejável em qualquer situação).

Estas duas forças dependem dos movimentos das pessoas ou objetos situados na esfera de influência das cidades. Enquanto a atração pode ser medida pela intensidade e diversidade dos fluxos entrantes (migratórios, comerciais, financeiros), o atrativo refere-se à intensidade e diversidade dos motivos dos atores envolvidos destes fluxos.

Segundo eles, a atratividade pode ser efetiva ou potencial: A medida do poder de influência da cidade não depende apenas nos fluxos percebidos, mas também da sua propensão de gerar novos fluxos no futuro. Ou seja, uma cidade atrativa não é aquela que tem uma taxa migratória positiva apenas, mas também uma cidade que tem um “efeito de fila”: uma cidade onde todo mundo quer viver, se mudar um dia, ou visitar.

A atratividade envolve aspectos relativos ao universo da representação social vinculada às cidades, sua imagem frente ao público, e sua identidade local. É sobre esses aspectos que o marketing territorial tenta influenciar, sendo atratividade um dos principais aspectos a serem considerados para definição de um projeto de marketing territorial.

Assim, é importante uma sistematização de seus componentes e eles podem ser obtidos do trabalho de H. Alexandre, F. Cusin, C. Julliard, (2010), na tabela a seguir: (Tabela 2)

Tabela 2 Os componentes da atratividade territorial

| Componentes | Recursos objetivos | Recursos simbólicos | Exemplos de indicadores |
|-----------------------------|---|--|--|
| Geografia e clima | Geografia física: proximidade do mar, ou rio, zona litorânea. Espaços naturais, etc. o território resultante da história. Clima | Valor paisagístico do território Valor simbólico (memória do lugar). | Mar, rio, montanhas. Recursos naturais. Dias ensolarados. Media da temperatura. |
| Acessibilidade | Posição na rede de transportes interurbanos. Externalidade da rede. | Sentimento de centralidade dos habitantes. | Densidade das redes marítimas, fluviais, automóveis, ferroviárias e aéreas. Situação limítrofe. Centralidade geográfica nacional ou internacional. |
| Demografia | Peso e dinamismo demográfico. Caraterísticas e evolução das populações presentes. | Imagem da população e modos de vida. | Número de habitantes. Crescimento demográfico. Repartição por idade, profissão, pais de origem. |
| Organização política | Posição no sistema político nacional e internacional. Organização do poder local. Montante de receita fiscal. | Influência política na cidade. Imagem midiática Influencia nacional e internacional dos eleitos. | Status político da cidade (capital, etc). Número de instituições internacionais presentes. Papel político nacional e internacional dos eleitos. |
| Economia | Dinamismo econômico. Setores de atividade. Situação do mercado de trabalho. Nível de remuneração. | Imagem da cidade pelos ativos, empreendedores e das mídias. | Evolução do PIB local. Volume de negócios, e evolução das empresas. Presença de sedes sociais. Investimentos e inovações. Número, estrutura e evolução do trabalho. Nível dos salários. Disparidade econômica. |
| Urbanismo | Densidade do tecido urbano. Qualidade dos espaços públicos. Projetos urbanos estruturantes. | Notoriedade dos projetos urbanos. | Densidade da população. Raio de influência dos projetos. |
| Habitação | Oferta de habitação. Custo da habitação. | Opinião dos habitantes sobre as condições de residência. | Evolução do número de habitação. Caraterísticas da habitação: individual/ coletivo, habitação social, número de cômodos. |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Condições sociais | Desigualdades sociais. Custo de vida. Segurança. Coesão social. Capacidade de integrar novos entrantes. Políticas sanitárias e sociais. | Imagem da cidade, qualidade de vida, amabilidade, ambiências. Cosmopolitismo medido e vivido. Capacidade da cidade de se construir uma identidade e da sua propagação. | Número de comércios, de lugares de lazer. Índice do custo de vida. Quantidade e qualidade de habitação. Número de médicos por habitante. Taxa de criminalidade. |
| Infraestrutura | Oferta de equipamentos e serviços. Serviços de transporte (da ciclo-faixa ao aeroporto). Recursos educativos (da creche à universidade). Serviços sanitários e sociais. | Apreciação e reputação da qualidade dos serviços. | Número de usuários dos transportes públicos. Densidade da rede viária (por habitante). Número de vagas nas creches. Classificação das escolas. Número de médicos e camas de hospitais por habitante. |
| Cultura e patrimônio | Monumentos históricos e arquitetônicos. Infraestruturas culturais. Produção cultural. Pontos turísticos. | Notoriedade turística e midiática. Influência científica e universitária. | Patrimônio classificado pela UNESCO. Lugares de peregrinação religiosa. Número de frequência dos museus e pontos turísticos. Oferta nos teatros. Número de estudantes. Classificação universitária. |
| Meio ambiente e política de desenvolvimento sustentável | Espaços verdes. Poluições ambientais e medidas tomadas para reduzi-los. | Capacidade a ser emblemática entre as cidades sustentáveis. | Superfície dos espaços verdes. Limpeza. Nível de poluição. Presença de projetos de eco cidades ou eco bairros. Orçamento gasto pelo meio ambiente. |

Fonte: ALEXANDRE, H; CUSIN, F; JUILLARD, C. (2010).

Estabelecidos os componentes do que trata a atratividade de um território é importante verificar suas escalas, ou seja, esses componentes não ocorrem igualmente em todos os lugares. Seguindo Park e Ingallina (2005) a atratividade territorial é necessariamente fundada em duas escalas:

- **Base padrão global:** um território deve ser compatível ou homogêneo com a exigência dos padrões globais exigidos por investidores e consumidores globais.

- **Base de identidade local** distinta: um território para ser atraente deve possuir uma identidade local diferenciada para sua promoção na cena nacional e internacional. Essa é uma alavanca importante para o marketing territorial.

Isso leva ao desafio de articular as necessidades da identidade local dada pela população moradora e serviços de logística territorial que devem respeitar o padrão global. A qualidade torna-se uma questão crítica para as políticas territoriais que obedecem a padrões globais, o que torna um desafio compatibilizar com a especificidade local de onde emana a atratividade.

Com base na pesquisa bibliográfica sobre atratividade territorial, procurou-se classificar os componentes da atratividade territorial desenvolvidos nas duas bases local e global. (Tabela 3 a seguir)

Tabela 3 Os componentes da atratividade territorial desenvolvidos nas duas bases local e global.

| | Base Local | Base Global |
|-----------------------------|---|---|
| Cultura e patrimônio | -Equipamentos culturais -Escolas e universidades | -Pontos turísticos -Influência científica e universitária |
| Economia | -Mercado do trabalho -Custo de vida -Meios de comunicação | -Facilidade de investimento -TIC -Dinamismo do mercado -Parcerias e negócios |
| Social | - Desigualdade - Segurança - Inclusão social | -Segurança -Capacidade de integrar novos entrantes |
| Identidade | - Valor simbólico - Amabilidade - Valor histórico - Valor paisagístico | - Cosmopolitismo - Amabilidade |
| Política | - Governança - Estabilidade política | -Influência da política ao nível nacional e internacional |
| Urbana | - Infraestruturas - Espaços públicos - Transporte - Habitação | - Infraestrutura - Espaços públicos - Transporte |
| Ambiental | - Poluição ambiental - Espaço verde | - Poluição ambiental |

Fonte: Adaptado de Chamard, 2014

As definições expostas tentam clarificar o significado de atratividade territorial, porém várias interrogações permanecem sem resposta:

- A atratividade territorial pode ser apreendida da mesma forma em um país, metrópole ou região? A questão depende da medida, da informação disponível, mas também dos seus desafios e contexto.

Os trabalhos teóricos sobre a atratividade territorial têm dedicado maior atenção a definir novos focos de interesse, novos recursos aos territórios do que em explorar o que eles já dispõem.

Segundo Chamard (2014), esse conjunto de potenciais do território constitui o que ela denomina de “hospitalidade dos territórios” ou a oferta territorial, entre serviços e atividades que se manifesta na relação entre o habitante e visitante. A hospitalidade então é a experiência entre os componentes do território.

Em outras palavras, promover a atratividade territorial sem considerar sua hospitalidade seria uma ação fadada ao fracasso em termos de qualidade de vida da cidade. A atratividade e hospitalidade devem ser consideradas como conjunto indissociável na análise dos territórios.

1.2.1 Diferentes tipologias de projetos de marketing territorial

Como foi exposto na primeira parte deste capítulo, difunde-se o uso do termo de “atratividade territorial” para designar novas maneiras de pensar a economia internacional - fluxos de capitais e investimentos - que demandam criação de espaços próprios que necessitam de estratégias urbanas para a constituição da imagem local em favor da atratividade.

No entanto, como este conceito de espaço de consumo ocorre fisicamente em um território real e complexo? Qual é o papel das atividades e dos espaços voltados ao consumo nas estratégias de marketing de promoção das cidades frente as necessidades dos habitantes locais?

O conceito contemporâneo de consumo se expande e o espaço de consumo se torna mais complexo: envolve produção e consumo de atividades como o lazer, cultura, turismo, nas quais, atributos arquitetônicos podem potencializar a capacidade dos espaços para esses consumos.

Baseados no conceito de Urry (1995) que combina as duas dimensões de espaço e de consumo em um conceito único “*Consuming place*”⁵, a noção de espaço de consumo pode ser melhor definida. No sentido mais convencional, seriam espaços estruturados como centros para o consumo, onde produtos e serviços são comparados, avaliados, comprados e usados.

Pode ser também espaços consumidos visualmente e simbolicamente. Isso evoca a ideia de espaço do consumo associada ao turismo, conforme Gottdiener (2000).

⁵ URRY, J. (1995). **Consuming places**. London : Routledge.

Ou seja, o turismo envolve o fluxo de circulação em lugares específicos onde os usuários consomem não só o ambiente, mas também as funções oferecidas por estes espaços (lazer, equipamentos, esportes, entretenimento, natureza, história)⁶.

Os espaços tornam-se *all-consuming places* que se refere a um tipo de relação entre as pessoas e o espaço, ou seja: as pessoas se identificam com o lugar enquanto permanecem naquele espaço, sendo essa característica muito explorada por designers e arquitetos quando projetam espaços voltados ao consumo, uma vez que tendem a aumentar o efeito de marketing.

Estas reflexões apontam para a expansão da definição do espaço de consumo que deixa de ser exclusivo dos tradicionais espaços de compras para abarcar toda a cidade. Muitas vezes, consideramos um espaço de consumo como um simples apoio das atividades de consumo, mas também pode ser entendido como uma entidade de identidade interativa entre usuários e territórios.

Diversos estudos (HARVEY, 1994; SACK, 1992; SORKIN, 1992) destacam que as principais características do consumo contemporâneo são definidas por seus aspectos lúdicos e estéticos. O consumidor contemporâneo exige não só a qualidade do produto, mas a qualidade do espaço (busca um ambiente favorável para as suas atividades de consumo⁷). Por esta razão, o caráter mais representativo desses espaços é a importância do ambiente criado nestes locais, que são capazes de fornecer uma visão excepcional em oposição à vida cotidiana.

Este ambiente extraordinário é sempre localizado em um local limpo e controlado para garantir uma boa segurança aos consumidores. Muitas vezes se usa o termo "*disneyficação*"⁸ - o termo não se aplica apenas aos parques temáticos, mas refere-se ao ambiente e ao cenário de sonho oferecido por um tópico específico que transforma um lugar.

⁶GOTTEDIENER, M. (2000). *New Forms of consumption*. p.269: Rowman & Littlefield Publisher.

⁷SACK, R. (1992). *Place, Modernity and the Consumer's World*. Johns Hopkins University Press.

⁸A disneyficação é um termo adotado por M. Sorkin através de seu famoso trabalho, "*Variations on a theme park*" Hill ; Wang (1992).

Este aspecto de encenação agradável, mas artificial, tende a gerar uma privatização gradual do espaço público, com a exclusão de certas categorias sociais e o enfraquecimento da diversidade que, contraditoriamente, seria o que os territórios de consumo buscam, mas que acabam por eliminar.

A diversidade homogênea de aparência visual muito atraente destes espaços (permanentes ou temporários) pode criar uma imagem poderosa para uma localidade ou partes de uma cidade e desempenhar um forte efeito de atração aos consumidores ou visitantes urbanos. Os usuários destes espaços podem se diversificar de acordo com suas situações individuais e sociais, de todo modo existem tendências distintas entre diferentes tipos de espaços de consumo que atendem diferentes componentes de marketing territorial.

Assim, o espaço do consumo pode desempenhar um papel crucial nas estratégias de promoção do marketing territorial, sendo essencial tentar desenhar um quadro bastante claro dos principais efeitos destes espaços sobre o território em termos econômicos e de demandas de seus habitantes.

Seja de criação contemporâneas (as bienais, por exemplo), ou eventos promocionais (a copa do mundo ou jogos olímpicos), redes internacionais (Interlocal, Metropolis), arquitetura icônica (Museu Guggenheim de Bilbao, Museu do Amanhã no Rio de Janeiro etc.), ou a busca das grandes etiquetas “*labels*” da UNESCO (capital europeia da cultura), os territórios buscam novos meios para se mostrar na cena nacional ou internacional gerando imagens e criando sentidos para aqueles que buscam atrair e aqueles que nele vivem.

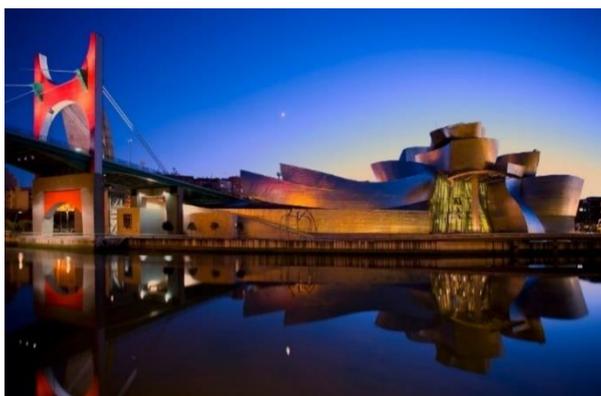
As modalidades da ação do marketing territorial serão a seguir melhor entendidas para que se possa estabelecer parâmetros para análise de casos específicos. Levar-se-á em conta as características de cada lugar quanto a atratividade.

- **O projeto emblemático, um projeto *flagship* (porta bandeira)**

Nas estratégias de marketing territorial, desponta como relevante o estabelecimento de um projeto emblemático, comumente chamado *flagship*. A atratividade é feita por meio de um projeto arquitetônico simbólico com usos culturais e recreativos, hospedando vários eventos, e revalorizando o patrimônio. A ideia é criar um espaço de consumo de qualidade.

O conceito *flagship* foi introduzido pela primeira vez no planejamento da orla do projeto de renovação da área de *Inner Harbor* de Baltimore. No entanto, o tremendo sucesso do Museu Guggenheim, em Bilbao, foi quem levou a generalização dessa noção.

BILBAO E O EFEITO GUGGENHEIM



O efeito Bilbao descreve a estratégia desta cidade espanhola que tem implementado um museu farol (o Museu Guggenheim), a fim de responder a crises profundas que assolaram a cidade (crise industrial e econômica, estrutura obsoleta, problemas sociais...).

Esse contexto obrigou as autoridades a "*mudar a vocação e a imagem, pouco gratificante, duma cidade industrial, mas tradicionalmente poderosa... para forjar uma nova identidade.*"⁹ Como parte deste projeto, o papel de equipamentos de grande porte (incluindo o Museu Guggenheim) foi estruturar e dar-lhe uma grande visibilidade e legibilidade. A partir daí todo mundo falava do "efeito Bilbao" para descrever o sucesso da estratégia após a sua arquitetura. A cidade tornou-se assim um modelo de desenvolvimento.

A promoção da cidade foi baseada em três ferramentas orientadas para a criação de uma marca:

- Um museu de arte contemporânea com uma reputação internacional, o da Fundação Guggenheim: este objeto arquitetônico projetado por Frank Gehry tornou-se um símbolo da cidade como Sydney está associada a sua ópera ou a Torre Eiffel, em Paris.
- Um grande centro de arquitetura: a cidade tem investido no uso da fama de arquitetos internacionais tanto para a revitalização de bairros inteiros, quanto para a edificação de projetos específicos (torres Isosaki, a ponte de Calatrava).
- Uma importante estratégia de comunicação, especialmente ao nível internacional.

A nova imagem de Bilbao como "cidade vitrine" da cultura e da arquitetura é clara e podemos dizer que a marca Bilbao tem associações fortes e positivas enraizadas na mente dos visitantes e potenciais investidores.

Box Exemplo 1 BILBAO E O EFEITO GUGGENHEIM - Fonte: Autora

Ilustração 1 Museu Guggenheim Ilustração 2 Logo Bilbao

Fonte <http://www.bilbaoturismo.net/BilbaoTurismo/en/tourists>

⁹CHADOIN, O; GODIER, P; TAPIE, G. (2000). **Du politique à l'oeuvre - Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian - système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux.** de l'Aube, La Tour d'Aigues, 240 p.

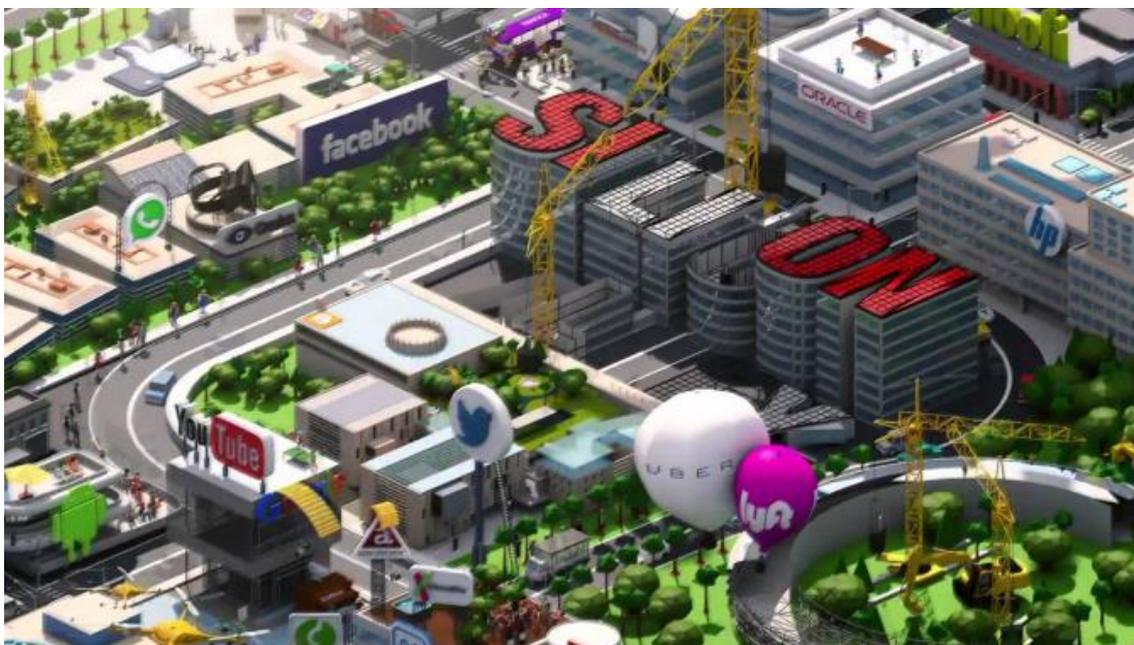
O êxito desses grandes investimentos não é garantido automaticamente. Vai depender das articulações entre os interesses locais e globais que resultem em investimentos mais estruturantes como em infraestrutura básica e de transportes, que por sua vez podem ter um impacto econômico e de regeneração urbana de longo prazo para a cidade. (INGALLINA; PARK, 2005).

Um espaço de consumo, por seu grande poder de atração, pode criar uma nova centralidade na cidade gerando um novo local de convívio. No entanto, apesar de atrair um grande número de consumidores, melhorar a paisagem urbana e estimular a dinâmica econômica, tem sempre o risco de gerar alguma segregação social contrária a intenção original, especialmente em cidades de países em desenvolvimento marcadas por desigualdades sociais. Ou seja, o “efeito Guggenheim” não é automaticamente garantido.

- **A revitalização urbana por meio de conceito de *cluster* cultural**

O *cluster* representa a tendência atual do espaço de consumo: multiuso, com um forte poder econômico e um impacto na revitalização urbana de um bairro. Em geral, designam uma mistura de funções culturais da produção ao consumo, apresentados em uma ampla variedade de formas espaciais. (CHAMARD,2014)

SILICON VALLEY: CASO PRAGMÁTICO



O caso da *Silicon Valley* inspirou vários projetos de *clustering* no mundo. Este território é sempre o primeiro em termo de tecnologia.

Segundo Anne-Lee Saxenian¹⁰ a prosperidade da *Silicon Valley* se explica pelo caráter cooperativo do seu modo organizacional industrial. Ela qualifica isso como “*Network-based regional economy*”, ou seja, descreve uma dinâmica regional nas quais as trajetórias individuais de cada empresa são facilmente acessíveis pela plataforma regional. A densidade e diversidade das atividades existentes favorecem a aparição e o desenvolvimento de novas empresas que já sabem das capacidades complementares presentes na região.

As modalidades da cooperação inter-empresa determinam então as vantagens da região, tanto pelas atividades existentes quanto por aquelas que são emergentes. Mas a cidade é também o produto da proximidade: de um lado, uma das áreas metropolitanas mais prósperas dos Estados Unidos (São Francisco e a *Bay Area*); e de outro lado, das duas universidades mais prestigiosas do mundo (*Berkley* e *Stanford*). É, por conseguinte, este modelo que deve alimentar as práticas mundiais do marketing territorial.

Box Exemplo 2 SILICON VALLEY: CASO PRAGMÁTICO – Fonte: Autora

Ilustração 3 Silicon Valley

Fonte <http://www.businessinsider.com>

¹⁰SAXENIAN, A.-L. (1994). **Regional Advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128**. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Emergindo como um novo polo para atrair os consumidores culturais, o *Clustering* pela cultura tem um sucesso crescente junto aos tomadores de decisões urbanas. Pode, ainda, desempenhar um papel importante na atratividade residencial, ou seja, a infraestrutura cultural local possui atratividade em relação a determinados segmentos de moradores, com ênfase no público mais jovem. Isso permite distinguir um *cluster* cultural de uma atração turística comum, que muitas vezes não tem muito sucesso com os habitantes locais.

- **A reconquista do *waterfront*, a nova vitrine da cidade**

A retomada da relação entre a cidade e suas beiras d'água ganham força com as discussões sobre sustentabilidade urbana que remetem a uma nova forma de pensar as ações de planejamento urbano ou o modo como se produz e consome a cidade em consonância com a busca do equilíbrio entre as três dimensões: econômica, ambiental e social.

Portanto, os bairros portuários, os *brownfields* industriais, ou a reconquista dos centros urbanos, duramente afetados pelo declínio do tecido industrial tradicional e pela migração da classe média em direção aos subúrbios, constituem um eixo maior das políticas urbanas. Em Barcelona, Buenos Aires, Sidnei, ou Cape Town, a área portuária funciona como vitrine publicitária em busca de consumidores locais e estrangeiros.

Esses espaços urbanos ganham vantagens competitivas por meio da revitalização urbana com melhorias tais como infraestrutura, recuperação de áreas urbanísticas e ambientais decadentes, ou a (re)criação de novas centralidades urbanas que incentivam o desenvolvimento da economia "verde", a fim de consolidar sua posição na competição das cidades.

Assim, com atração de fluxos de capital, mercadorias, investimentos produtivos, turistas, executivos e grandes eventos, elevou então os projetos de intervenção urbana nos *waterfronts* a um novo patamar. (HATEM, 2007)

- **A promoção de grandes eventos voltados para atratividade urbana**

Sediar megaeventos tem sido uma importante alavanca para criação de espaços de consumo com uso de estratégias e marketing territorial. Os tomadores de decisões locais reconhecem cada vez mais o potencial econômico da organização de grandes eventos atraindo a atenção das mídias e do público nacional e internacional.

VANCOUVER 2010: DO CONSENSO À CONTESTAÇÃO



O exemplo dos jogos olímpicos de inverno de 2010 constitui uma boa ilustração do nível de oposição que os megaeventos do marketing territorial podem criar, quando se falha em construir um real consenso sobre o projeto. O argumento desenvolvido pelas autoridades canadenses e o COVAN (Comitê de organização dos jogos de Vancouver) era clássico: orgulho nacional para todos e especialmente para os índios (*First Nations*). Uma incidência econômica e turística forte para o estado de British Columbia e ao país inteiro, antes, durante e depois dos jogos (com a criação de emprego a longo termo), um compromisso ambiental e social, entre outros.

Porém, a imagem dos jogos olímpicos na opinião pública local logo se desfez. Uma pesquisa de opinião, que tinha com papel reconciliar os habitantes, não foi bem vista, já que os residentes do bairro que mais contestava não participaram da pesquisa. Em seguida, a contestação se focou nos custos dos jogos e foram considerados como gastos desnecessários. A não participação dos *First Nations* também foi considerada um motivo para fazer uma pressão fiscal e criar tensões no COVAN.

O exemplo dos jogos em Vancouver permite enfatizar a importância da participação dos habitantes no projeto que é afiliado a eles: deveriam efetivamente ter o poder de aceitar ou recusar o que se fala no seu nome através do discurso do marketing. Porém, os megaeventos têm geralmente uma vocação elitizada ou sócio-centrada focada somente nos visitantes do evento (MEYRONIN, 2012).

Isso gera um mau entendimento dos habitantes e, em muitas vezes, a rejeição do projeto. Alguns grupos poderiam ter uma participação simbólica ou uma participação mais concreta para se beneficiarem do evento diretamente. (CHAMARD, 2014)

Box Exemplo 3 VANCOUVER 2010: DO CONSENSO À CONTESTAÇÃO – Fonte: Autora

Ilustração 4 Jogos Olímpicos de inverno de 2010 Vancouver

Fonte: <https://www.olympic.org/vancouver-2010>

Além dos megaeventos, as manifestações e festivais locais também podem gerar um grande interesse do público e de atores locais criando diversidade e, assim, um tipo de coesão social. No entanto, pode-se questionar sobre a existência de um equilíbrio entre o sucesso comercial/midiático, e a real convivência/coesão social, entre por exemplo, serviços culturais de alto padrão (por exemplo, um museu de arte contemporânea) e uma oferta cultural mais popular aberta para diferentes populações (o carnaval, por exemplo). (GOLLAIN;2014)

Vale destacar que inicialmente utilizadas em cidades desenvolvidas como oportunidades de revitalização da paisagem urbana e da economia com reforço de traços culturais tradicionais, essas estratégias podem se agregar e potencializar o turismo, se perdurarem como legado para essa atividade.

- **A atratividade pelas palavras: slogans e *labels***

Mais um registro diferente do marketing territorial, o caso da sede UNESCO das cidades criativas, “seu objetivo é de encorajar a exploração do potencial criativo, social e econômico, que tem particularmente as coletividades locais, e de promover *in sitos* objetivos de diversidade da UNESCO”, conforme nos informa o site oficial da entidade.

A rede das cidades criativas expressa é um programa da UNESCO que se fundamenta na criação de uma rede de parceiros públicos e privados para promoção de vocações culturais de diferentes tipos que se encontram em determinadas cidades. Assim, por meio da participação do Programa as cidades encontram um reconhecimento de seus potenciais e passam a contar com possibilidades de maior apoio para seus projetos.

Montreal, nesse contexto, é cidade do design; Lyon, cidade tecnológica. Isso demonstra a importância de etiquetas chamadas de *labels* internacionais para se propulsar na cena internacional. Na tentativa de se focar em uma imagem positiva e apagar os pontos negativos, os territórios usam *slogans* da moda e procuram imprimir uma imagem como um compromisso.

Entre os diversos modos de venda da imagem dos espaços urbanos encontram-se diversas titularidades que se tornam *slogans* de promoção das mesmas. As cidades podem ser vendidas como “Cidade segura”, “Cidade democrática”, “Cidade tecnológica”, “Cidade sustentável”, entre outros¹¹. (GOLLAIN;2014)

- **O Branding como estratégia comum aos diferentes projetos de marketing**

Os limites da abordagem comercial do marketing são baseados na imagem de marca, chamada o *Branding* territorial, ou seja, um território pode ser definido como uma única identidade promovida, como um produto comercial.

Dentro desse contexto pode ocorrer uma banalização da oferta territorial. Com o declínio industrial, as grandes cidades, regiões manufatureiras e grandes portos, têm geralmente as mesmas respostas para seus problemas e desafios. Isso conduziu a uma estandardização das ofertas, desde as tecnopóles, os museus contemporâneos, piscinas olímpicas, arquitetura emblemática ou estádios.

Vários autores (COMPANS, 2005; ARANTES, 1995; SANCHEZ, 2009) criticam estes tipos de técnicas como bastante repetitivas, que provocam a sensação de descolagem com a identidade do lugar, mesmo se a justificativa do projeto era o diálogo com a cidade existente.

Efetivamente, o marketing é as vezes limitado a comunicação ou propaganda, ou a algumas ações de grande porte, pela sua midiaticização. Ancora a ideia de que é preciso criar o extraordinário para chamar a atenção da sua cidade ou sua região. Contudo, o marketing territorial se interessa também ao ordinário. Sua vocação não é de criar sonhos, mas sim de aplicar o que se faz no território para que os públicos se sintam intrigados, interessados e especialmente tocados por ele.

¹¹ Ver JULIER, G. (2005) **Urban Design landscapes and the Production of Aesthetic Consent**, Urban Studies. E SACK, R. (1992) **Place, Modernity and the Consumer's World**, Johns Hopkins University Press.

Assim, percebe-se que todos os campos da sociedade são permeáveis aos produtos do marketing territorial, que têm como papel dar um senso a sua atratividade: economia, turismo, cultura, esporte, educação, pesquisa, informática, urbanismo etc. Todas estas dimensões são susceptíveis a entrar em acordo com uma ambição em termo de imagem ou atratividade.

A multi-identidade de um território é um dos aspectos fundamentais na definição de seu consumidor, e isso pode ser resumido em uma pergunta: um território, para quem? Outra questão relevante é o fato de que muitas estratégias de *Branding* acabam por gerar um grau substancial de homogeneidade. A ideia torna-se um paradoxo, pois a estratégia *Branding* é baseada em um objetivo: a diferenciação.

Assim, todas as estratégias baseadas na midiaticização de alguns lugares podem causar certa homogeneização urbana que não só é contrária à própria imagem de ‘produto único’ que a cidade tenta passar por meio do marketing, como se distancia mais da cidade real e das necessidades da população.

Alguns arquitetos ou urbanistas tentam incorporar, para um certo território, modelos de outras áreas que já alcançaram um grande sucesso comercial e midiático. Seria um tipo de transposição automática de projetos modelos. Tal fato causa o risco de perda de identidade ou autenticidade local. Tais tentativas podem até piorar as condições locais por perda de identidade gerando uma padronização urbana acelerada pela globalização cultural e comercial.

O investimento em estratégias de reconhecimento e a geração de projetos urbanos, têm criado perspectiva em diversas cidades, que ao lidarem com tais propagandas, criam expectativas quanto aos reais resultados de tais intervenções. O que virá de novo? Como isso beneficiará os residentes dessas localidades? Estas, entre outras perguntas, são expostas na tentativa de entender a real eficiência destas estratégias de melhoramento e exposição destas localidades.

1.2.2 Relação entre o marketing territorial e as demandas locais

A abordagem de marketing tende a criar ou agravar certos conflitos urbanos, coalizões de atores, dificuldades da delimitação das fronteiras entre o setor público e privado, legitimação de intervenções urbanísticas de grande vulto no território. Além disso, propagandas exageradas dificultam a criação de uma estratégia territorial inclusiva que pode responder a todas as questões da cidade e por fim gerar um legado que todos os consumidores da cidade poderiam usufruir. (HOFSTEDE, 1981, in KEARSEY; VAREY, 1998)

- **Os prefeitos *managers* e o jogo do poder**

Ao se discutir o marketing territorial é bom ter um contexto de seu surgimento que possui relação com o poder local, sua centralização ou descentralização. Um fator chave que permitiu a ascensão do marketing territorial, a descentralização¹² que apareceu na França a partir dos anos 1970, transferiu uma parte significativa das responsabilidades e do peso do estado providência para as instituições locais e regionais, responsabilizando-as nesta nova política neoliberal.

Dai resulta agora uma espécie de urbanismo concorrencial sujeito a melhor oferta entre as instituições locais (NOISETTE, 1990), na qual cada prefeito consciente das vantagens e desafios tentará alavancar a imagem da sua cidade e atrair os investimentos. Porém, vale destacar que as ambições destas personalidades políticas as vezes são excessivas para suas cidades.

A dimensão política é uma componente intrínseca do marketing territorial. Os tomadores de decisões são eleitos e se comunicam de maneira direta ou indireta por relatório da sua gestão para seus eleitores. Porém, convém distinguir os desafios do marketing territorial daqueles que relevam somente do marketing político. Se no primeiro caso, representa uma abordagem baseada numa oferta localizada numa zona

¹² A descentralização visa, obviamente, "democratizar" a gestão dos assuntos locais. Um processo provavelmente bastante longo e complexo foi então iniciado, não deixando de colocar problemas diversos tanto ao Estado como às instituições locais. (GOODCHILD, 1990).

geográfica dada, no segundo caso, os desafios representam o marketing de um homem que tem convicções que gostaria compartilhar com os outros.

Por outro lado, o tema do marketing ainda traz à tona o da colaboração do setor público e privado no ordenamento do espaço da cidade. Hoje, várias aplicações do marketing podem ser identificadas no setor público em função dos seus objetivos. Ou seja, sua adaptação aos mercados internacionais, seja pela flexibilidade de suas estruturas produtivas, seja pela capacidade de se inserirem em redes regionais e mundiais.

Esse tema possui importância também no Brasil onde se procederá a um estudo de caso, que a partir da década de 1980 passou a contar com um grau de descentralização maior, sendo transferidos poderes federais para o plano local, dos municípios.

1.2.3 Características comuns de um projeto de marketing territorial

Como exposto anteriormente, o marketing territorial tem várias peculiaridades dependendo da diversidade dos atores, da natureza das trocas, da complexidade do território ou da implicação da população local na abordagem orientada. A abordagem do marketing territorial exige levar em conta estes elementos para se estruturar.

Na perspectiva de organizar suas etapas de aplicação em um determinado lugar Chamard (2014) propôs-se um processo em 2 fases, compostas de 5 etapas, como exposto a seguir: (Ilustração 5)

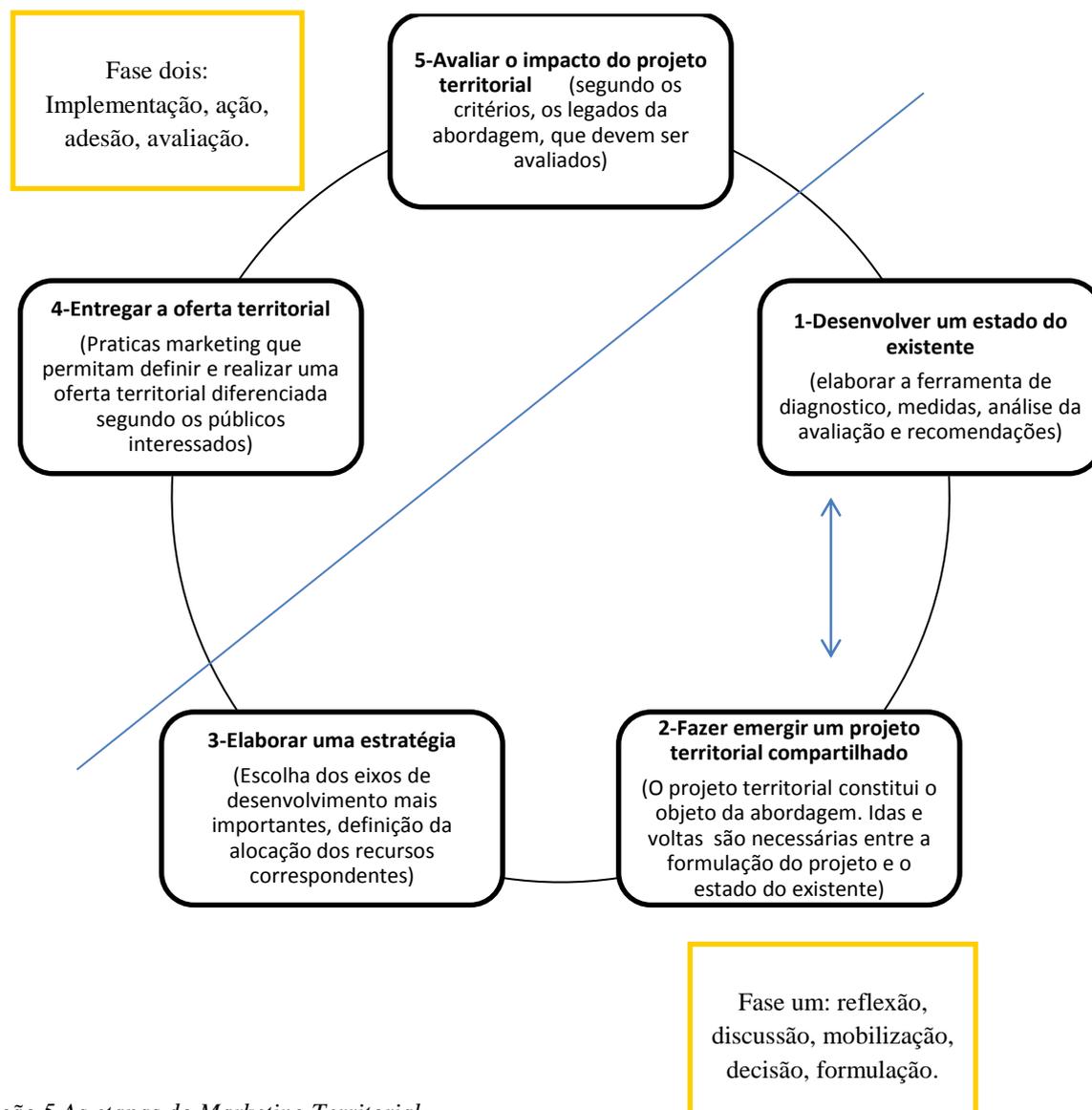


Ilustração 5 As etapas do Marketing Territorial

Fonte: Chamard, 2014. Tradução: Autora

A primeira fase é composta de todas as etapas que precedem a implementação do marketing territorial, ou seja, desenvolver um estado do existente, fazer emergir um projeto territorial compartilhado, e elaborar uma estratégia territorial. Dependendo do contexto, pode ser muito longa, mas tem um papel essencial na abordagem global, porque todas as decisões fundamentais e irreversíveis são tomadas nesta fase. Vale lembrar que as informações coletadas devem ser confrontadas e validadas pelo público do território.

A segunda fase é a implementação do projeto do marketing territorial. Ou seja, entregar a oferta territorial e avaliar o impacto do projeto territorial. Ela declina a oferta territorial e avalia seu impacto. A oferta territorial junta tudo que o território e seus atores podem propor em termo de bens e serviços ao público beneficiário. Esta oferta varia segundo seu contexto, mas a abordagem fica a mesma na sua estrutura para aumentar a atratividade do território.

O **marketing territorial** seria então uma abordagem que visa elaborar uma oferta territorial, na base do conhecimento dos componentes de atratividade do seu território (geografia, demografia, identidade, cultura, economia, política, social e urbana), com a ótica de acrescentar a atratividade e hospitalidade do território. Esta abordagem tende a responder as necessidades de vários públicos: turistas, residentes, associações, empresas, investidores. (CHAMARD, 2014; MEYRONIN, 2012)

A ideia então é de considerar e de equilibrar entre as duas questões locais e globais da cidade, ou seja, responder as necessidades básicas do planejamento urbano, criando um desenvolvimento econômico.

A título de sistematização da revisão bibliográfica sobre o tema e adotando a conceituação de Chamard (2014) como aquela que expressa de forma abrangente todas as experiências sobre o tema, construímos um quadro de análise que possibilite o estudo de diferentes tipos de intervenção urbana e como são conciliados os interesses locais e globais, como se atende a dinâmica econômica e as necessidades básicas de habitantes locais.

Tabela 4 Síntese da definição do marketing territorial e suas principais características

| Marketing Territorial | |
|--|--|
| Inclui todas as técnicas de marketing projetadas para trabalhar e comunicar sobre a atratividade de um território, a fim de promover seu desenvolvimento econômico e urbano. | |
| Características | Definições |
| Discurso | A participação dos agentes locais é vital para qualquer estratégia de marketing territorial. O objetivo é de tomar um posicionamento frente aos outros territórios, o eixo do discurso é caracterizado por uma promessa global como "Londres, um mundo em uma cidade."; ou "Região de Paris, fonte de inspiração" |
| Atores | Os atores são capazes de estar em contato permanente com seus grupos/mercado objetivo, reconhecer suas demandas (necessidades), desenvolver “produtos” correspondentes a estas demandas, e gerar um programa de informação que comunique os objetivos da cidade (Instituições locais) |
| Marca | Ela nasce de um desejo estratégico para realçar os pontos fortes e corrigir os defeitos da cidade em torno de um projeto coletivo, a fim de atrair e reter clientes, que podem ser residentes, turistas, empresas, investidores A marca territorial visa reforçar a atratividade da cidade através de um sistema de valores, um discurso ou ações para fortalecer sua consciência global e local como por exemplo; <i>Be Berlin ou I Love NY</i> |
| Projeto emblemático | A atratividade é feita por meio de um projeto arquitetônico/urbano simbólico com usos culturais e recreativos, hospedando vários eventos e revalorizando o patrimônio. |
| Clusters | Designam uma mistura de funções culturais apresentados em uma ampla variedade de formas espaciais numa área da cidade. |
| Megaeventos | Megaeventos servem como um grande apoio para criar uma atmosfera única e vetor de emoções. O Tour de France por exemplo é uma oportunidade para muitas cidades e vilarejos, para se promover e desenvolver. |
| Promoção | Outdoors, inserção em revistas, filmes promocionais transmitidos em canais de TV, redes sociais como Facebook e Twitter, blogs e sites também desempenham um papel vital nas estratégias de promoção e comunicação na cidade |
| Parcerias | Cooperação setor público - setor privado. |

Fonte : Autora

Tabela 5 As características do marketing territorial

| Ficha analítica do marketing territorial |
|--|
| Valores territoriais |
| <p>Listar os componentes do território que podem ser considerados atrativos territoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geografia e clima • Acessibilidade • Demografia • Organização política • Economia • Urbanismo • Habitação • Condições sociais • Infraestrutura • Cultura e patrimônio • Meio ambiente e política de desenvolvimento sustentável |
| Atores envolvidos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Identificar os principais atores presentes na elaboração do projeto • Identificar o discurso e promessas do projeto marketing • Identificar o público alvo |
| Política de marca |
| <ul style="list-style-type: none"> • Branding • Slogan • Logo |
| Meios de comunicação e promoção |
| <ul style="list-style-type: none"> • Site oficial • Redes sociais • Cartazes e outdoors • Filmes promocionais |
| Parcerias |
| <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias público privadas |
| Projetos e eventos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Projetos emblemáticos • Clusters • Megaeventos • Revitalização de <i>waterfront</i> |

Fonte: Autora baseada em Meyronin (2012); Chamard (2014)

1.3 Marketing territorial e seus legados

O cenário internacional já conta com um conjunto de experiências do uso do marketing territorial, tanto em cidades de países desenvolvidos como em desenvolvimento. São experiências das mais variadas tipologias de marketing anteriormente referidas, todas usadas como ferramenta de inserção na cena global. Os projetos mais usados se referem a organização de megaeventos, sempre com um duplo propósito: se promover na arena global e aproveitar esta oportunidade para estimular uma requalificação urbana em suas cidades.

Abrigar um evento de grande porte exige do país ou cidade-sede investimentos em infraestrutura e planejamento e gestão, de modo a estar preparado para receber um grande número de visitantes e manter-se em pleno funcionamento.

Um objetivo natural das cidades-sede é transformá-la em um lugar de negócios, de reconhecimento internacional, atrativo para investimentos e com benefícios de longo prazo para os habitantes locais, os chamados legados urbanos. Assim, a preparação de megaeventos tem como aspecto chave a elaboração de um plano de legado (KASSENS-NOOR, 2012).

Entretanto, a maioria dos estudos que analisam o legado urbano das cidades-sede desses eventos, o fazem visando o sentido de propaganda e/ou interesses políticos. Por vezes, estudos mais consistentes tem dificuldades em identificar os efeitos que só se consolidam com o passar dos anos. Assim, o tema dos legados de uma determinada intervenção urbana se trata de assunto complexo de ser mensurado e definido, pois os efeitos podem ser de diferentes naturezas com reflexos sobre diferentes grupos de interesse e apropriação desigual entre eles.

De qualquer sorte, existe um caso que internacionalmente se destaca e que ainda hoje marca os objetivos de todas as cidades que sediam grandes eventos que é o de Barcelona. Os Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona foi um caso exitoso de

megaeventos como catalisador de regeneração e baseado fortemente em diferentes formas de intervenções estatais para se promoverem como cidade global.¹³

Existe ampla bibliografia que procura definir o que sejam legados urbanos. Chappelet e Junot (2006) entendem por legado os efeitos materiais e não materiais produzidos direta ou indiretamente pelo megaevento, planejados ou não, que transformam de forma duradoura a região que hospeda de uma maneira objetiva ou subjetiva, positiva ou negativa.

Ainda Da Costa, et al. (2008) identificaram que os legados são constituídos pelas estruturas e resultados produzidos, direta ou indiretamente, pela realização de grandes eventos, em nível nacional e regional, tangíveis ou intangíveis, planejados ou identificados ao longo do processo, que transformam de forma positiva e duradoura a sociedade que os sedia.

Nesse sentido, eventos como a copa do mundo ou as olimpíadas projetam a imagem de ser uma oportunidade para a revitalização das cidades (COAFFEE, 2007). Há uma concentração de esforços de desenvolvimento de grande vulto, já que os jogos asseguram o financiamento de projetos em grande escala. Muitos desses projetos acabam se tornando propulsores de um novo ordenamento da região desenvolvendo novas áreas enquanto outros qualificam regiões antes degradadas.

1.3.1 A dificuldade de definir o legado urbano

Apesar da ampla bibliografia que se refere ao tema é difícil encontrar uma definição clara de legado do que ele representa e porque sua preservação é tão desejável. Isso leva a uma infinidade de debates e controvérsias nas quais questões objetivas se misturam a desejos e discursos ideológicos e políticos.

¹³POYNTER, G. (2008). **Regeneração urbana e legado olímpico de Londres 2012**. In: L. In: Da Costa, D. Corrêa, E. Rizzuti, & B. e. Villano, Legados de Megaeventos Esportivos. Brasília: Ministério do Esporte, P. 121-152.

O que é certo é que Legado é uma palavra que se refere a uma ampla variedade de aspectos de diferentes naturezas como: prédios, infraestrutura, monumentos, arte pública, exposições, museus, arquivos, selos, lembranças, recordações, placas e nomes de ruas. Gratton e Preuss (2008) definem legado como: *“estruturas, planejadas e não planejadas, positivas e negativas, intangíveis e tangíveis, criadas mediante um evento esportivo que permanecem após o evento”*.¹⁴

Desse modo podemos afirmar que o conceito de legado está ligado aos impactos (positivos ou negativos) de longo prazo associados ao megaevento. Esses impactos podem ser econômicos, socioculturais, ambientais, físicos, políticos e psicológicos, assim como relacionados ao turismo. O legado é um fenômeno multidimensional, pois está relacionado a diversas fases: da proposta para a realização do evento até o plano para a utilização após o evento.

A concepção de legado transcende a herança concreta do evento e se estende a uma concepção mais ampla que abrange a apropriação subjetiva dos custos e benefícios pela comunidade participante dessa organização. Essa condição leva a posterior apropriação dos equipamentos urbanos, incorporando-os às atividades da comunidade, facilitando seu uso.¹⁵

Os legados de um megaevento afetam a cidade em diversos aspectos e podem ser definidos como ‘tangíveis’ e ‘intangíveis’. As estruturas tangíveis são aspectos mais facilmente mensuráveis e são divididas em estruturas primárias (equipamentos voltados ao evento), secundárias (edificações de apoio a realização do evento, como a vila dos atletas nos jogos olímpicos por exemplo) e terciárias (ligadas ao entorno do evento e a infraestrutura urbana necessária para sua realização).

¹⁴GRATTON, C ; PREUSS, H . (2008). **Maximizing Olympic Impacts by Building Up Legacies**. The International Journal of the History of Sport.

¹⁵RUBIO, K. (1 de agosto de 2005). **Os jogos olímpicos e a transformação das cidades: os custos sociais de um megaevento**. Acesso em Junho de 2016, disponível em Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-85.htm>

Pela classificação de Preuss, as estruturas intangíveis são compostas pelo conhecimento, pelas redes e pelos bens culturais. Kaplanidou e Kaeadakis (2010) citam como exemplos de legados intangíveis o aumento da reputação internacional, a produção de valores culturais, as experiências emocionais e o aumento de conhecimento. Estes autores apontam que tais aspectos são mais difíceis de serem medidos e identificados.¹⁶

Desse modo, chega-se a características comuns entre os discursos sobre legado como uma sequência de efeitos positivos e negativos surgidos de um momento contínuo advindo de fatores intangíveis que incluem capital social aliado a progressivas e comprometidas estruturas de governança, eficiência na integração das redes, suporte comunitário, transparência, fortes elos de comunicação, confiança cívica e motivação.¹⁷

Neste sentido, o momentum do legado é a capacidade da cidade sede de continuar a crescer após o abrandamento econômico do megaevento sempre buscando a melhorar a qualidade de vida. Este é o mais importante fator de determinação da medida de como os megaeventos podem conduzir a transformação de sua cidade-sede.

Para que seja possível atingir o momentum, primeiramente deve-se entender que o legado difere de uma cidade para outra. Por exemplo, nas cidades em desenvolvimento se espera da organização de um evento de grande porte melhorias nas suas infraestruturas básicas como saneamento ou transporte público. Isso deve ser parte de um plano pré-existente de regeneração que envolve novas fases a serem implementadas antes e após o encerramento do evento.

De forma simplificada adota-se nesse trabalho que o legado urbano é entendido como aquilo que resta de forma positiva para a cidade quando há uma intervenção urbana, catalisada por um evento temporal específico, transformando a imagem da cidade, que seja possível de ser apropriada de diferentes formas por seus habitantes.

¹⁶KAPLANIDOU, K ; KAEADAKIS, K. (2010). **Understanding the Legacies of a Host Olympic City: The Case of the 2010 Vancouver Olympic Games**. Sport Marketing Quarterly v. 19, P. 110-117.

¹⁷RIBEIRO, F. (2005). **Instalações Esportivas – Planejamento e Desenvolvimento**. In: Atlas do Esporte no Brasil. Rio de Janeiro: Sharpe.

Nesse ponto, se destaca para a pesquisa o papel do planejamento urbano que surge como essencial para nortear a implementação de um projeto de marketing urbano de modo a mitigar os riscos de impactos urbanos negativos, tendo sempre como foco a legitimação das necessidades básicas da sua população. Neste sentido, o legado não é o estado máximo a ser alcançado, ao contrário, é o produto que descreve a expansão progressiva de diversas realizações e de abordagens multidisciplinares.

Planejar a cidade possui um contexto multidisciplinar e de longo prazo, sendo que as oportunidades disponibilizadas pelos projetos de marketing podem remeter a soluções mais pontuais se forem pensadas de forma integrada para se constituir um legado a cidades respondendo problemas concretos da população.

Um projeto de marketing territorial se pensado de forma isolada do contexto da cidade pode introduzir questões contraditórias a nível de escala, ou seja, dentro dos limites do projeto são geralmente adotadas medidas que não encontram similaridade com o resto da cidade. Esse fato pode gerar questionamentos sobre o projeto por parte da população da cidade como um todo, levando a sua inviabilização por ser visto como modelos que não se sustentam e se esgotam em “ilhas urbanas”.

1.3.2 Exemplos de legados urbanos gerados por megaeventos desportivos

Os megaeventos desportivos têm se tornado um caso emblemático do uso do marketing urbano pelas cidades sede. Deve-se ter em conta que a ênfase no sucesso comercial dos megaeventos desportivo ou culturais tem sido um fenômeno recente que tem posto à prova os valores intrínsecos desse tipo de evento. A discussão de legados urbano para as cidades sede tem sido uma forma de mitigar essa visão comercial que esses eventos adquiriram. Vale então estudar significação atribuída a legados das mais diferentes naturezas (econômicos, ambientais, sociais e urbanísticos) que lhes são decorrentes.

A questão ambiental tem sido muito presente nos últimos megaeventos organizados. Durante a década de 1990, por exemplo, o Comité Olímpico Internacional (COI) reforçou formalmente sua posição ambiental, sobretudo por influências

originadas da Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente das Nações Unidas de 1992 no Rio de Janeiro.

O COI assumiu o conceito de responsabilidade ambiental e o tema da sustentabilidade aplicado aos Jogos se tornou a partir de 1994 o “terceiro pilar” dos objetivos Olímpicos (juntamente com o esporte e a cultura). Neste propósito a própria Carta Olímpica foi emendada para integrar a dimensão ambiental.

Apesar de tais recomendações só passarem a existir na metade dos anos de 1990, algumas cidades-sede de Jogos anteriores já mostravam melhorias ambientais intencionais ou por consequência dos próprios projetos de renovação urbana realizados a pretexto dos Jogos.

Os Jogos de Tóquio 1964 foram planejados buscando este legado. Ainda, os Jogos de Seul 1988 foram usados como uma oportunidade de fazer melhorias no transporte público, diminuindo a quantidade de carros e, indiretamente, melhorando a qualidade do ar.

A sustentabilidade também estaria presente nas formas de cooperação e parcerias que são desenvolvidas durante o processo da elaboração do projeto para atender os Jogos, que no caso tem primado por projetos com características de marketing territorial. Isso tem gerado a melhoria das competências humanas e as aplicações de novas tecnologias. Outra categoria de projetos agregados aos Jogos são símbolos produzidos como slogans e logotipos criativos, alguns dos quais podem reafirmar o orgulho e a identidade da cidade.

Há muitas maneiras em que uma cidade pode marcar simbolicamente um local particular. Por exemplo, em Sidney, foi estabelecido na entrada do Centro Aquático o chamado *Path of Champions*. Este ‘caminho’ inclui mais de cem placas que homenageiam campeões olímpicos da Austrália, fornecendo detalhes básicos biográficos de cada campeão e um breve resumo de suas realizações.

Afim de sintetizar as questões territoriais que o marketing urbano tenta melhorar através dos seus projetos foi desenvolvido o diagrama a seguir: (Ilustração 6)



*Ilustração 6 Diagrama mostrando as questões que envolvem o legado urbano
Fonte : Autora*

Além dos Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona, as olimpíadas de Londres em 2012 é um outro exemplo (mais recente) bastante usado quando se trata de regeneração urbana.

As duas cidades-sede aproveitaram a organização dos Jogos para melhorar a gestão urbana no seus bairros, praças e ruas; melhorar sua infraestrutura, construir uma cultura de inovação e tecnologia, requalificar a orla marítima e bairros degradados, ativando a economia dos seus bairros mais decadentes.

Podem-se resumir boas práticas que foram adaptadas nas duas cidades como:

- Definição de ações concretas;
- Consideração dos “*stakeholders*” da cidade;
- Ações fundamentadas no projeto do espaço público como lugar urbano e coletivo por excelência;

- Ações previstas pelos planos diretores que devem refletir a realidade e as necessidades de cada bairro;
- Priorização de projetos de fácil execução;
- Reconstrução da cidade existente no lugar de uma expansão;
- Continuidade urbana: a cidade não para após o encerramento dos Jogos;
- Planejamento eficaz para evitar atrasos e problemas futuros.

Estes dois casos emblemáticos mostram que uma mistura fortuita de fatores pode proporcionar aos gestores de políticas públicas as condições perfeitas para apoiar um projeto de marketing territorial. Porém, a imagem deixada por alguns Jogos não foi das melhores, como no caso de Atenas em 2004 conforme exposto a seguir:

ATENAS, O ANTIEXEMPLO¹⁸



Os Jogos de 2004 que serviriam para a Grécia seguir em direção para um futuro melhor, tornaram-se um estorvo à medida que os bilhões de dólares que custaram só serviram para tornar mais grave a crise econômica pelo qual viria a passar. Tendo desprezado seus três primeiros anos de preparação, os organizadores tiveram que acelerar drasticamente os trabalhos para não correr o risco de perder a Olimpíada. Como resultado, a Grécia embarcou num ritmo frenético de construção por quatro anos, com operações divididas em três turnos diários que perduraram até poucos dias antes da cerimônia de abertura.

Quem pagou a conta foram os cofres públicos: o gasto bateu em US\$ 12 bilhões (mais que o dobro do inicialmente previsto). Sem um plano para o pós-Jogos, o sucesso das Olimpíadas de 2004 acabou quando as luzes da cerimônia de encerramento se apagaram.

Anos depois, a herança olímpica e o esporte na Grécia estão em ruínas. Os cortes no orçamento do governo por conta de sua crise econômica mais séria vivida pelo país e a recessão estão levando a um desmonte de tudo o que havia sido construído para os Jogos Olímpicos. Para muitos, o legado do evento é hoje apenas um acumulado de dívidas que poderá acabar contribuindo para um calote do país. A grande maioria das 22 instalações usadas para os Jogos de 2004 está hoje abandonada. Apesar de toda a infraestrutura deixada pelo COI em 2004, o país hoje não tem recursos nem mesmo para pagar o uso das instalações.

Box Exemplo 4 ATENAS, O ANTIEXEMPLO – Fonte : Autora

Ilustração 7 Abandono dos equipamentos desportivos

Fonte: <http://ferramula3.blogspot.com.br/2013/08/legado-dos-jogos-olimpicos-d-atenas.html>

¹⁸<http://olimpiadas.uol.com.br/noticias/redacao/2012/02/07/do-ceu-ao-inferno-em-oito-anos-grecia-vira-antiexemplo-de-legado-olimpico.htm>

A tabela a seguir (Tabela 6) conta uma classificação elaborada com base na revisão de literatura sobre legados positivos de megaeventos e que foi aperfeiçoada a partir de discussões sobre as particularidades encontradas nos diferentes contextos urbanos (cidades de países desenvolvidos e em desenvolvimentos). Desta forma, os legados identificados foram classificados segundo as melhorias que o produto marketing, ou seja, o megaevento pode gerar respondendo as principais questões da cidade.

Tabela 6 Questões tratadas pelo marketing territorial e seus legados

| Questões | Legados |
|----------------------------------|---|
| Questões de Cultura e Patrimônio | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Equipamentos culturais ✓ Escolas e universidades ✓ Pontos turísticos |
| Questões Econômicas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mercado do trabalho ✓ Custo de vida ✓ Meios de comunicação ✓ Facilidade de investimento ✓ TIC ✓ Dinamismo do mercado ✓ Parcerias e negócios |
| Questões Sociais | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Segurança ✓ Inclusão social ✓ Capacidade de integrar novos entrantes |
| Questões de Identidade | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Valor simbólico ✓ Amabilidade ✓ Valor histórico ✓ Valor paisagístico ✓ Cosmopolitismo |
| Questões políticas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Governança ✓ Estabilidade política ✓ Influência da política ao nível nacional e internacional |
| Questões Urbanas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Infraestruturas ✓ Espaços públicos ✓ Transporte ✓ Habitação |
| Questões Ambientais | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Poluição ambiental ✓ Espaço verde |

Fonte : Autora baseada em Gratton e Preuss. (2008); Poynter (2008)

Pode se resumir que a questão mais extensa e complexa é a questão urbana: Refere-se, primeiramente, ao destino que a cidade dá aos seus equipamentos e estruturas depois do megaevento. Está relacionada às mudanças significativas no ambiente natural e construído de uma cidade, como resultado do evento.

O legado deixado por um megaevento será a correspondência desses com os projetos urbanos fundamentais do plano diretor da cidade. A infraestrutura desenvolvida especificamente para o evento, tenta garantir meios de transportes adequados (estradas, ferrovias, acesso, aeroporto, transporte público) e outras instalações (hotéis, hospitais, estações de esgoto, etc.) necessárias para o bom usufruto da cidade durante e após o evento.

Também estão incluídos nesta dimensão aspectos relativos à mobilidade urbana, que está relacionada à acessibilidade dos cidadãos a diferentes lugares da cidade; a competência diz respeito à disponibilidade dos meios de deslocamento e à proximidade de acesso a eles; a ocupação e uso do solo. Nestes termos, devem-se considerar também itens como o preço das passagens, oferta de modais diversificados, possibilidade de integração intermodal e, sobretudo, as opções de mobilidade devem ser seguras e minimamente confortáveis.

Evidentemente que o propósito de maximizar os legados com o foco de responder as demandas dos habitantes locais da cidade, pressupõe a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, possibilitando com isso retornar para o cidadão os investimentos com a realização do evento.

A reflexão acerca dos legados dos projetos de marketing territorial volta-se para o espaço urbano e para o significado deste para a comunidade local. A própria caracterização de um evento desta magnitude gera uma alteração forçosa do espaço urbano para que seja possível a realização do mesmo, e a depender de como o processo for conduzido, isso pode representar transformações positivas e estruturantes da cidade.

Pode-se falar então que o legado urbano em si não é um objetivo principal do marketing territorial, ele é decorrente do bom planejamento dos seus produtos, ou seja, do grau de correspondência entre os produtos do projeto de renovação urbana que utiliza o marketing com o plano diretor da cidade onde constam suas demandas e necessidades.

Para gerar um legado urbano, o projeto de marketing deveria além de seu objetivo específico (por exemplo sediar um grande evento) ter um papel fundamental na consolidação da cidade considerando as demandas locais. Em outras palavras, estar inserido em um processo de planejamento urbano da cidade ou região.

A teoria da “cidade-global” onde se insere o marketing territorial como discutido anteriormente, desdobra-se em teorias mais instrumentais que também contam com base teórica própria. Essas bases instrumentais voltada a alavancar a competitividade urbana global possuem filiação em técnicas empresariais como é o Planejamento Estratégico, que usa aplicação específica no campo do planejamento urbano. (VAINER, 2000)

Embora ainda hoje sejam temas polêmicos: o “*city marketing*” e o Planejamento Estratégico constituem bases para o planejamento urbano. Pretende-se neste trabalho verificar se esse tipo de abordagem pode levar a ganhos aos habitantes locais. Deve-se ter em conta que o marketing territorial é uma realidade nos países desenvolvidos, mas que esses possuem realidades diferentes, por exemplo, da brasileira.

Esta primeira parte apresentou as principais interrogações sobre a apelação do marketing territorial e do que ele suscita. O suporte e o objeto que constitui o território torna o uso do marketing delicado para alguns, suspeito e perigoso para outros. As especificidades da esfera pública expostas permitem tornar vigilantes aqueles que vão se lançar numa abordagem desta. O trabalho de clarificação e de definição conduz a reavaliar o nosso vocabulário comum sobre o que representa o marketing territorial.

Diante desse cenário de disputa internacional por visibilidade, torna-se importante buscar elucidar a relação entre o marketing e a ação de transformação da cidade. A ideia é entender a relação entre o marketing e o planejamento urbano com a abordagem do Planejamento Estratégico.

Capítulo 2

MARKETING TERRITORIAL E PLANEJAMENTO URBANO: SIMILARIDADES E DICOTOMIAS

2.1 Evolução das abordagens sobre planejamento urbano

2.2 Características do Planejamento Urbano Estratégico

2.2.1 Prática do Planejamento Urbano Estratégico

2.2.2 Críticas ao Planejamento Urbano Estratégico

2.2.3 Planejamento urbano estratégico e as parcerias público-privadas

2.3 Síntese das características do Planejamento Estratégico e suas relações com o marketing territorial

No capítulo anterior foi tratado dos conceitos, das estratégias e das práticas do marketing territorial e de como pode ser utilizado em projetos de requalificação de espaços urbanos com diferentes propósitos, mas com foco na dinâmica econômica e competitividade entre cidades globais. Discutiram-se as críticas que pesam sobre esses objetivos e sua compatibilidade com as demandas de moradores que habitam essas áreas de intervenção quando se procurou definir o conceito de legado urbano. Nesse capítulo se fará uma revisão de conceitos e objetivos do planejamento urbano, suas similaridades e discrepâncias com a abordagem de planejamento urbano estratégico que em última instância ampara o marketing territorial. Visa melhor entender as possibilidades das estratégias de marketing gerarem ou não um legado para as cidades.

2.1. Evolução das abordagens sobre planejamento urbano

Em meados do século XX, o mundo assiste à consolidação do urbanismo e do planejamento urbano modernista, norteados por princípios que pregam a separação das funções da cidade (habitação, trabalho, recreação e circulação). Esse planejamento apoiava-se na intervenção direta do Estado no intuito de prover a cidade de infraestrutura e controlar a ocupação e o uso do solo com parâmetros de salubridade e prestação de serviços coletivos (GONDIM, 2007).

Para criar mudanças no desenho urbano e dar lugar a grandes obras viárias, edifícios comerciais ou multifamiliares e equipamentos coletivos de maior porte (estacionamentos, parques, supermercados, shopping centers etc.); marcos da memória local, como edificações antigas, e mesmo alguns bairros inteiros foram afastados da paisagem urbana. Tudo ocorria por um bem comum denominado atender as necessidades sociais da população e pouco em incrementar a dinâmica econômica das cidades como se essa não fosse importante para a população (GONDIM, 2007).

Contudo, no início da década de 1970, começa a ganhar força o conceito pós-moderno, trazendo uma proposta diferente da ideologia modernista. Nessa nova concepção, os princípios acentuavam a valorização da fragmentação, da efemeridade e

da descontinuidade, destacadamente no campo da arquitetura e das artes. Inicia-se uma crítica aos arranjos configuracionais com que eram propostos o atendimento da população, mas, ainda, não se discutia muito a ausência de foco na facilitação da dinâmica econômica das propostas em curso.

Na esteira dessas críticas algumas correntes de planejamento têm emergido em oposição ao modelo tradicional de planejamento e têm se firmado como novas formas, principalmente de planejamento e gestão. Destacam-se nesta linha: “*Strucuture Planning*”, “*Action Planning*” e “*Strategic Planning*” (CLARK, 1994).

Segundo Ribas (2003), o planejamento estrutural “*Strucuture Planning*”, originário do Reino Unido nos anos 1960, visa alcançar o desenvolvimento social, econômico e físico da cidade e adota base mais flexível para a preparação de planos locais. Mesmo com algumas falhas na sua formulação e execução, tem sido considerado valioso instrumento para o planejamento territorial.

O plano de ação “*Action Planning*” é uma abordagem geralmente orientada para a solução de problemas no nível local, tendo a participação da comunidade como a chave para o sucesso das ações. É uma abordagem “aprendendo-fazendo”. Não obstante se corra o risco de produzir projetos e programas descoordenados, adequa-se a visão onde o planejamento é mais “processo” do que produto.

O Plano Estratégico “*Strategic Planning*” reflete a abordagem do “processo” de planejamento e é caracterizado por coordenação intersetorial; viabilidade financeira; mecanismos facilitadores por parte do setor público para apoiar as atividades formais e informais do setor privado; mecanismos realistas, monitoramento e avaliação. O resultado não é apenas o desenvolvimento físico do plano, mas um conjunto de estratégias relacionadas para a implementação de ações, incluindo no caso urbano, a participação da sociedade na gestão, os condicionantes ambientais da urbanização, o acesso à terra, à infraestrutura, à economia urbana e à construção de um marco institucional visando um processo de desenvolvimento urbano integrado.

Ascher (1999) explica que, a concorrência dos territórios é baseada na flexibilidade, variedade, qualidade e inovação. Esses princípios se impõem em um momento de transição do modelo fordista de produção em massa para o modelo de acumulação flexível como nova forma de atuação do capitalismo e passaram a orientar o sistema urbano e econômico contemporâneo ao consumo.

Segundo Ribas (2003), as regras que orientam as ações das novas abordagens urbanas consideram, na definição dos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano, princípios como: **equidade, eficiência e eficácia, flexibilidade e participação**. Destaca que esses princípios constituem a base na qual se apoiam o planejamento e a gestão urbana para a formulação de políticas públicas sustentáveis.

Equidade refere-se à necessidade de reformar instituições e revisar instrumentos para que seu funcionamento e aplicação não contribuam para a segregação da população urbana pobre. Em vez da lei e da gestão serem utilizadas para apoiar e manter um sistema urbano, dividido entre uma cidade ilegal e cidade legal, elas devem ser utilizadas para facilitar a integração das áreas urbanas pobres à cidade legal. As agências e as autoridades locais deveriam promover o desenvolvimento urbano, estendendo os benefícios de serviços de infraestrutura a assentamentos informais e desenvolver programas para sua regularização.

Eficiência e eficácia envolvem a capacidade de administração e aplicação dos instrumentos de gestão urbana e das ações públicas para atingir os objetivos definidos nas políticas públicas; envolve ainda, uma relação de custos e benefícios. Não se deve permitir que os custos do sistema cresçam muito, assim, como também, os custos do controle do desenvolvimento devem estar relacionados a benefícios que sejam facilmente identificáveis. Os procedimentos devem ser simples para que possam ser entendidos pelos diferentes segmentos e cumpridos em curto prazo e sem burocracia.

A **flexibilidade** se refere à capacidade das instituições e instrumentos em acomodar as mudanças e o crescimento, duas características principais do processo de urbanização. O planejamento do uso do solo deve ser flexível e adaptável – deve ser aplicado para alternativas (padrões) e cenários possíveis de urbanização, em vez de

rígidas camisas de força, além de dever-se caracterizar mais como planejamento estratégico do que como plano diretor. A flexibilidade engloba a inovação e os esforços para encorajar tal inovação.

Participação é compreendida como o envolvimento da sociedade civil organizada, terceiro setor e setor produtivo no sistema de planejamento e gestão urbana. A participação envolve a capacitação e o desenvolvimento da autoconfiança da comunidade e requer um sistema de gestão com instrumentos claros para cada um dos objetivos da política urbana. A participação envolve também transparência na administração. Sem a transparência e a previsibilidade, a população não pode planejar seu próprio futuro.

Porter (1989) afirma que, ao longo da década de 1980, alguns lugares aperfeiçoaram sua abordagem no que se refere a técnicas e suas ações de administração pública nas quais as estratégias de marketing começam a ter lugar com objetivo de atingir públicos específicos, fazendo com que os recursos da comunidade pudessem responder às necessidades e aos desejos dos públicos de interesse em mercados competitivos.

Nesse cenário, argumenta-se que todos os lugares, independentemente de sua posição econômica mundial, precisam ser “*comercializados*”, a fim de lidar com mudanças internas e externas. Dessa forma, o fortalecimento da competitividade e a atratividade de um lugar passam a ser uma questão de sobrevivência e de apoio à estratégia de promover a sustentabilidade em longo prazo, ou seja, assegurar o desenvolvimento social e econômico da localidade (KOTLER et al., 1993).

Nessa linha as cidades passam, também, a ser parte dessa abordagem traduzindo-se no plano da política urbana por duas orientações principais: atrair novas atividades econômicas, e reformar a gestão dos assuntos públicos. Ou seja, os líderes dos governos locais passam a perceber as cidades como objetos de grande relevância no contexto de globalização e dedicam-se à produção de ambientes favoráveis à competitividade, como forma de melhor se posicionar na nova ordem global. (ASCHER,1999).

Nesse âmbito, o planejamento urbano que incorpora esses novos princípios está diretamente ligado ao marketing territorial, que se encarrega de elaborar e promover a cidade e seus "produtos"; sejam serviços, lazer, imagens e qualidade de vida.

Do ponto de vista da estruturação desses princípios as técnicas de planejamento estratégico de cunho empresarial se tornam úteis e surgem os primeiros estudos referentes ao planejamento estratégico aplicados ao ordenamento do espaço urbano e promoção de seu desenvolvimento.

Assim, passam a ter força nas estratégias de planejamento urbano não só a salubridade e promoção de serviços públicos básicos, mas a transformação de infraestrutura física por meio de inovações tecnológicas, implementando estratégias de desenvolvimento econômico e gerenciando uma imagem forte para se tornar um território atrativo (atrair grupos de investidores que possam gerar novas oportunidades, prosperidade e crescimento, por exemplo). Tudo não mais com foco no poder do estado, mas nos arranjos de parcerias entre investidores, população e estado.

Esse conceito pode ser considerado mais do que simplesmente a realização de algumas atividades promocionais de curto prazo. Ele incorpora iniciativas de planejamento específicas destinadas a iniciar um processo de incentivo à atração de novos investimentos para melhorar a infraestrutura e fortalecer os serviços públicos e privados.

Os usos do marketing e das ferramentas de planejamento estratégico passam a ser pesquisadas e replicadas em prol do desenvolvimento de comunidades, cidades e países no intuito de impulsionar exportações, atrair indústrias e investidores, ampliar a captação de visitantes, residentes e eventos (RAINISTO, 2003).

É nesse ambiente pós-moderno que se insere o pensamento de marketing que bem se expressa no que Peter Drucker, no livro "*The practice of management*"¹⁹ afirmou

¹⁹Drucker, P. (1975). **La nouvelle pratique de la direction des entreprises The practice of Management.** Éditions d'Organisation.

" *Faça o que você pode vender, ao invés de tentar vender o que você pode fazer* ". É o mercado, as necessidades e motivações de consumidores que irá determinar a produção.

Esta lógica econômica e estas novas formas urbanas excluem tanto o empirismo liberal como a planificação tecnocrática. Em contrapartida, elas necessitam, por parte dos poderes públicos, simultaneamente da definição e da explicitação de objetivos de longo prazo e de um pragmatismo assentado em instrumentos de regulação.

Trata-se de promover um "urbanismo estratégico e decisório", que articule as ambições de longo prazo com a gestão quotidiana, o global com o local, o geral com o particular, as capacidades criativas das iniciativas privadas com os meios reguladores dos poderes públicos. Na tabela seguinte compara-se o planejamento estratégico com o tradicional baseado na nossa bibliografia de referência. (Tabela 7)

Tabela 7 Planejamento Estratégico vs. Planejamento Tradicional (Planejamento de ordenamento territorial)

| Planejamento Estratégico | Planejamento tradicional |
|--|---|
| Abordagem descentralizada (de baixo para cima) | Abordagem centralizada (de cima para baixo) |
| Orientado para o processo e a ação | Orientado para o produto (o plano) |
| Combinação ágil e proativa | Dirigido apenas por estratégias proativas |
| Flexível | Rígido |
| Começa com consenso sobre questões | Começa com consenso sobre "poder de impor" |
| Planejamento, orçamentação e implementação integrados | Planejamento separado da implementação e orçamentação |
| Focado e seletivo - visa identificar e resolver questões críticas, visando simultaneamente um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado a longo prazo | Compreensivo |
| Avaliação forte do ambiente interno e externo (situação) | Avaliação limitada ou politicamente motivada da situação |
| Espera novas tendências, descontinuidades e surpresas | Suponha que as tendências atuais continuarão no futuro |
| Interativo com uma gama de stakeholders | Baseado principalmente em dados, em vez de envolvimento de stakeholders |
| Sensibilização e envolvimento político / cooperação público privada | Orientação administrativa pública e conscientização |
| Implementação por empoderamento | Implementação por diretiva |

Fonte: Adaptado de Lacaz (2012)

A elaboração de uma política ou plano urbano demanda a definição de uma série de instrumentos para efeito de sua implementação. As diferentes abordagens de planejamento tradicional e estratégico, mais do que descartar instrumentos, vêm adaptando e acrescentando novas ferramentas de intervenção e regulação das diferentes dimensões do fenômeno urbano.

Segundo Ribas (2003), o plano urbano no Brasil é a estrutura de referência utilizada para a aplicação e uso dos instrumentos regulatórios e reflete as decisões do poder público em relação ao processo de planejamento urbano e à configuração global da cidade e sua expansão. Evolui de uma peça que continha apenas instrumentos de regulação físico-territorial de caráter morfológico. Ou seja, instrumentos tradicionais, para inclusão de instrumentos gerenciais de caráter estratégico. Disso se pressupõe que o Estatuto da Cidade, lei que regula a política urbana no Brasil incorpora ferramentas de planejamento estratégico aos tradicionais instrumentos de planejamento urbano.

Os instrumentos urbanísticos de regulação do uso do solo mais utilizados no planejamento urbano tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento são o zoneamento de uso e ocupação do solo, o parcelamento do solo urbano e o código de obras; instrumentos afetos ao planejamento tradicional, mas que são compatíveis de existência com outros de natureza mais estratégica.

Para resumir a utilização dos instrumentos de gestão e uso do solo urbano presentes no Estatuto da Cidade, Ribas (2003) afirma que são duas as categorias de instrumentos: os de regulação físico-territorial e os gerenciais de caráter estratégico. Ambos reúnem as abordagens mais comuns utilizadas igualmente em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Instrumentos de regulação físico-territorial

Em geral essas normas regulam sobre a forma, volume, densidade, situação, limites de altura, e obrigatoriedade de áreas livres. (CLARK,1994)

- **Zoneamento:** constitui o conjunto de normas que regulam o uso do solo urbano mediante a divisão em distritos ou zonas, nas quais certas atividades são proibidas e outras permitidas. Também inclui regras gerais sobre a situação, tamanho, altura, forma e uso no âmbito de cada zona. É uma tentativa de organizar e sistematizar o crescimento de áreas urbanas em categorias, classes ou zonas.
- **Parcelamento do solo:** a regulação de parcelamento do solo disciplina o desenvolvimento de áreas não construídas para fins urbanos, discriminando os diferentes usos e indicando padrões para tamanho de lotes, infraestrutura, vias públicas e percentual de terras a serem reservadas para uso coletivo.
- **Códigos de obras:** limitam e definem os padrões construtivos. É um dos métodos mais antigos e comuns aplicados no controle do uso e do solo urbano. Esses códigos trabalham com padrões pré-definidos aplicados para qualquer situação. Esse é o caso, por exemplo, da definição da altura do pé-direito previamente estipulado para qualquer construção independente do clima ou da função que se destina o projeto a ser construído.

Instrumentos gerenciais de caráter estratégico

Oriundos das novas abordagens de planejamento urbano, os **instrumentos gerenciais de caráter estratégico** objetivam o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis. Os mais difundidos são os seguintes :

- **Normas regulatórias-** da propriedade, posse e transações; do controle ambiental; e da infraestrutura; e para a provisão de serviços públicos e outras formas contratuais.
- **Incentivos ao desenvolvimento urbano-** incentivos e apoios diretos e indiretos para o desenvolvimento do solo; revitalização e melhorias urbanas e provisão de infraestrutura para orientar o desenvolvimento urbano.
- **Impostos e taxas-** sobre a propriedade e a terra; de infraestrutura e serviços; e subsídios para a provisão de infraestrutura, construção e serviços.
- **Coordenação institucional-** do uso do solo e do desenvolvimento no âmbito espacial, financeiro, sócio- econômico, e dos impactos do meio ambiente;

coordenação de políticas no âmbito nacional, regional e local que afetem especificamente o uso do solo e o desenvolvimento; e apoio à população de baixa renda e outros grupos vulneráveis na cidade.

- **Controle social-** mais recentemente foram incluídos os instrumentos de controle social como audiências públicas conselhos paritários governo-sociedade, plebiscito, referendo popular etc.

2.2 Características do Planejamento Urbano Estratégico

2.2.1 Prática do Planejamento Urbano Estratégico

Do ponto de vista das técnicas de planejamento urbano estratégico pode-se dizer que o marketing territorial possui um papel central, mas não se constitui no único. Existem fases a seguir para identificar e atrair mercados externos onde a premissa principal é a definição de uma auditoria sistemática de lugar; declaração de uma visão para o projeto e formulação de metas e estratégias para, por fim, elaborar um plano de ação com detalhamento da implementação e avaliação. (ASHWORTH; VOOGD, 1990; KOTLER et al., 1993; RAINISTO, 2003).



Ilustração 8 Fases e etapas do processo de planejamento urbano estratégico
 Fonte (UN-HABITAT,2007)

Na figura a seguir, um modelo de processo de formulação de estratégia é apresentado. Tal modelo foi desenvolvido por Bryson e Einsweiler (1988). Trata-se de um modelo normativo de como se organizar para se engajar em planejamento estratégico: (Ilustração 10)

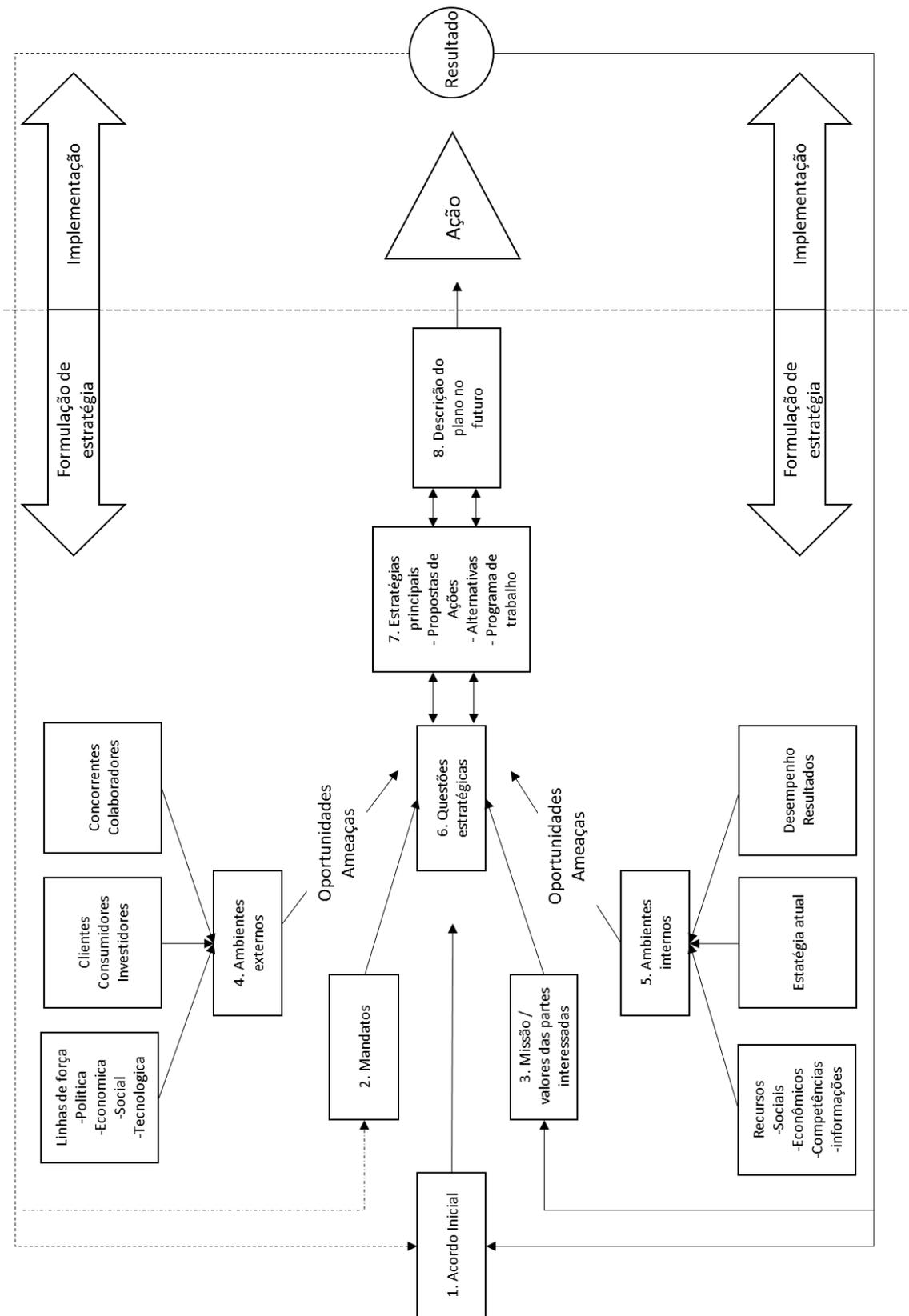


Ilustração 9 Modelo de planejamento estratégico

Fonte: Bryson e Einsweiler, 1988

- **Acordo inicial:** segundo Bryson e Einsweiler (1988) o processo começa com um acordo inicial entre os tomadores de decisão cujo apoio é necessário para a formulação e implementação bem-sucedida do plano. Tipicamente, eles concordariam com o propósito do plano: quem deveria ser envolvido, o que deveria ser tomado como dados, quais tópicos e questões deveriam ser abordados, e a forma e o cronograma do plano.

Segundo esses autores, a maior dificuldade é de se chegar a um acordo inicial entre setor público e privado. Uma das razões é que muitas vezes há vários tomadores de decisões envolvidos. De acordo com os princípios de planejamento urbano estratégico, os objetivos desses atores como órgãos governamentais superiores ou poderosos patrocinadores privados devem ser alinhados.

- **Mandatos:** o segundo passo é obter uma visão sobre os mandatos. Primeiro, há mandatos que vêm da arena política. Estes podem ser mandatos de atores locais, que consistem de membros do conselho, mas também podem ser mandatos de outras organizações como órgãos governamentais que impõem reivindicações. Em segundo lugar, existem mandatos dos patrocinadores privados, que impõem sua vontade na mudança espacial do plano. Por fim, os responsáveis do planejamento urbano têm que agir em conformidade com os procedimentos formais legalmente estabelecidos.
- **Missão e valores:** Outra dificuldade para os gestores do setor público é definir a missão, os valores e questões chaves do território. Os objetivos em organizações privadas são tipicamente medidos pelo lucro e retorno sobre o investimento, esses estão claramente definidos e competem menos uns com os outros do que, por exemplo, em um município (NUTT, 1984). Peters e Waterman (1982) descobriram que a alta gerência de organizações mais efetivas parece concentrar sua atenção em um conjunto limitado de objetivos claramente definidos. Como consequência, os planejadores urbanos devem considerar os interesses externos da arena pública e privada e os interesses da organização interna.
- **Oportunidades externas e ameaças:** Para identificar oportunidades e ameaças, pode-se monitorar uma variedade de forças e tendências políticas, econômicas e sociais, bem como vários grupos de interessados, incluindo

clientes, concorrentes ou colaboradores. A análise das oportunidades e ameaças externas no setor público é semelhante ao setor empresarial. No entanto, precisa de mais atenção, pois é caracterizada por um conjunto diversificado de partes interessadas com interesses mutáveis e muitas vezes conflituosos. Outra dificuldade está relacionada com o setor político que é bastante imprevisível. Está parcialmente relacionado ao ciclo político (SMITH; RING; PERRY, 1985, NUTT; BACKOFF, 1987, HENDRICK, 2003). No setor público, os decisores dos níveis mais altos da organização são mudados a cada dois, quatro ou seis anos através do processo eleitoral (SMITH; RING; PERRY, 1985). O ciclo político causa incerteza porque a eleição de outros líderes políticos pode levar a uma mudança na estrutura política ou "cor" da organização pública.

Outras forças externas que podem influenciar o processo de formulação da estratégia estão relacionadas à dependência financeira da organização em órgãos governamentais superiores. Como exemplo, podemos citar o fato de que os municípios dependem de órgãos governamentais superiores para subsídios ou financiamento anual. Muitas organizações do setor público são caracterizadas por uma falta de controle sobre os recursos e operam a partir de uma posição dependente.

A força externa final a ser discutida aqui é a concorrência. Podem ser considerados dois tipos de competição (MONTANARI; BRACKER, 1986). Em primeiro lugar, a concorrência inter-territorial, significando competição entre os municípios por fundos ou recursos. O outro tipo de concorrência são os chamados "substitutos do setor privado"; trata-se de particulares que podem fazer as tarefas que sempre foram consideradas públicas. Participações privadas podem ser ameaças porque podem ser capazes de executar determinadas tarefas de forma mais eficiente e eficaz.

- **Pontos fortes e fracos internos:** em muitas organizações do setor público, existem diversos departamentos que podem ter diferentes interesses. Para que as propostas políticas sejam aprovadas, é necessário formar coalizões internas para criar apoio suficiente.

O outro aspecto que é diferente entre a análise interna no setor público e no setor empresarial está relacionado com a "cultura". Muitos autores mencionam que a cultura das organizações públicas difere da cultura das

corporações. Enquanto estas se concentram principalmente em critérios econômicos, como lucros, retornos sobre o investimento, participação de mercado e assim por diante, a organização pública também se concentra em outras variáveis, como os valores sociais. No processo de planejamento, esses valores competem por atenção. No entanto, os valores são muitas vezes implícitos, o que torna difícil identificá-los.

- **Identificando questões estratégicas:** Na colaboração do setor público e privado deve-se notar que as questões estratégicas naquele devem envolver mais questões diretamente ligadas à cidade, como, por exemplo, infraestruturas públicas. Os planejadores urbanos, portanto, precisam considerar as principais questões estratégicas do território e capacidade da organização de lidar com elas.
- **O desenvolvimento de estratégias:** A principal diferença entre organizações do setor público e organizações privadas na formulação de estratégias é que as privadas formulam estratégias com o objetivo de cumprir critérios econômicos. Uma estratégia eficaz e competitiva nestes termos significa fazer melhor do que outras organizações em seu mercado. Uma estratégia eficaz em organizações públicas, no entanto, não está relacionada principalmente com objetivos econômicos ou posição de mercado, mas está preocupada em responder às necessidades percebidas das partes interessadas. Nestes termos, o mercado de organizações públicas é constituído por uma rede de stakeholders, determinada por necessidades prioritárias que exigem a ação percebida pelos líderes organizacionais, órgãos de fiscalização, legisladores, eleitos e outros atores que compõem a rede à qual o plano estratégico deve responder. Uma estratégia eficaz é, portanto, o grau de responsividade às necessidades percebidas (NUTT; BACKOFF, 1995).

2.2.2 Críticas ao Planejamento Urbano Estratégico

O conceito de planejamento urbano estratégico surge, segundo Vainer (2000), a partir de estudos da *Harvard Business School* que utilizou os princípios do planejamento empresarial para a temática urbana. De acordo com esses estudos as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

Em sua linha de argumentação, Vainer (2000) mostra que o discurso atrelado ao planejamento estratégico urbano está estruturado sobre a paradoxal articulação das seguintes analogias: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria. Vale lembrar que com base nessa postura de consumo, os planejadores urbanos voltam-se à realização de investimentos que possibilitem a rápida movimentação do capital no espaço. Assim, espalha-se pelo mundo uma grande variedade de feiras, exposições, parques temáticos, além de megaeventos esportivos e culturais.

Nesse ambiente, ganham destaque os espaços que possam ser “vendidos” em virtude do seu valor histórico-cultural, que passam também a ser revitalizados. A rápida expansão desses diferentes tipos de empreendimentos revela a tendência de reprodução das formas de renovação urbana.

A partir de iniciativas dessa natureza, dá-se um passo fundamental para transformar a cidade em mercadoria. Levando em consideração tanto a implementação de elementos concretos (infraestrutura, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros) como a construção da imagem, pode-se perceber que a mercadoria-cidade tem um público consumidor bem específico, além de qualificado (VAINER, 2000).

Sobre esse aspecto, Harvey (1996, p.59), um crítico do planejamento estratégico, desenvolve a seguinte observação: “É nessa altura que podemos identificar uma conexão vital, porém subjacente, entre o crescimento do empresariamento²⁰ urbano e a inclinação pós-moderna pelo desenho de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano, pela moda e estilos efêmeros e ecléticos em vez da procura de valores mais permanentes, pela citação e ficção em vez da invenção e função e, finalmente, pelo meio no lugar da mensagem e da imagem sobre o conteúdo.”

²⁰ Autores como Compans (2005), Harvey (1994) têm denominado o empresariamento e o empreendedorismo como as cidade promovedoras de ações para sua inserção na economia global por meio da criação de espaços de consumo capazes de atrair investimentos que possam alavancar o desenvolvimento da cidade e de sua nova imagem em um panorama mundial.

Nesse ponto pode-se dizer que a crítica recai sobre o fato da cidade não ser pensada como um todo, mas é dada ênfase a suas frações com potencial de serem “vendidas”. O planejamento estratégico pode passar a ser apenas com intervenções pontuais no espaço que sirvam como atrativo e é nesse ponto que adquirem destaque as revitalizações de partes da cidade sempre a serviço de um projeto de marketing territorial.

Vale destacar que, inicialmente utilizado em cidades desenvolvidas como oportunidades de revitalização da paisagem urbana e da economia com reforço de traços culturais tradicionais, essas estratégias adquirem novos contextos quando são adotadas em cidades de urbanização desigual como no Brasil, onde se faz necessário uma priorização entre investimentos voltados ao consumo e investimentos em atendimentos às necessidades básicas dos moradores locais.

O que aqui se destaca é a possível diferenciação que adquire a abordagem do planejamento estratégico em contextos urbanos onde a maioria da cidade já conta com as condições básicas de salubridade e serviços e onde o planejamento estratégico se volta para revitalização de lugares e incentivo a economia urbana e a aplicação dessas mesmas estratégias em cidades de urbanização desigual.

Uma consequência pode ser alavancar o processo de gentrificação, que pode alcançar patamares críticos dadas as dificuldades de apropriação das mais valias urbanas geradas através dos projetos pelos moradores das áreas alvo em razão de muitas vezes não deterem os títulos das terras urbanas.

Vários autores (COMPANS, 2005; SANCHEZ, 2001) explicam que em contextos desiguais o que se busca vender na cidade são os atributos que interessam aos compradores alvo, que se encontram, em geral, no mercado externo, onde se concentra o grande capital e para onde se direciona o esforço de venda da cidade.

A percepção da cidade como empresa implica na sua concepção como agente econômico que atua num contexto de mercado e, portanto, a prioridade das ações do planejamento será para o público alvo. Nesse âmbito, o estabelecimento da parceria

público-privada para a elaboração de projetos urbanos, serve para assegurar que os interesses do mercado compareçam no processo de planejamento e decisão (VAINER, 2000).

Dentro dessa analogia, pode-se perceber em alguns contextos o conceito da cidade-máquina-de-crescimento, formulado por Molotch e retomado por Arantes (2000), segundo o qual, diante do potencial econômico dos lugares, formam-se alianças entre os grupos econômicos nos quais se articulam proprietários imobiliários e profissionais de diversos ramos de negócio, que juntos irão direcionar as políticas urbanas, conforme a intenção de expandir a economia local e aumentar a riqueza.

Para garantir esse crescimento, faz-se necessário o consenso, ou seja, é necessário despertar na comunidade o senso de pertencimento ao território, o civismo, recorrendo à ideia de que aliado ao crescimento virá a melhoria das condições de vida. O marketing territorial possui um papel fundamental nessa estratégia.

Segundo Vainer (2000), a cidade, em sua dimensão pátria, está vinculada ao conceito de cidade unificada, onde predomina o consenso em torno do projeto necessário para que o plano estratégico seja bem-sucedido. O discurso que é articulado sobre a cidade, bem como a elaboração de obras urbanísticas e arquitetônicas visa se alimentar do que ele chama de “patriotismo cívico” ou o “*Pride building*” citado por Meyronin (2012).

Dito isso, parece que o planejamento estratégico não se encontra a favor da melhoria do espaço da cidade, o que não é necessariamente verdade. Para as frações urbanas que necessitam de investimentos para sua reinserção na dinâmica da cidade, o que pode significar uma visão de sustentabilidade por reciclar um território urbano decadente, pode se constituir em estratégias favoráveis onde ganha a cidade que se renova, os moradores que passam a contar com novas opções de lazer, compras ou moradia etc. e ganha a economia urbana.

Entretanto, deve-se discutir a alocação dos recursos públicos que não estão sendo realizadas em detrimento de área da cidade que não dispõe do mínimo de

salubridade e serviços que o planejamento urbano tradicional objetiva alocar para todos da cidade.

Desse modo, se retoma a necessidade de que em contextos urbanos diferentes são necessários arranjos diferenciados que mesclam estratégias de planejamento urbano tradicional e planejamento urbano estratégico.

2.2.3 Planejamento urbano estratégico e as parcerias público-privadas

Na análise teórica sobre o planejamento e gestão urbana na sociedade pós-moderna, observa-se que os diferentes autores citados apresentam uma concepção convergente no que se refere à forma como a iniciativa pública tem tratado a questão e no tocante às consequências sociais desse processo.

Harvey (1996) aponta como principal característica do empreendedorismo urbano a associação público-privada com o intuito de atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego.

O caráter empresarial dessa parceria deriva do seu papel especulativo, impulsiona a realização de empreendimentos que atendam os objetivos políticos e econômicos imediatos e assegurem a posição da cidade na competição interurbana. Harvey (1996) destaca quatro fatores que, ocorrendo de forma combinada, contribuem para acentuar o papel empreendedor dos governos locais.

- O primeiro fator corresponde ao interesse em melhorar a posição da cidade na divisão internacional do trabalho por meio da exploração de vantagens específicas para produção de bens e de serviços, como a presença de recursos básicos de produção, a localização estratégica da região e mesmo a disponibilidade, qualidade ou os custos da mão-de-obra local. A conquista de uma posição mais competitiva pode ser viabilizada também através de investimentos em infraestruturas físicas e sociais ou via concessão de subsídios a empresas;
- O segundo ponto que assegura a expansão do empreendedorismo urbano encontra-se na busca em melhorar a posição da cidade na divisão internacional

do consumo. O potencial que uma localidade oferece para a atividade de consumo tem se relacionado, frequentemente, à promoção da qualidade de vida e à construção de espaços que ofereçam opções de consumo turístico e cultural, que abrangem diversos mecanismos de entretenimento como estádios esportivos, shopping centers, hotéis de lazer, parques temáticos e espetáculos urbanos. Os investimentos dessa natureza conferem à cidade um apelo inovador que estimula sua venda como lugar para o consumo cultural;

- Outro traço que marca essa dimensão da administração urbana corresponde à disputa pela liderança das altas operações financeiras, de governo ou de centralização e processamento, incluindo aí o transporte e a comunicação. Para se chegar ao domínio desse tipo de funções, faz-se necessário uma infraestrutura robusta, onde se encontre modernos aeroportos e sistemas de comunicação, centros tecnológicos, financeiros e de negócios, além de avançados complexos industriais;
- O quarto ponto que respalda a expansão do empreendedorismo urbano consiste no interesse em assumir a redistribuição dos excedentes pelos governos centrais. Nesse sentido, a formação de elites políticas visa garantir o capital necessário para realização de investimentos em setores como infraestrutura, educação e tecnologia. O bom andamento dessa redistribuição está condicionado à força política eleitoral e à articulação do governo local com as esferas políticas hierarquicamente superiores.

A combinação desses fatores, segundo Harvey (1996), caracteriza um quadro de mudanças estruturais na gestão urbana dentro de um governo local. Nessa realidade, o destino das regiões vai depender da natureza das coalizões formadas, dos recursos (naturais, humanos e locacionais) presentes na região e do ritmo das estratégias empresariais que priorizam o estímulo aos investimentos urbanos capazes de elevar a posição econômica da cidade.

Um dos efeitos gerados pelo empreendedorismo urbano corresponde ao desenvolvimento de certos tipos de atividade que possuem maior capacidade de elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e do crescimento do emprego (HARVEY, 1996).

Cabe ainda destacar outro aspecto que compõe o conceito de empreendedorismo urbano que corresponde à estratégia da administração urbana de construir um imaginário físico e social das cidades condizente com os propósitos competitivos. A venda da cidade como espaço para atividades depende em grande parte da criação de um imaginário urbano atraente, por isso, cria-se uma imagem-síntese local altamente positiva.

Em uma perspectiva de fortalecimento ideológico interno, desenvolvem-se fortes campanhas publicitárias que visam despertar na comunidade um sentimento de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar, legitimando assim o projeto que está sendo desenvolvido e criando mais um mecanismo para o controle social.

Nesse sentido, Harvey (1996, p. 60) observa que:

“Pão e circo foi a famosa fórmula romana que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, do lugar e da comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão urbana que se concentra na ideia de união como defesa contra um mundo hostil e ameaçador do comércio internacional e da alta competição”

Essa visão é reforçada por Gondim (2007) quando a autora coloca que há um sentido particular na relação entre imaginário e práticas políticas e sociais na cidade contemporânea, uma vez que as representações são manipuladas explicitamente como instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano.

2.3 Síntese das características do Planejamento Estratégico e suas relações com o marketing territorial

Analisando a abordagem do planejamento estratégico verifica-se que o marketing aplicado aos territórios possui ênfase na exploração das vocações e potencialidades para criar sua identidade com uma preocupação excessiva com atração de públicos externos.

Apesar das críticas apontadas anteriormente serem pertinentes e muito importantes para uma avaliação crítica do planejamento estratégico, uma observação cuidadosa pode demonstrar que se referem não aos fundamentos em si (que podem ser lidos como explorar os aspectos sociais e culturais dos lugares), mas o que sempre foi advogado pelo planejamento: promover a integração social e sentimento de pertencimento da população melhorando a inclusão socioeconômica. O que ocorre, e onde são pertinentes as críticas, diz respeito a prática como tem sido adotado, em especial nos países de urbanização desigual.

Há muito ceticismo em relação à hipótese de que a prática de investimentos em marketing territorial aumente a prosperidade de determinada região e, no longo prazo, crie condições para melhorar o bem-estar social. É possível separar as críticas em duas categorias distintas, a saber:

- A primeira delas refere-se ao conteúdo do plano estratégico e, por consequência, aos valores e princípios que nortearam a sua concepção. Referem-se, portanto ao aspecto “substantivo” do planejamento estratégico, e não ao aspecto “processual” (CAMPBELL, 2003). A pesquisa crítica chama especialmente a atenção para a prática do marketing territorial na fabricação de paisagens urbanas espetaculares e imagens que não só dá origem às injustiças sociais e culturais, mas, de fato, servem como um subterfúgio para desviar a atenção dos cidadãos locais evitando a contestação popular dessas desigualdades.
- O segundo grupo de críticas refere-se a aspectos processuais, mais uma vez, limitam-se ao modo de como o processo aconteceu em casos concretos específicos. Com relação à participação dos atores, o planejamento estratégico defende explicitamente que todos, de alguma maneira, sejam afetados pelos resultados do plano e participem da sua elaboração. Entretanto, na prática, não é isso que tem acontecido, pois a preferência é dada àqueles atores mais importantes do ponto de vista do desenvolvimento econômico, o que inevitavelmente acabará introduzindo distorções nos valores adotados.

Souza (2003, p. 137) sintetiza essas críticas da seguinte forma:

“A expressão planejamento estratégico tem abarcado coisas distintas. Se, por um lado, ele tem sido caracterizado pelo conservadorismo empresarial, por outro lado existem exemplos de aplicações progressistas do planejamento estratégico, como o desenvolvido por Carlos Matus no Chile²¹. Isso provaria que, em ambientes críticos, o conceito de planejamento estratégico pode florescer como sendo mais inclusivo.”

Assim, em qualquer abordagem de planejamento que se adote sempre existirá um planejamento bem-sucedido e um planejamento falho. O fato dos conceitos do planejamento estratégico terem sido utilizados, num grande número de situações, para expressar valores no mínimo contestáveis não significam que a abordagem em si não possua virtudes que possam ser apropriadas e ajustadas para tornar o planejamento mais eficiente e mais eficaz.

Sendo assim, o planejamento estratégico terá eficácia a partir do momento em que for elaborado, discutido e aprovado por membros de segmentos de toda a sociedade. Lembramos que o planejamento estratégico tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma organização em um projeto global, considerando quatro pontos principais que são a missão, onde queremos ir; as estratégias, como chegar lá; o orçamento, o que podemos fazer; e o controle, como medir o andamento do processo.

Levando esses princípios para a política de reorganização urbana, pode-se falar que sua missão consiste em adequar as cidades à população e seus anseios, propiciando uma gestão democrática, onde a qualidade de vida esteja em pauta e o alcance da cidade desenvolvida e ao mesmo tempo, igualitária e justa; as estratégias englobam as ações que devem ser executadas para se atingir a cidade melhorada, mas tais ações não devem

²¹ Para o economista chileno Carlos Matus (1996a), o planejamento tradicional, que este autor chama de normativo, não fornece o instrumental necessário para que o ator participe de maneira mais efetiva. A participação social requer um tipo de planejamento que articule técnica com política, estabeleça, coerentemente, as ações face aos objetivos e aos meios para alcançá-los e formule estratégias para o encontro com outros atores. É a procura por este tipo de planejamento que leva Matus a propor o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Este é formado por quatro momentos: o momento explicativo, o normativo prescritivo, o estratégico e o tático operacional. Matus (1996a) diz que este tipo de planejamento é, simultaneamente, uma maneira de participar com mais efetividade do jogo social e uma crítica ao planejamento tradicional. Desta maneira, todos os quatro passos têm dois lados. O lado do planejamento tradicional e o lado do Planejamento Estratégico Situacional.

ser aplicadas indiscriminadamente; pelo contrário, devem atender à realidade de cada território específico. É então que entra em cena, mais uma vez, o ato de planejar.

A venda da cidade passa então a fazer parte do novo planejamento urbano, o marketing urbano é uma ramificação do planejamento estratégico que visa a associação de ações para a promoção das cidades, tornando-a atrativa e competitiva.

A fim de resumir toda a informação conquistada na teoria sobre o planejamento urbano estratégico e para sintetizar suas características mais recorrentes a ficha analítica a seguir foi desenvolvida. (Tabela 8)

Tabela 8 As características do planejamento estratégico

| Caraterísticas do Planejamento Estratégico | Aspectos a serem verificados para comprovação de um processo estratégico |
|--|--|
| Articulação entre stakeholders (atores) | <ul style="list-style-type: none"> • Um grupo multidisciplinar conduziu a elaboração e avaliação do plano? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • O plano teve um caráter inclusivo? Representando diferentes estilos de vida? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • A lista dos <i>stakeholders</i> inclui os pobres e outros grupos vulneráveis? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • A análise das partes interessadas envolveu mulheres e homens igualmente? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • A lista dos <i>stakeholders</i> contém diversas partes interessadas? |
| Parceria público privada | <ul style="list-style-type: none"> • O projeto foi gerenciado de forma responsável durante todo o prazo do contrato, incluindo a previsibilidade e prioridade determinadas pela parceria? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • As boas práticas em matéria de prestação de contas e de transparência foram respeitadas durante todo o ciclo de vida do projeto? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • O projeto de PPP foi cuidadosamente planejado, com objetivos claros e bem definidos no seu âmbito de aplicação? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • O modelo PPP selecionado fornece a melhor taxa de custo/benefício considerando os riscos envolvidos? |
| | <ul style="list-style-type: none"> • A PPP reflete as necessidades da comunidade afetada e integra as prioridades dos principais interessados do projeto? |

Fonte: Autora baseada em Bryson e Einsweiler (1988) ; UN-HABITAT (2007)

Capítulo 3

O PLANO DIRETOR URBANO E AS DIFERENTES ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO QUE O INTEGRAM

3.1 Caracterização das principais fases da experiência de planejamento urbano no Brasil

3.2 Estatuto da Cidade entre planejamento tradicional e estratégico

3.2.1 Objetivos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade

3.2.2 Instrumentos do Estatuto da Cidade e suas finalidades

3.2.3 O Plano diretor como norteador da política urbana

3.2.4 Instrumentos do Estatuto que amparam ações de Marketing urbano

3.2.5 Marketing territorial por meio da Operação Urbana Consorciada

3.2.6 A aplicação da Operação Urbana Consorciada em contextos diferentes

3.2.7 Características do instrumento da Operação Urbana Consorciada

No capítulo anterior, tratou-se da estrutura conceitual do planejamento urbano estratégico e sua crítica e possibilidades. Neste capítulo, se abordará a estrutura do plano diretor urbano e seus instrumentos conforme definido na política urbana brasileira, com o intuito de verificar como diferentes abordagens de planejamento - dentre eles a do planejamento estratégico e do marketing urbano - possuem espaço de aplicação na gestão das cidades brasileiras.

3.1 Caracterização das principais fases da experiência de planejamento urbano no Brasil

Ao se analisar a retrospectiva do planejamento urbano brasileiro nas últimas décadas, pode-se falar em quatro períodos distintos a serem descritos neste capítulo. De forma sintética e apenas para estabelecer um contexto das experiências atuais, pode-se dizer que as propostas de planejamento de ordenamento de uso e ocupação do solo, utilizando instrumentos tradicionais de planejamento urbano de caráter mais morfológico, predominavam nas primeiras iniciativas de plano diretores e, mais recentemente, após a edição do Estatuto da Cidade em 2001, os Plano diretores passaram a contar com instrumentos de diferentes dimensões com foco na participação popular e articulação entre proposições e suas consequências sobre os orçamentos municipais. As etapas nas quais caracterizamos essa evolução são:

- **Funcionalismo e rigidez**

Relativamente aos quatro períodos aqui considerados, segundo a perspectiva da gestão pública brasileira, tem-se primeiramente uma fase de ação administrativa, em que o poder local vê a cidade apenas como um compromisso de prover infraestruturas e serviços urbano sem planos setoriais e sem articulação com o Plano diretor, que funcionava como um mero zoneamento raramente obedecido, uma vez que os investimentos setoriais em saneamento e sistema, em regra, não os contemplava. De outro lado, a frágil fiscalização municipal não dava conta de fazer valer suas propostas. Assim, a década de 70, de forte urbanização, se caracteriza por ocupações irregulares do solo e investimentos em serviços urbanos como habitação, água e esgoto realizados a partir de planos desarticulados, tudo marcado por um “rígido zoneamento de uso do solo”. As críticas a essa fase foram inúmeras, sobretudo pelo

seu baixo impacto nas estruturas urbanas, pela rigidez dos seus planos, pela adoção e medidas ambientalmente incorretas e por não priorizarem as áreas mais carentes das cidades.

- **Incrementalismo**

Na década de 80 começa a ficar evidente o esgotamento da capacidade de inversão dos governos, e saídas começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem alternativas emergenciais, uma vez que já não funcionava mais a simples ação administrativa tradicional. Na prática, a situação da gestão continua a mesma, mas agravada pela crise financeira do período. Inicia-se discussões profícuas sobre o processo de urbanização brasileira e como conceber instrumentos para enfrentar problemas particulares da realidade do país. O tema da participação popular e descentralização são recorrentes nas discussões, que devem ser entendidos como fruto do período político da época. Essa visão marcava expressivo grupo como solução para quase todos os problemas, mas concorria com uma visão mais empreendedora que discutira o papel do estado e da iniciativa privada na gestão urbana. De qualquer sorte, é um período marcado por ações incrementais.

- **Sustentabilidade urbana**

Na década de 90, problemas ambientais urbanos se evidenciarem e ampliam as críticas à gestão urbana no país que gerou exclusão social, problemas ambientais, déficit habitacional, baixa salubridade e carência de serviços públicos para a grande maioria dos moradores urbanos. A nova Constituição Federal, que promoveu a descentralização com fortalecimento do poder local, a redemocratização do país e nova visão de planejamento, decorrentes de documentos internacionais como Agenda 21 (Conferência, 1992) e Habitat II (Conferência, 1996) levam ao retomar do planejamento urbano e ambiental das cidades entorno do Plano Diretor.

O fato mais marcante do período, do ponto de vista prático, foi a onda de novos planos diretores participativos, de agendas 21 locais e o início dos projetos de regularização fundiária. Os investimentos em requalificação urbana se iniciam, mas ainda como ação de governos, federal e estadual.

- **Visão multidimensional e estratégica**

Em 2001, depois de 20 anos de trâmite no Congresso Nacional, os frutos das discussões da década de 1980 se transformam na lei da política urbana brasileira - o Estatuto da Cidade. A Lei nº 10.257 de 2001 tem como base os artigos 182 e 183 da Carta Magna, promulgada em 1988, e visa atender as necessidades de planejamento urbano em um país em que, essencialmente, os níveis de urbanização encontram-se na casa de 80% da população total. O Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor e sua articulação com os Planos plurianuais de investimentos, ou seja, com o orçamento municipal, tudo definido com ampla participação da sociedade local e aprovado em audiências públicas.

O texto da lei incorpora desde questões relativas a gestão democrática da cidade, da articulação das ações de planejamento entorno do ordenamento do solo, do enfrentamento das carências da urbanização instalada, com ênfase no acesso à terra garantido pela regularização fundiária urbana, até as visões de planejamento com menor cunho social incorporado o ambiental e o estratégico. Assim, conta com instrumentos que garantem a participação da iniciativa privada na gestão urbana e enfatiza o cumprimento da legislação ambiental nas decisões de projetos urbanos. O plano diretor é o agregador de todos os demais instrumentos que devem ser sua parte integrante e abrange todo o município e não mais apenas a área urbanizada.

No ponto de vista prático, hoje o país conta com mais de 90% de seus municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores, em que pese a incorporação dessa visão multidimensional e conceitualmente diversa do Estatuto não ter impregnado a elaboração de uma grande maioria desses Planos, conforme analisa o próprio Ministério das Cidades em pesquisa de 2005²². No espaço das cidades se percebe poucas mudanças concretas em termos de melhoria do ordenamento territorial em que pese os investimentos pontuais que vem acontecendo com ganhos na área do saneamento básico. (PNSB,2008).

²²Brasil (2005). **Ministério das Cidades**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. In: Plano Diretor Participativo. Coordenação-geral de Raquel Rolnik, Benny Schvasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília

3.2 Estatuto da Cidade entre planejamento tradicional e estratégico

A partir das bases conceituais do Planejamento Estratégico e de sua relação com o Marketing Territorial discutidos no capítulo 2, é possível fazer uma leitura dos instrumentos constantes no Estatuto da Cidade para verificar as possibilidades de articulação entre a abordagem da “cidade mercadoria, ou da produção” com a cidade “provedora de salubridade e serviços de cunho social, ou da reprodução”. Pode-se analisar como esses objetivos podem ser complementares e quais os instrumentos para implementá-los.

3.2.1 Objetivos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade

O Estatuto possui como uma de suas diretrizes a promoção da cidade sustentável. A cidade deve, assim, crescer de acordo com as condições do ambiente onde está inserida, observando as potencialidades e limitações do mesmo, de modo que este seja melhor aproveitado e ofereça sustentação ao espaço urbano por muito mais tempo. A cidade sustentável²³ esbarra na necessidade de se criar uma política que favoreça o crescimento e desenvolvimento das cidades, mas sem afetar os aspectos socioambientais. Deve contar com aspectos que promovam a produção e reprodução com harmonia com os recursos do território.

Nesse sentido, mesmo com pesos diferenciados aos vários aspectos, o Estatuto contempla esses objetivos. Conforme preceitua Leal (2003, p. 180),

*"o primeiro passo, neste sentido, é definir os critérios a serem atendidos pela propriedade urbana para que cumpra sua função social, a fim de que se possa dispor de parâmetros concretos em caso de ações coercitivas visando à sua efetivação. Também aqui a participação de todos os segmentos da sociedade é importante, pois dependendo dos padrões adotados, pode-se, mais uma vez, perpetrar a injustiça social"*²⁴.

²³A conceituação da cidade sustentável, tem se mostrado como um importante veículo de promoção da imagem das cidades, tornando-se um eficiente instrumento de marketing territorial, propagando a cidade como portadora de inovações e melhorias urbanas, tais como a melhoria da infraestrutura urbana, a recuperação de áreas urbanísticas e ambientais degradadas, a revitalização urbana, ou a (re) criação de novas centralidades urbanas, incentivos para o desenvolvimento da economia "verde".

²⁴LEAL, R. G. (2003). **Direito urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar.

Assim, sustentabilidade e gestão democrática surgem como importantes conquistas obtidas através do Estatuto da Cidade. Na verdade, essa lei prima pela melhoria da qualidade de vida da população, prevendo assim uma integração e cooperação entre os governos e a iniciativa privada, além do oferecimento de serviços públicos, os quais atendam em primeira instância às reais necessidades da população.

A preocupação central do Estatuto é alcançar seus objetivos por meio de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação do solo da cidade. Sem uma política de organização do espaço não há como mudar o quadro atual de degradação social e ambiental das cidades brasileiras, ou seja, as pessoas sem condições financeiras, passam a improvisar, ocupando áreas impróprias à habitação, incluindo encostas de morros, áreas de preservação, beiras d'água ou então periferias, cada vez mais distantes dos centros de decisões.

Estratégias de melhoria de áreas já urbanizadas também estão presentes na reordenação espacial no meio urbano, revitalizando áreas do centro, transformando-as em espaços culturais, educacionais e de preservação à memória dos próprios municípios, além de criar áreas novas de construções que abarquem a população de excluídos de forma mais digna e organizada.

A preocupação da legislação reside também na questão da preservação dos caracteres de identidade de cada cidade. Na atualidade, muitos são os casos de depredação do patrimônio histórico. Imóveis com grande importância dentro da memória de cada município, muitas vezes são derrubados ou modificados radicalmente, onde a estrutura original dá lugar a novos modelos arquitetônicos que combinam com padrões estabelecidos por bancos, magazines, lojas de conveniência, entre outras atividades.

3.2.2 Instrumentos do Estatuto da Cidade e suas finalidades

Diante desses objetivos foi procedida uma análise das diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, procurando observar o que é uma intenção, e o que de fato encontra respaldo para uma efetiva construção da cidade sustentável que poderia melhorar a qualidade de vida dos habitantes por parte de gestores urbanos.

Esse entendimento pode levar a identificar como os instrumentos possibilitam favorecer diferentes abordagens de planejamento, entre eles o estratégico e a adoção do marketing territorial como meio de alcance.

Dentre as dezesseis diretrizes gerais que o Estatuto apresenta com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento, podem-se elencar as funções sociais, econômicas, ambientais e de governança da cidade, dentre as quais destacamos os itens em negrito, diretrizes: 1, 2, 3, 4, 5, 9,10,16 aquelas que podem apoiar ações de marketing urbano.

Na Tabela 9 encontra-se a análise procedida, ou seja, as 16 diretrizes do Estatuto da Cidade com o campo disciplinar em que está focada a diretriz – se social, e/ou econômico, e/ou ambiental e/ou político-institucional.

Tabela 9 : Diretrizes gerais do estatuto da cidade e seu enfoque

| DIRETRIZES GERAIS | ENFOQUE |
|--|---|
| 1- Garantia do direito a cidades sustentáveis ✓ Direito à terra urbana ✓ Direito à moradia ✓ Direito à infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental ✓ Direito ao transporte e aos serviços públicos ✓ Direito ao trabalho e ao lazer | Social Social Econômico, Social e Ambiental Econômico e Social Econômico e Social |
| 2- Gestão democrática participativa; | Político-Institucional e Social |
| 3- Cooperação (governos, iniciativa privada e da sociedade) | Político-Institucional |
| 4- Planejamento do desenvolvimento das cidades | Econômico, Social e Ambiental |
| 5- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos; | Econômico e Social |
| 6- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar ✓ a utilização inadequada dos imóveis ✓ a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes ✓ o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; ✓ a instalação atividades geradores de tráfego ✓ a retenção especulativa de imóvel (subutilização ou não utilização) ✓ a deterioração das áreas urbanizadas; ✓ a poluição e a degradação ambiental; | Econômico e Ambiental Econômico e Ambiental Econômico Econômico e Ambiental Econômico Econômico e Ambiental Ambiental |
| 7- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; | Econômico |
| 8- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica; | Econômico, Social e Ambiental |

| DIRETRIZES GERAIS | ENFOQUE |
|---|---------------------------------|
| 9- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização | Econômico e Social |
| 10- Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais | Econômico e Social |
| 11- Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; | Econômico |
| 12- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; | Ambiental |
| 13- Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; | Político-institucional e Social |
| 14- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; | Econômico e Social |
| 15- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; | Político-institucional e Social |
| 16- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. | Econômico e Social |

Fonte: Ribas (2003)

Como destaca Ribas (2003), é possível identificar que o Estatuto não só contempla os instrumentos de regulação físico-territoriais²⁵, mas também como os chamados estratégicos de gerenciamento do espaço.²⁶ Na Tabela 10 a seguir se correlacionam os instrumentos com os objetivos expresso nas diretrizes do Estatuto e esses com a dimensão da sustentabilidade (enfoque) e a visão de planejamento urbano que o mesmo expressa se estratégico (de produção) ou tradicional (reprodução) como referido anteriormente.

²⁵ Zoneamento, Parcelamento do solo, Códigos de obras

²⁶ Objetivam o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis. Os mais difundidos são os seguintes são: Normas regulatórias, Incentivos ao desenvolvimento urbano, Impostos e taxas, Coordenação institucional, Controle social, as definições foram expostas no Capítulo 2 deste trabalho.

Tabela 10 Instrumentos do Estatuto da Cidade seus objetivos e correlação

| Instrumento | Objetivo | Enfoque | Caráter |
|--|---|--|---|
| Zoneamento | Dividir a cidade (normalmente apenas a área urbana) em zonas teoricamente homogêneas dentro das quais as mesmas diretrizes espaciais são aplicadas. Essas diretrizes limitam-se, normalmente, a estipular índices máximos relativos à taxa de ocupação, índice de aproveitamento máximo do lote, número máximo de pavimentos e afastamentos frontais e laterais, assim como os usos permitidos em cada uma das zonas. | Político-Institucional Econômico, Social e Ambiental. | Tradicional/ Regulação físico- territorial |
| Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios | Otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade e urbana cumpra a sua função social. Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, que poderão abrigar, por exemplo, o uso habitacional como forma de revitalização do centro urbano. | Político-institucional, Social Econômico e Ambiental | Tradicional/ Regulação físico- territorial |
| Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo | Objetivo fiscal, ou seja, obter recursos financeiros para o Governo, mas também pode ser um meio para controlar os preços das propriedades. | Econômico, social | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública | As áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, nesta sequência de procedimentos, poderão servir para promoção de transformações na cidade, dentre elas, por exemplo, a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente; bem como a destinação de áreas para atividades econômicas voltadas à geração de renda e emprego para população pobre. | Econômico, Social, Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Usucapião especial de imóvel urbano | Promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residente em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigida por este instrumento, cuja meta é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão. | Econômico, Social e Ambiental. | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Direito de superfície | Visa fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórios, sem que se cumpra a sequência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebatidos na cidade como um todo. | Econômico e Social | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Direito de preempção | Confere, ao poder público municipal, preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares. | Econômico e Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |

| | | | |
|--|--|--------------------------------|---|
| | O instrumento permite, ainda, que o poder público tenha preferência na aquisição de imóveis de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que estes recebam usos especiais e de interesse coletivo. Permite, também, a aquisição de áreas para a construção de habitações populares, atendendo a uma demanda social, bem como para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação coletivos, como, por exemplo, parques, ou mesmo para a realização de obras públicas de interesse geral da cidade. | | |
| Outorga onerosa do direito de construir | Consiste na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Permitir um maior controle das densidades urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária. Cabe registrar, contudo, que a sua adoção exige, do poder público, controles muito ágeis e complexos. | Econômico e Social | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Transferência do direito de construir | Trazer flexibilidade na aplicação da legislação urbanística e na gestão urbana, tendo inúmeras aplicações, como, por exemplo, a preservação de imóveis de interesse histórico, proteção ambiental ou operações urbanas, sendo parte de uma política de incentivo à preservação, tal instrumento deve ter sua adoção inserida em um planejamento cuidadoso, com objetivos e metas bem definidos, e custos avaliados em função do interesse público. | Econômico, Social, Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Operações urbanas consorciadas | Um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. | Econômico, Social e Ambiental. | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Estudo de impacto de vizinhança | Definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal. O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. | Econômico, Social e Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Contribuição de melhoria | A contribuição de melhoria é uma das espécies tributárias, ao lado dos impostos e taxas. Encontra-se prevista no artigo 81 do Código Tributário Nacional. É instituída de modo a recuperar para os cofres públicos, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Sua incidência ocorre em função de cada imóvel beneficiado, na medida do acréscimo do seu valor venal. | Econômico e Social | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Incentivos e benefícios fiscais e financeiros | Ferramentas que podem ser utilizadas para a gestão e preservação compartilhada do patrimônio cultural entre poder público e comunidade. Instituir um sistema de incentivo aos investimentos que visem gerar bem-estar geral em favor | Econômico e Social, Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |

| | | | |
|--|---|-------------------------------|--|
| | da comunidade e permitir a fruição dos efeitos favoráveis ao maior número possível de segmentos sociais. | | |
| Tombamento | É a restrição ao direito à propriedade que tem por objetivo proteger o patrimônio cultural. O proprietário submete-se aqui a sacrifício parcial de seu direito definido pelas limitações administrativas. A inscrição do bem no Livro de Tombo - dá o nome tombamento - será fruto de procedimento administrativo, buscando preservar aquelas características físicas do bem que estão associadas à história, às artes, ou a qualquer outro aspecto relacionado à cultura da sociedade. | Econômico e Ambiental | Tradicional/ Regulação físico-territorial |
| Unidades de conservação | As unidades de conservação são espaços territoriais com limites definidos e características ambientais relevantes, formalmente reconhecidos pelo Poder Público, com objetivos de conservação. Elas se submetem a um regime especial de administração e são objeto de medidas administrativas específicas de proteção. | Econômico, Social e Ambiental | Tradicional/ Regulação físico-territorial |
| Zonas especiais de interesse social | Quando a legislação de Direito Público se refere à expressão “interesse social”, normalmente reporta-se ao atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população ou, em outras palavras, à redução das desigualdades econômicas e sociais. Se no zoneamento – em sentido amplo – se faz a divisão do território em várias zonas para serem definidas as formas de uso e de ocupação de cada um desses espaços, a fim de conferir-lhes maior homogeneidade, a zona especial de interesse social será aquela mais comprometida com a viabilização dos interesses das camadas populares. À legislação urbanística recomenda-se adotar, pelo menos em algumas áreas, padrões compatíveis com a realidade das pessoas de baixa renda, para não lançá-las na ilegalidade. É dado instituir zonas com regras especiais, quando o uso admitido vier a promover a integração das pessoas mais necessitadas aos espaços habitáveis. | Econômico e Social | Tradicional/ Regulação físico-territorial |
| Concessão de direito real de uso | A concessão de direito real de uso ocorre por meio de contrato e está prevista no artigo 7º do Decreto-lei no271/67. Através dela o proprietário transfere a outra pessoa prerrogativa de usar seu imóvel, com as garantias típicas de um direito real. O instrumento se destina para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social. | Econômico, Social e Ambiental | Estratégico/ Gerenciamento do espaço |
| Regularização fundiária | A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso aquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real. Note-se que a posse é situação de fato com proteções jurídica sem menor grau do que as existentes para os direitos reais. Não há lei geral sobre o assunto. | Econômico, Social e Ambiental | Tradicional/ Regulação físico-territorial |

Fonte : Ribas (2003)

3.2.3 O Plano diretor como norteador da política urbana

Assim, tanto é possível se aplicar a base conceitual do planejamento estratégico para elaborar um Plano Diretor como define a legislação, com etapas e prazos definidos e liderança do Governo local, como para pensar a cidade e suas demandas sociais com participação da população. Mas o mais importante é que, em termos de propostas integrantes do plano diretor, é possível aplicar a conjugação de instrumentos para responder às necessidades específicas de cada.

Lopes (1998, p. 95) nos ensina:

"o Plano Estratégico de Cidades é um plano de ação, formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis e intangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados... o Plano Diretor é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada."

Na verdade, ambos apresentam suas diferenças básicas, sobretudo porque o planejamento estratégico pode ser usado tanto para elaborar um plano de ação de curto prazo e de uma fração da cidade, como de longo prazo e para contextos locais e regionais, enquanto que o Plano Diretor regulamenta as ações, sofre maior influência da administração pública e tem um caráter normativo que regulamenta as ações futuras. Mas ao final, tanto o Planejamento Estratégico como o Plano Diretor devem estar coordenados e interligados, por meio dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade, configurando um processo empenhado em modificar a estrutura urbana e gerando espaços mais propícios a uma habitação harmoniosa nos meios urbanos.

Em suma, o importante é a gestão da cidade contar com um Plano que seja seu norteador em relação a expansão do espaço urbano em harmonia com as melhorias em sua área já urbanizada e de acordo com as necessidades da população e de suas economias. O Plano deve prever até que ponto uma cidade pode crescer, até que ponto seus recursos podem ser usados de forma racional e sustentável, quais são as áreas carentes de mais segurança, saneamento, atendimento médico hospitalar, serviços educacionais, políticas habitacionais, mas, também, como se pode potencializar a economia da cidade. Enfim, o que pode ou não ser feito dentro dos limites de determinado espaço urbano e quais são as ferramentas e instrumentos que vão viabilizar o atendimento das demandas das coletividades.

3.2.4 Instrumentos do Estatuto que amparam ações de Marketing urbano

Como visto, o Estatuto consagra instrumentos tradicionais de planejamento urbano, como o zoneamento de uso do solo, código de obras, lei de parcelamento do solo etc. e alguns novos aspectos da realidade brasileira, que criam possibilidades de poder de negociação ao município, em especial para promover projetos de revitalização urbana, o tipo de intervenção que possui maior relação com o marketing territorial.

Destaca-se a seguir os instrumentos que mais possuem relação com as estratégias de renovação e, por conseguinte, com o marketing territorial. São eles: **Desapropriação, Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada.**

Tabela 11 Instrumentos que tem relação com o Marketing Territorial e suas definições

| Instrumentos que tem relação com o Marketing Territorial | Definição |
|--|--|
| Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública | Os órgãos competentes podem se valer de tal ferramenta para melhorar o uso de imóveis urbanos. Todos devem ter a sua função social. Caso isso não ocorra, esse imóvel pode ser desapropriado para ser incluído em programa de reforma urbana. A utilização será considerada adequada ou não de acordo com o Plano Diretor estabelecido para a cidade em questão. Após a desapropriação, cabe dar um novo destino ao imóvel, fazendo com que o mesmo passe a ter uma plena função social. |
| Direito de preempção | Corresponde ao instituto jurídico com vistas a conferir em dadas situações a preferência para uma pessoa física ou jurídica de comprar um imóvel que está sendo alienado pelo proprietário do imóvel para outra pessoa. No caso da reforma urbana, o Poder Público tem a preferência de adquirir áreas propensas à preempção para criar espaços públicos ou então, áreas verdes, tudo levando em conta as determinações do Plano Diretor proposto |
| Outorga onerosa do direito de construir | Também conhecida como “solo criado”, refere-se à concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário. Ou seja, o objetivo é recuperar parte dos investimentos a serem realizados pelo Poder Público para suprir as demandas geradas pelas altas densidades. O Estatuto da Cidade veda a utilização dos recursos arrecadados com a Outorga em implantação de infraestrutura, que seria a demanda mais diretamente ligada ao aumento da densidade. Além disso, o instrumento, na sua origem, tinha como objetivo “equalizar” os preços dos terrenos, evitando que os índices urbanísticos causassem supervalorização de algumas áreas (onde era possível verticalizar) e desvalorização de outras (onde não era possível verticalizar). |
| Operações urbanas consorciadas | Nesse instrumento, o Poder Público deve delimitar uma área e elaborar um plano de ocupação, no qual estejam previstos aspectos tais como a implementação de infraestrutura, a nova distribuição de usos, as densidades permitidas, os padrões de acessibilidade, etc. Trata-se, portanto, de um plano urbanístico em escala quase local, através do qual podem ser trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos (tais como altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.). |

Fonte: autora

Vale lembrar que o plano diretor expressa as necessidades locais e define os instrumentos que vão viabilizar ao atendimento das demandas. Por isso, os instrumentos que serão utilizados devem constar do Plano e, no caso de projetos específicos, a área onde se vai utilizar o instrumento deve estar definida. Assim, a título de exemplo, se é proposta do Plano Diretor a revitalização de uma determinada área, esta deve estar definida e ser dito que instrumentos se vai utilizar para viabilizar o projeto. Se será utilizado uma Operação Urbana Consorciada, o Plano deve prever tal situação.

3.2.5 Marketing territorial por meio da Operação Urbana Consorciada

O objetivo deste tópico é definir o que vem a ser Operação Urbana Consorciada, para depois sistematizar em um quadro referencial questões relevantes para sua aplicação, buscando analisá-lo como um instrumento com potencial de aplicação em projetos de marketing territorial em consonância com objetivos de requalificação de espaços urbanos em atendimento a demandas sócio econômicas da cidade, ou seja, de seu planejamento urbano.

O cerne da concepção do instrumento possui amparo na ideia de parceria, contrato, adesão, convergência de interesses públicos e privados, em uma relação que inclui proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, coordenados pelo Poder Público municipal.

Entretanto, em termos práticos, como se opera tal conjunção? Qual é a sua medida? Podemos afirmar que se trata da outorga onerosa — concedida pelo poder municipal — de exceções à lei de uso e ocupação do solo — seja referente ao direito adicional de construir, seja quanto à regularização de construções, reformas e ou ampliações, acima ou em desacordo com a legislação vigente— que se estabelece a adesão consorciada. Pela arrecadação de recursos a serem pagos pelo empreendedor como contrapartida (financeira ou não) à utilização dessas exceções ou benefícios, o poder público municipal pode investir em ações de estruturação, configuração, qualificação e melhoria urbana das áreas definidas como território de atuação de uma operação urbana, e só delas, segundo um programa de obras previamente aprovado. (MARICATO, 2001)

Com base na perspectiva teórica do solo criado, deve-se entender as operações urbanas como um caso específico de outorga onerosa do direito de construir.

Conforme o Estatuto da Cidade, a aplicação da outorga requer as seguintes definições, que devem constar do plano diretor a) as áreas em que o direito poderá ser exercido; b) o coeficiente de aproveitamento básico ou mínimo e c) o coeficiente de aproveitamento máximo. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando i) a fórmula de cálculo para a cobrança; ii) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; iii) a contrapartida do beneficiário. (MARICATO; FERREIRA, 2002; SALES, 2011)

Já a operação urbana se distingue da outorga onerosa dado que a lei que a define deve estabelecer o estoque de potencial construtivo adicional, bem como a fórmula (ou índices) de cálculo para a cobrança (diferenciada) de contrapartida a ser exigida em função da utilização dos benefícios previstos. Outra distinção importante entre outorga onerosa e operação urbana diz respeito à destinação dos recursos recebidos: fundo municipal para a outorga onerosa; fundo próprio para operação urbana (o que, como se verá, põe em pauta a questão da capacidade de se redistribuir de cada instrumento).

Ainda mais, quando se observa que as operações urbanas pressupõem lei municipal específica, baseada no plano diretor, que demarca área para sua aplicação, esta base é, sobretudo, de caráter jurídico — referente às disposições relativas à outorga onerosa e coeficientes de aproveitamento. Diferentemente da outorga onerosa, e a par de possíveis interpretações quanto a sua demarcação ou não no Plano Diretor — perímetro fechado ou referência à área ou elemento geográfico relevante (vale de rio, bairro, orla ferroviária, etc.) —, a demarcação da área de aplicação do instrumento operação urbana são os estudos prévios (para elaboração do programa de ocupação ou plano de intervenção e ordenamento urbanístico) que definirão (cartográfica, cadastral e toponimicamente) seus contornos e limites definitivos, bem como suas subdivisões internas, a serem fixados na lei específica.

Do mesmo modo, é na etapa dos estudos técnicos e jurídicos preparatórios da lei de cada operação urbana em que se concentram e podem ser resolvidas as condições de efetuação de várias das questões levantadas. Na pauta técnica, podem ser preliminarmente arroladas:

- A necessidade de construção de um elemento importante, estruturante da cidade ou de uma parte dela como infraestruturas de mobilidade, áreas de nova centralidade, sistemas ambientais constituem excelente oportunidade para a montagem de operação urbana consorciada com a finalidade de multiplicar, capturar e distribuir de forma mais justa os benefícios e encargos gerados.
- As dimensões da área de uma operação urbana devem, portanto, se remeter à escala da construção deste elemento estruturante e de seus efeitos diretos e indiretos, ao mesmo tempo em que deve eleger, incluir e beneficiar áreas cuja situação é marginal aos processos dinâmicos da cidade. Então, a operação deve constar subdivisões de áreas e setores cuja morfologia, posição ou (dis)funcionalidade implicam o estabelecimento de projetos urbanos.
- A existência de um projeto, de um plano de intervenção e ordenamento urbano que possa servir de referência, pré-definindo, de forma explícita, tecnicamente pertinente, parâmetros e programas de obras para conhecimento, discussão pública e licitação de obras. Isto é, consolidados e inseridos no próprio texto da lei, desenhos, modelos e imagens servirão como base para a elaboração de estudos de impacto de vizinhança (item IV do art 33), bem como a contratação de estudos e projetos para os investimentos públicos diretos. Ou seja, o projeto desenhado, mesmo que preliminarmente, não só antecipa cenários de estruturação, configuração e paisagem urbana, como permite a previsão das vantagens a serem geradas, bem como a discussão de formas de sua mais justa apropriação e distribuição.

Em relação ao plano jurídico,

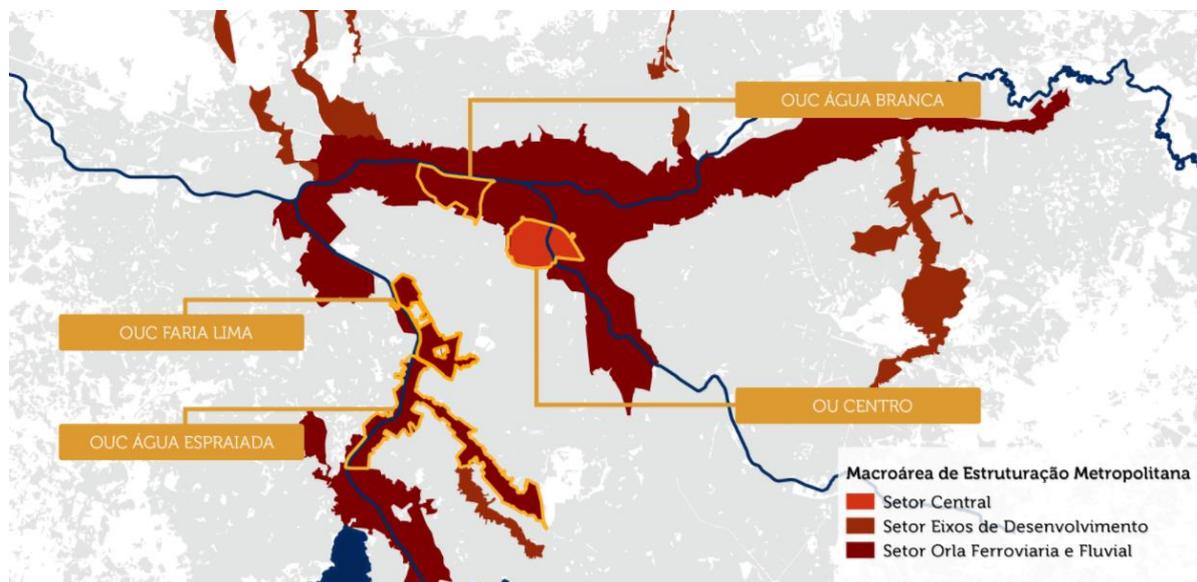
- A vigência de lei de uso e ocupação do solo que preveja parâmetros construtivos controlados em patamares baixos; particularmente importante são os coeficientes de aproveitamento ou densidades construtivas líquidas básicas,

limitados no próprio conjunto de determinações do plano diretor a uma ou duas vezes a área do terreno. Reduzir especificamente índices mais elevados (que impedem ou tornam desnecessários potenciais construtivos adicionais) seria atentar contra direitos adquiridos e, portanto, iniciativa passível de ações judiciais.

- O estabelecimento do CEPAC — Certificado de Potencial Adicional Construtivo — como elemento de adesão à concessão onerosa do direito de construir acima dos parâmetros vigentes. Desse modo, a conversão de unidades de referência (CEPACs) em metros quadrados será calculada por índices que mudam em função de tipos de ocupação, usos e localizações. A contrapartida financeira ou em obras peca justamente pela ausência de precisão da correspondência ou conversão clara e prévia de valores financeiros e metros quadrados adicionais.
- A definição de percentual mínimo do total de recursos obtidos por meio de contrapartida a ser destinado a ações subsidiadas para moradia social e/ou popular, sua construção e urbanização.

No plano econômico, deve existir ou induzir um mercado forte e ativo, que encontre na área de operação perspectivas de negócios.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO



No Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 2002, foram estabelecidos diversos perímetros de estudo das Operações Urbanas Consorciadas, a saber: Diagonal Norte, Água Branca, Centro e Diagonal Sul. Atualmente são quatro as Operações Urbanas Consorciadas em andamento: Água Branca, Centro, Faria Lima e Águas Espraiadas. Outras estão em fase de licitação e desenvolvimento dos planos urbanos, são elas: Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Diagonal Norte, Diagonal Sul, Polo Sul e Rio Verde-Jacú.

Uma mostra da maleabilidade do instrumento para responder a interesses bastante diversos está no fato de que tem sido regularmente defendido e, em alguns casos, implementado por administrações paulistanas ideologicamente e eticamente tão diferentes quanto as de Mário Covas, Jânio Quadros, Luiza Erundina, Paulo Maluf, Celso Pitta e Marta Suplicy. Nesse período, uma dezena de operações chegaram a ser propostas, mas nem todas foram concretizadas. Muito da polêmica que gira em torno das operações urbanas se deve à maneira como elas foram efetivadas em São Paulo, município que levou essa experiência mais longe, alimentando lucros do capital imobiliário de ponta e ignorando, ou melhor, reproduzindo e agravando problemas sociais.

Pode-se resumir a reflexão teórica sobre a utilização das OUC em São Paulo segundo (FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; CASTRO, 2007; MONTANDON, 2009)

- Valorização imobiliária
- Aumento da segregação sócio espacial
- Privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do interesse público
- Regressividade do instrumento, pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados
- Falta de um projeto urbano estruturador e ênfase nas grandes obras viárias em detrimento de investimentos com maior retorno social
- Demonstração através o tempo de ser um instrumento com alto poder de captação financeira (exemplo da OUC Faria Lima foi a que mais se valorizou, com o valor de comercialização do CEPAC variando de R\$ 1.100,00 em dezembro de 2004 a R\$ 4.000,00 em maio de 2010 (SP Urbanismo, 2014a e b).
- Predomínio das obras viárias do montante gasto de todas as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo.
- Concentração espacial de investimentos (onde já existe um interesse muito grande do mercado imobiliário)

Box Exemplo 5 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO – Fonte: Autora baseada em (FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; CASTRO, 2007; MONTANDON, 2009)

Ilustração 10 Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo

Fonte: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/obras/sp_obras/operacoes_urbanas/

3.2.6 A aplicação da Operação Urbana Consorciada em contextos diferentes

Existe uma diferença estrutural que impede que seja feita uma simples comparação entre os resultados obtidos nos Estados Unidos e na Europa com o que se passa no Brasil no que tange a aplicação de instrumentos como a Operação Urbana. De fato, nos países desenvolvidos, quando se fala em mercado, fala-se na maioria da população. Em outros termos, envolve nos países de primeiro mundo o conjunto da sociedade, cuja diferença entre os extremos de renda é imensamente menor do que no Brasil. Logo, políticas públicas que trabalhem em parceria com a iniciativa privada, garantindo-lhe ganhos em troca de contrapartidas que movimentam o mercado, estarão atingindo, mesmo que em graus variados, o conjunto da população.

Como exemplos podemos citar as renovações do bairro portuário de Fells Point, em Baltimore, ou do Píer 17 em Nova York, ambas nos EUA, consideradas por especialistas como exemplos de sucesso de operações consorciadas público-privadas (MURICY, 2000; DEL RIO, 1990). Nos dois casos, objetivaram a revitalização de áreas degradadas, ou portuárias, alavancando oportunidades econômicas, sobretudo terciárias e voltadas para o turismo e o lazer, aumentando a arrecadação tributária na área, e permitindo sua reocupação com uso residencial. Muito embora os EUA apresentem vários exemplos de apropriação sem considerar as necessidades do seus habitantes (ver Battery Park, Nova York), nestes dois casos a operação consorciada resultou na criação de espaços públicos centrais dinâmicos e populares.

Não se pode, pura e simplesmente, trazer tais exemplos para a realidade brasileira, pelo simples fato de que aqui boa parte da população nas grandes cidades não tem acesso sequer aos serviços básicos. Políticas públicas que se associem à iniciativa privada visando uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana fatalmente atingirão somente parte da sociedade. Segundo Maricato (2000), trata-se de uma questão estrutural, o que não quer dizer que as operações consorciadas público-privadas não possam nem devam existir no Brasil. Trata-se, entretanto, de relativizar o seu papel como instrumento gerador da democratização do espaço urbano, sobretudo quando forem entendidas apenas como uma forma de parceria e troca de contrapartidas com a iniciativa privada.

A comparação com os modelos de operação consorciada europeus também deve ser feita com extrema cautela. Urbanistas com longa experiência concordam que o exemplo francês, que se concretizou nas ZACs – *Zones d'Aménagement Concertées*, teve alguma influência quando se iniciaram as discussões sobre as operações consorciadas no Brasil²⁷. Entretanto, as diferenças são enormes, e hoje dificilmente alguma comparação pode ser feita. Primeiro, porque assim como nos EUA, tais instrumentos envolvem a dinamização de um mercado que é muito mais incluyente do que no Brasil.

Ademais, porque a Europa e a França, em especial, têm longa tradição política e tecidos sociais altamente integrados, o que possibilita um efetivo engajamento da sociedade civil organizada nesses processos, contrabalançando o peso relativo da iniciativa privada.

²⁷Extraído do livro Osório, L. M; Fabris, S A: (2002) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo.

ZAC DE BERCY



A ZAC de Bercy é considerada um exemplo bem sucedido de transformação urbana. Os originais 51 hectares ao leste de Paris, ao longo da margem direita do Sena, entre os distritos XII e XIII, eram ocupados por montante em desuso de armazéns de vinho. Importante ser dito que o local foi um grande desafio para o Sudeste de Paris. Formas de realização deste desafio: a criação do Ministério das Finanças, forçado a deixar os tetos dourados da rua Louvre, ao que foi experimentado na época como um exilado "fora da cidade".

Quase vinte anos mais tarde, a ZAC foi concluída com a construção da ponte Simone de Beauvoir, inaugurada em julho 2006, que se estende do Sena para se ligar com a Biblioteca François Mitterrand e outro ZAC Seine Rive Gauche. No total, nada menos do que 1500 casas foram construídas aqui (76% de interesse social), 132000 m2 de espaço de escritório, 92000 m2 de lojas e atividades, 3000 lugares de estacionamento, equipamentos (creches, escola, posto policial, cinema, centro de lazer). O sucesso da ZAC Bercy, como várias outras operações urbanas francesas, é o resultado de várias etapas como:

- O Estado adquire as terras em zonas degradadas (por direito de preempção ou por desapropriação)
- O projeto é o resultado da convergência de todas as partes interessadas na operação: arquitetos, funcionários eleitos, empresas, habitantes.
- A operação urbana realiza as melhorias de infraestrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos.
- Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças, etc.), e
- Vende as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada.
- Cobra da iniciativa privada a mais-valia produzida pela valorização da intervenção conseguindo recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.

Box Exemplo 6 ZAC DE BERCY- Fonte : Autora

Ilustração 11 ZAC de Bercy

Fonte : <http://projets-architecte-urbanisme.fr/zac-bercy-paris-parc-village/>

As diferenças com a realidade brasileira na qual se insere o instrumento das operações urbanas consorciadas são enormes. Fica claro que no Brasil a participação da sociedade civil organizada ainda é muito pequena e, raramente, mesmo na experiência dos orçamentos participativos, está presente uma visão para o desenvolvimento da cidade como um todo (sociedade e território). Como aqui o Estado serve historicamente aos interesses das classes dominantes, todas as leis, e não haveria de ser diferente com a das Operações Urbanas, tendem a não considerar as demandas generalizadas da sociedade.

Outra grande diferença entre tais países está na tradição de investimento social do empresariado, especialmente o americano. No Brasil, a tradição é contrária, como todos sabemos: a privatização da esfera pública, tradição de muitos séculos, implicou na construção de uma cultura de privilégios, favorecimentos, ou socialização dos prejuízos. Recursos públicos sustentaram e continuam sustentando muito da atividade empresarial privada. Nas cidades, a relação entre investimento público e capital imobiliário de ponta é notável. (MARICATO, 2001)

Segundo Sales (2002), os países desenvolvidos já têm uma tradição de cálculos complexos relativos à outorga onerosa para o direito de construir. No Brasil, a contribuição de melhoria, um instrumento criado nos anos 50, apresenta até hoje dificuldade de aplicação. Parte dela decorre do desconhecimento do judiciário sobre o assunto, além da resistência generalizada à sua aplicação.

Apesar dessas advertências e tomando a devida cautela contra importação de modelos, a comparação entre as realidades norte-americana, europeia (países que exercem mais atração entre os intelectuais e profissionais brasileiros) e latino-americana pode ser útil para a avaliação dos problemas e potencialidades que as operações urbanas podem eventualmente apresentar. Como foi demonstrado, mesmo entre Estados Unidos e Europa podem haver importantes diferenças nos modos de aplicação de operações consorciadas, conforme o Estado mantenha maior ou menor grau de interferência no processo.

3.2.7 Características do instrumento da Operação Urbana Consorciada

No que cabe ao Plano Diretor, as seguintes considerações podem ser tomadas como referência de orientação básica para a aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada:

Tabela 12 Avaliação da Operação Urbana Consorciada

| Características da Operação Urbana Consorciada | Aspectos a serem verificados para comprovação de uma Operação Urbana Consorciada |
|---|---|
| Lei específica | <ul style="list-style-type: none"> • Uma operação urbana consorciada só é implementada mediante aprovação de lei específica pelo Legislativo Municipal: qualquer outro caminho estará em desacordo com o que dita a lei federal do Estatuto da Cidade |
| CEPAC | <ul style="list-style-type: none"> • A lei específica da Operação urbana deve antecipar de forma clara e explícita os critérios, índices e valores a serem aplicados de forma diferenciada (segundo o uso, segundo a localização) para os empreendimentos que aderirem ao consórcio. A automatização generalizada da sistemática de cálculo de contrapartida deve torná-lo mais objetivo e transparente e, assim, agilizar a maioria das análises e disponibilizar ao mercado usuário as principais informações para decisão. Ao mesmo tempo, a capacidade remuneradora da operação urbana deve garantir o fluxo dos recursos para as obras públicas previstas (a cuja realização se confia a possibilidade de ampliar ou diversificar o sentido territorial e social das transformações). |
| Estoque e divisão do potencial construtivo adicional | <ul style="list-style-type: none"> • Deve se adequar aos limites definidos para cada setor urbano em função da capacidade da infraestrutura, dos padrões tipológico-arquitetônicos e das categorias de uso preexistentes. Do mesmo modo, mostra-se importante a diferenciação dos valores de contrapartida como mecanismo indutor, de convergência, dos empreendimentos a essas mesmas diretrizes. Desconsiderar os aspectos de formação e forma, posição e papel, funcionamento e imagem urbana implica generalizações descabidas (e consequências indesejáveis) na cidade contemporânea |

| | |
|--|---|
| <p>Integração de projetos urbanos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Os projetos urbanos articulados e integrados possibilita prefigurar e antecipar mudanças geradas na estrutura e configuração urbanas, bem como na dificuldade de programação e gestão dos objetivos e dos recursos, dos investimentos e dos interesses. A falta de visão de conjunto e a carência de critérios congruentes impossibilitam a previsão e controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre o sistema de circulação e sobre a forma de uso e ocupação do solo. |
| <p>Respeita o conteúdo do Plano</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Discriminação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles. Identificação e caracterização dos problemas urbanos, assim como dos objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados. • Desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto. • Previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento de operação urbana. • Compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação que contemple a definição de prioridades, a sequência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas/previsão de ingresso dos recursos de contrapartida. |
| <p>Controle social</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Deve prever programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada por ela; • A forma de controle da operação, deve obrigatoriamente ser compartilhada com representação da sociedade civil com a criação de conselho gestor específico (para cada operação) e plural (em sua composição) afim de agilizar os procedimentos necessários (projetos, licitações, etc) como impedir desvios. |

Fonte : Autora baseada em Maricato(2002) ; Muricy(2000) ; Oliveira (2000) ; Estatuto (2001)

Conforme a análise acadêmica²⁸ e experiências públicas mostram que, para uma dada operação urbana, obter maior alcance urbanístico e social é necessário i) fugir da armadilha arrecadatória, da lógica tributarista e/ou especulativa que muitas vezes acabam se sobrepondo às decisões e interesses públicos; ii) garantir a recuperação e distribuição da mais-valia gerada pelo próprio investimento público, e, assim, regular distorções de valorização fundiária e/ou imobiliária geradas por esses mesmos investimentos; iii) promover, sob controle social, formas de ocupação mais intensa, qualificada e inclusiva do espaço urbano articuladas a medidas que racionalizem e democratizem a utilização das redes de infraestrutura e o acesso a equipamentos sociais, inclusive solo urbanizado, habitação e meio ambiente.

Ao logo dos itens anteriores, foram expostos vários pontos de vista sobre o assunto de planejamento estratégico e sua relação intrínseca com o marketing territorial. Como visto neste capítulo, a definição das áreas degradadas que necessitem uma requalificação urbana no plano diretor é primordial, é assim que pode ser adotada uma estratégia de marketing territorial efetiva.

Pode-se resumir então, alguns dos objetivos específicos do planejamento estratégico e seu alinhamento com o marketing territorial para atender a melhoria da qualidade de vida na cidade na tabela a seguir:

²⁸(MARICATO, 2002 ; OLIVEIRA, 2005)

Tabela 13 Plano Diretor que pode amparar ações de marketing urbano

| Ficha analítica do Plano Diretor |
|---|
| Cooperações e parcerias |
| <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias público-privadas <ul style="list-style-type: none"> ✓ O projeto foi gerenciado de forma responsável durante todo o prazo do contrato, incluindo a previsibilidade e prioridade determinadas pela parceria? ✓ As boas práticas em matéria de prestação de contas e de transparência foram respeitadas durante todo o ciclo de vida do projeto? ✓ O projeto de PPP foi cuidadosamente planejado, com objetivos claros e bem definidos no seu âmbito de aplicação? ✓ O modelo PPP selecionado fornece a melhor taxa de custo/benefício considerando os riscos envolvidos? ✓ A PPP reflete as necessidades da comunidade afetada e integra as prioridades dos principais interessados do projeto? • Diversificação dos <i>stakeholders</i> (atores) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um grupo multidisciplinar conduziu a elaboração e avaliação do plano? ✓ O plano teve um caráter inclusivo? Representando diferentes estilos de vida? ✓ A lista dos stakeholders inclui os pobres e outros grupos vulneráveis? ✓ A análise das partes interessadas envolveu mulheres e homens igualmente? ✓ A lista dos stakeholders contém diversas partes interessadas |
| Instrumentos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Operação Urbana Consorciada <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei específica ✓ CEPAC ✓ Estoque e divisão do potencial construtivo adicional ✓ Integração de projetos urbanos ✓ Respeita o conteúdo do Plano |

Fonte: autora baseada em Chamard (2014), Lacaze (1993), Estatuto da Cidade (2001)

Capítulo 4 PROMOÇÃO DA ATRATIVIDADE TERRITORIAL POR MEIO DO PLANO DIRETOR E DO PLANO ESTRATÉGICO

4.1 Avaliação da Intervenção Urbana Porto Maravilha na trajetória dos Planos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro

- 4.1.1 Operacionalização e obtenção de dados para análise**
- 4.1.2 Apresentação e contextualização do Rio de Janeiro**

4.2 Plano diretor urbano: as principais diretrizes para ordenamento urbano da cidade e as ações previstas para a área do Porto Maravilha

- 4.2.1 Retrospectiva das políticas urbanas cariocas**
- 4.2.2 Mudança de orientação dos Planos Diretores**
- 4.2.3 Plano diretor de orientação estratégica**

4.3 Marketing urbano nos Planos Estratégicos da cidade maravilhosa

4.1 Avaliação da Intervenção Urbana Porto Maravilha na trajetória dos Planos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro

Diante do objetivo da pesquisa de identificar como as estratégias de marketing urbano do Porto Maravilha representam atendimento das necessidades e soluções urbanas demandadas pelo no planejamento urbano, ou seja, o legado urbano; foi definido uma estratégia de análise do Projeto.

Dessa forma, o método proposto tem dois focos: a análise do Plano Diretor 2011 e seus instrumentos para verificar se ele apresenta um caráter estratégico, ou seja, se os meios e métodos de promoção urbana utilizados no Plano Estratégico 2013-2016 se alinham com o marketing territorial; e a análise do projeto de revitalização da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, para entender se suas intervenções se constituem um legado para a cidade, ou seja se respondem a necessidades reais da população moradora que fazem parte do Plano Diretor.

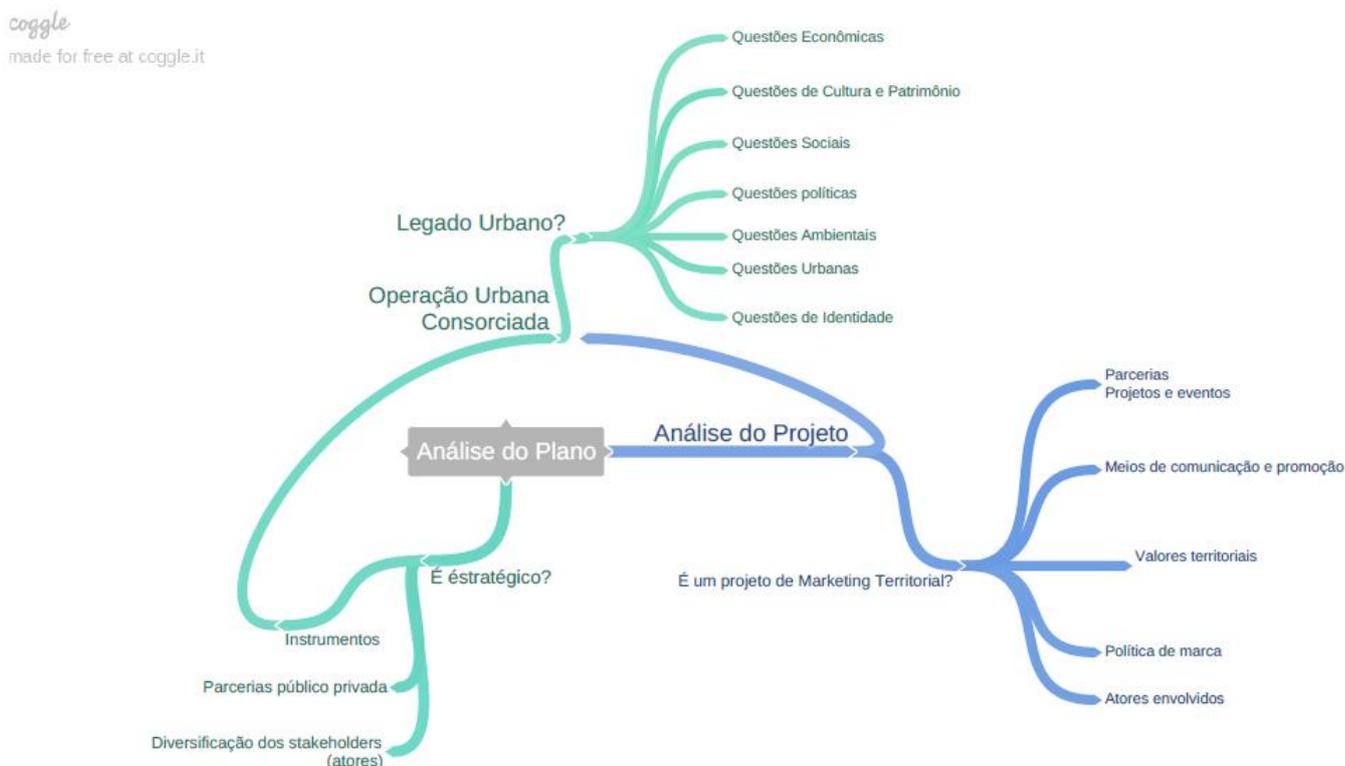


Ilustração 12 Esquema ilustrativo do método de análise para identificação do legado

Fonte: Autora

A primeira etapa será de analisar o Plano Diretor 2011 começando com uma descrição e classificação das suas características, bem como seus objetos e instrumentos de modo a comprovar ou não seu processo estratégico. Conforme a ficha analítica desenvolvida no capítulo 3. (Tabela 13)

Tabela 13 Plano Diretor que pode amparar ações de Marketing urbano

| Ficha analítica do Plano Diretor |
|---|
| Cooperações e parcerias |
| <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias público-privadas <ul style="list-style-type: none"> ✓ O projeto foi gerenciado de forma responsável durante todo o prazo do contrato, incluindo a previsibilidade e prioridade determinadas pela parceria? ✓ As boas práticas em matéria de prestação de contas e de transparência foram respeitadas durante todo o ciclo de vida do projeto? ✓ O projeto de PPP foi cuidadosamente planejado, com objetivos claros e bem definidos no seu âmbito de aplicação? ✓ O modelo PPP selecionado fornece a melhor taxa de custo/benefício considerando os riscos envolvidos? ✓ A PPP reflete as necessidades da comunidade afetada e integra as prioridades dos principais interessados do projeto? • Diversificação dos stakeholders (atores) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um grupo multidisciplinar conduziu a elaboração e avaliação do plano? ✓ O plano teve um caráter inclusivo? Representando diferentes estilos de vida? ✓ A lista dos stakeholders inclui os pobres e outros grupos vulneráveis? ✓ A análise das partes interessadas envolveu mulheres e homens igualmente? ✓ A lista dos stakeholders contém diversas partes interessadas? |
| Instrumentos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Operação Urbana Consorciada <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei específica ✓ CEPAC ✓ Estoque e divisão do potencial construtivo adicional ✓ Integração de projetos urbanos ✓ Respeita o conteúdo do Plano |

Fonte: autora baseada em Chamard (2014), Lacaze (1993), Estatuto da Cidade (2001)

A segunda etapa analisa o ponto comum ao Plano Diretor e Projeto Porto Maravilha: o Plano Estratégico descrevendo as principais partes interessadas, o caráter das parcerias, os meios e métodos utilizados para se promover; a fim de afirmar que é alinhado ao marketing territorial.

Tabela 5 As características do marketing territorial

| Ficha analítica do marketing territorial |
|---|
| Valores territoriais |
| Listar os componentes do território que podem ser considerados atrativos territoriais <ul style="list-style-type: none"> • Geografia e clima • Acessibilidade • Demografia • Organização política • Economia • Urbanismo • Habitação • Condições sociais • Infraestrutura • Cultura e patrimônio • Meio ambiente e política de desenvolvimento sustentável |
| Atores envolvidos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Identificar os principais atores presentes na elaboração do projeto • Identificar o discurso e promessas do projeto marketing • Identificar o público alvo |
| Política de marca |
| <ul style="list-style-type: none"> • Branding • Slogan • Logo |
| Meios de comunicação e promoção |
| <ul style="list-style-type: none"> • Site oficial • Redes sociais • Cartazes e outdoors • Filmes promocionais |
| Parcerias |
| <ul style="list-style-type: none"> • Parcerias público privadas |
| Projetos e eventos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Projetos emblemáticos • Clusters • Megaeventos • Revitalização de <i>waterfront</i> |

Fonte: Autora baseada em Meyronin (2012); Chamard (2014)

A terceira etapa descreve e analisa o projeto que é a Operação Urbana Consorciada e como foi executada.

Tabela 12 Avaliação da Operação Urbana Consorciada

| Características da Operação Urbana Consorciada | Aspectos a serem verificados para comprovação de uma Operação Urbana Consorciada |
|---|---|
| Lei específica | <ul style="list-style-type: none"> • Uma operação urbana consorciada só é implementada mediante aprovação de lei específica pelo Legislativo Municipal: qualquer outro caminho estará em desacordo com o que dita a lei federal do Estatuto da Cidade |
| CEPAC | <ul style="list-style-type: none"> • A lei específica da Operação urbana deve antecipar de forma clara e explícita os critérios, índices e valores a serem aplicados de forma diferenciada (segundo o uso, segundo a localização) para os empreendimentos que aderirem ao consórcio. A automatização generalizada da sistemática de cálculo de contrapartida deve torná-lo mais objetivo e transparente e, assim, agilizar a maioria das análises e disponibilizar ao mercado usuário as principais informações para decisão. Ao mesmo tempo, a capacidade remuneradora da operação urbana deve garantir o fluxo dos recursos para as obras públicas previstas (a cuja realização se confia a possibilidade de ampliar ou diversificar o sentido territorial e social das transformações). |
| Estoque e divisão do potencial construtivo adicional | <ul style="list-style-type: none"> • Deve se adequar aos limites definidos para cada setor urbano em função da capacidade da infraestrutura, dos padrões tipológico-arquitetônicos e das categorias de uso preexistentes. Do mesmo modo, mostra-se importante a diferenciação dos valores de contrapartida como mecanismo indutor, de convergência, dos empreendimentos a essas mesmas diretrizes. Desconsiderar os aspectos de formação e forma, posição e papel, funcionamento e imagem urbana implica generalizações descabidas (e consequências indesejáveis) na cidade contemporânea |
| Integração de projetos urbanos | <ul style="list-style-type: none"> • Os projetos urbanos articulados e integrados possibilita prefigurar e antecipar mudanças geradas na estrutura e configuração urbanas, bem como na dificuldade de programação e gestão dos objetivos e dos recursos, dos investimentos e dos interesses. A falta de visão de conjunto e a carência de critérios congruentes impossibilitam a previsão e controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre o sistema de circulação e sobre a forma de uso e ocupação do solo. |
| Respeita o conteúdo do Plano | <ul style="list-style-type: none"> • Discriminação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles. Identificação e caracterização dos problemas urbanos, assim como dos |

| | |
|------------------------|---|
| | <p>objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto. • Previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento de operação urbana. • Compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação que contemple a definição de prioridades, a sequência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas/previsão de ingresso dos recursos de contrapartida. |
| Controle social | <ul style="list-style-type: none"> • Deve prever programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada por ela; • A forma de controle da operação, deve obrigatoriamente ser compartilhada com representação da sociedade civil com a criação de conselho gestor específico (para cada operação) e plural (em sua composição) afim de agilizar os procedimentos necessários (projetos, licitações, etc) como impedir desvios. |

Fonte: Autora baseada em Maricato (2002); Oliveira (2000); Estatuto (2001)

A quarta e última etapa identifica as soluções concretas das principais questões da cidade, ou seja, o legado urbano.

Tabela 6 Questões tratadas pelo marketing territorial e seus legados

| Questões | Legados |
|----------------------------------|---|
| Questões de Cultura e Patrimônio | <ul style="list-style-type: none"> • Equipamentos culturais • Escolas e universidades • Pontos turísticos |
| Questões Econômicas | <ul style="list-style-type: none"> • Mercado do trabalho • Custo de vida • Meios de comunicação • Facilidade de investimento • TIC • Dinamismo do mercado • Parcerias e negócios |
| Questões Sociais | <ul style="list-style-type: none"> • Segurança • Inclusão social |

| | |
|------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de integrar novos entrantes |
| Questões de Identidade | <ul style="list-style-type: none"> • Valor simbólico • Amabilidade • Valor histórico • Valor paisagístico • Cosmopolitismo |
| Questões políticas | <ul style="list-style-type: none"> • Governança • Estabilidade política • Influência da política ao nível nacional e internacional |
| Questões Urbanas | <ul style="list-style-type: none"> • Infraestruturas • Espaços públicos • Transporte • Habitação |
| Questões Ambientais | <ul style="list-style-type: none"> • Poluição ambiental • Espaço verde |

Fonte: Autora baseada em Gratton e Preuss. (2008); Poynter (2008)

A partir dos quadros da análise acima construídos ao longo da pesquisa o procedimento adotado foi de natureza comparativa entre o esperado e a realidade do Planejamento da Cidade do Rio de Janeiro e das intervenções realizadas no Porto Maravilha.

4.1.1 Operacionalização e obtenção e dados para análise

Para a identificação das características do planejamento estratégico no Rio de Janeiro foi efetuada uma pesquisa bibliográfica por meio de periódicos disponíveis no portal CAPES e ANPUR. Para conhecer as características da Parceria Público Privada do Porto Maravilha foram identificadas as normas, valores do empreendimento e registro da participação da população nas decisões, por meio de debates públicos e na estrutura organizacional da empresa criada pela prefeitura do município para gerir o projeto. Isto foi efetivado através de pesquisa documental nos portais oficiais da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDRUP).

Para identificação dos canais de participação da população, foi pesquisado o portal da CDRUP e os registros de audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores do Município e pelo Ministério Público.

Para identificar os métodos de promoção urbana utilizados na elaboração do projeto Porto Maravilha, foram analisados os documentos e informações disponíveis no site oficial Porto Maravilha e no Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura do Rio de Janeiro.

As análises foram feitas comparando-se as informações obtidas no referencial teórico disponível nos capítulos anteriores com as informações levantadas nos canais de participação e nas publicações disponíveis na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais e no Observatório das Metrôpoles.

Os principais dados obtidos no levantamento do referencial teórico foram organizados em tabelas para posterior comparação com os dados relacionados à Operação Consorciada do Porto Maravilha (OUCPM), a fim de entender seu contexto de execução e identificar seus possíveis legados.

4.1.2 Apresentação e contextualização do Rio de Janeiro

Como foi exposto nos capítulos anteriores, os planos de reconversão funcional e socioeconômica das áreas portuárias degradadas das cidades marítimas se espalharam pelo mundo e acabaram adquirindo, com o tempo, formas cada vez mais complexas.

No atual contexto de competitividade das metrópoles, a capacidade de atrair capitais, investimentos produtivos, turistas nacionais e internacionais, eventos e mercadorias, faz com que operações urbanas envolvendo o setor público e privado sejam as formas de intervenção mais recorrentes.

A cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos tornou-se uma das grandes vitrines globais no que diz respeito à captação de recursos financeiros a serem investidos no seu território contemplando ações de cunho de marketing urbano e de cidades-empresas, ligadas a uma competição global de venda das “marcas” que se tornaram os próprios espaços urbanos destas grandes cidades.

Ela foi um dos primeiros municípios brasileiros a utilizar o planejamento estratégico em sua administração, além de convidar consultores catalães com o intuito de difundir os modelos espanhóis de promoção urbana para a realidade brasileira, na tentativa de adequar o planejamento urbano local as intervenções urbanas associadas ao marketing territorial urbano.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta hoje o segundo Produto Interno Bruto (PIB) municipal do país e é visitada por mais de 40% dos estrangeiros que chegam ao Brasil, consagrando-se como o maior destino turístico nacional. Situa-se entre as vinte cidades mais populosas do mundo, com rico acervo arquitetônico e inestimável patrimônio histórico, além das evidentes belezas naturais.

Apesar de apresentar atributos territoriais únicos, como as demais cidades do país, o Rio teve um crescimento desordenado a partir da segunda metade do século XX, acumulando problemas de infraestrutura, mobilidade, falta de habitação com várias áreas de favelas, além de problemas de marginalidade e segurança.

Vários planos diretores fizeram referência a esses problemas e apontaram suas soluções sem maiores êxitos. Assim, o Plano Diretor do Rio de Janeiro de 2011 volta a diagnosticar as carências urbanas da cidade e se propõe a encaminhar soluções.

Além do Plano Diretor 2011, o Rio de Janeiro institui o Plano Estratégico 2013-2016, que determina indicadores de desempenho para o monitoramento dos objetivos, além de projetos, programas e investimentos prioritários para a cidade.

Nesses Planos (PDCRJ 2011 e PECRJ 2013-2016) constam várias propostas de áreas a serem revitalizadas sendo uma delas o que veio a se chamar Projeto de revitalização Porto Maravilha fundamentado no que se denomina de Operações Urbanas, previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e que, no caso, associa investimentos do governo local e da iniciativa privada.

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha é considerada um dos maiores projetos de revitalização urbana já realizada na América Latina. Orçado em R\$ 8 bilhões e distribuído por uma área de 5 milhões de m², abrange cinco bairros da antiga zona portuária (AMSLER, 2010).

A decisão política, nacional e internacional, de escolha do Rio de Janeiro para sediar os jogos da Copa das Confederações (2013), da Copa do Mundo de Futebol (2014) e os Jogos Olímpicos (2016) criaram o contexto para a proposição de um megaprojeto de revitalização de sua zona portuária.

Apesar de não ser diretamente ligado a realização das Olimpíadas, pois nenhum esporte usaria seu espaço, o evento se constituiu no mote para que a cidade investisse em condições urbanas mais atrativas a seus visitantes. Assim, surge um conjunto de ações estratégicas visando à inserção da metrópole no espaço mundial como um espaço de consumo global que reforça outros atrativos culturais que a cidade já dispõe.

O receituário do empreendedorismo urbano adotado no Porto Maravilha projeta cenários materiais e imateriais e novos objetos arquitetônicos, reestruturando a paisagem de um espaço que as autoridades municipais pretendem articular conjuntamente à dinâmica do resto da cidade e à rede das grandes metrópoles internacionais.

O perímetro de ação do projeto contempla: centro de negócios, projetos habitacionais, edifícios administrativos e comerciais; todas essas funções organizadas em um espaço que conta com investimentos de grande porte em infraestruturas, redes técnicas e equipamentos de uso coletivo.

CONTEXTO E VALORES TERRITORIAIS



O crescimento espacial, gestão de crescimento e divisão socioespacial do Rio de Janeiro dependem principalmente de três parâmetros geográficos: primeiro, a localização da cidade em torno da Baía de Guanabara. Segundo, as áreas residenciais e de lazer no sul (Flamengo, Botafogo) e oeste (Copacabana, Barra da Tijuca); e finalmente, os morros, cujas encostas são favelas na maior parte estando localizadas perto do centro da cidade e no meio de áreas residenciais favorecidas no sul. A cidade do Rio de Janeiro é, portanto, caracterizada por uma urbanização desigual. Seus desafios são múltiplos como resolver tensões sociais, problemas ambientais, insegurança, desemprego, baixa capacidade institucional, acesso aos serviços básicos de infraestrutura urbana, transporte público e mobilidade urbana.

Valores Territoriais

- ✓ Localização estratégica
- ✓ Valor paisagístico
- ✓ Valor simbólico (Cidade Maravilhosa)
- ✓ Influência nacional e internacional dos eleitos (Eduardo Paes)
- ✓ Notoriedade dos projetos urbanos (Porto Maravilha)
- ✓ Notoriedade midiática (Organização de megaeventos)

Box Descritivo 1 Contexto e valores territoriais – Fonte: Autora (Site Prefeitura do Rio de Janeiro)
Ilustração 13 Rio de Janeiro visto de cima – Fonte : Autora

4.2 Plano diretor urbano: as principais diretrizes para ordenamento urbano da cidade e as ações previstas para a área do Porto Maravilha

Para entendermos melhor o caráter estratégico das políticas territoriais contemporâneas, é necessário fazer uma breve retrospectiva dos planos algumas décadas atrás, e os movimentos que se passavam na cidade carioca.

4.2.1. Retrospectiva das políticas urbanas cariocas

O Rio de Janeiro, em sua história, desenvolveu diversas etapas no planejamento urbano, levando sempre em consideração, em maior ou menor grau, políticas de promoção urbana, como a criação de ícones e visibilidade internacional, com a contratação de consultores estrangeiros, principalmente europeus.

Em 1930 iniciou-se o Plano Agache, elaborado pelo arquiteto francês Alfred Agache, que tinha como meta “ordenar e melhorar a cidade segundo critérios funcionais de estratificação social do espaço [...] na tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca, já por demais contraditória” (ABREU, 1987, p. 86). Para tanto, foram realizadas obras de embelezamento com “profundas reformas urbanísticas que, já naquela época, previam a vocação do Rio de Janeiro para majestosa metrópole” (RIO ESTUDOS, 2005, p.01), apesar de segregarem ainda mais as classes sociais. Essa tendência foi seguida por diversos prefeitos e governadores com o intuito de deixar sua marca na malha urbana com a inserção de ícones e projetos urbanos, como foi o caso de Pereira Passos com a abertura da Avenida Central e a construção do Teatro Municipal.

No início da década de 60 foi realizado o Plano Doxiadis (concebido pelo arquiteto e urbanista grego Constantino Doxiadis) e na década de 70 surgiu o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUBRIO). “A principal crítica ao Plano Doxiadis foi a de ser fruto de uma mentalidade colonialista desvinculada da realidade carioca, um plano elaborado por estrangeiros, com características nitidamente tecnicistas e racionalistas” (PIRES, 2010).

Entre o fim da década de 70 e quase toda década de 80 predominou os Planos fundamentados e macrozoneamentos da cidade de caráter tecnicista. Era um momento em que as autoridades governamentais desempenhavam papel central nas decisões de política urbana no contexto de um regime autoritário. Poucos efeitos esses planos tiveram para

deter o crescimento desordenado das cidades, tanto no sentido de conter a especulação imobiliária quanto nas ocupações irregulares de baixa renda; tudo isso agravado pela forte estagnação da economia do país no fim desse período.

A redemocratização do país em 1985, o retorno liberdade política que enfatizou a importância dos movimentos sociais na construção da cidade e a Constituição de 1988 que dedica capítulo específico ao tema da política urbana definiram novos rumos.

Quanto ao planejamento das cidades, tanto a Constituição, como mais tarde o Estatuto da Cidade, de 2001, marcaram a obrigação da realização de Planos Diretores para as cidades e definiram um conjunto de novos instrumentos de gestão.

O Plano Diretor da Cidade Rio de Janeiro (PDCRJ) de 1992 foi elaborado para atender as inovações normativas estabelecidas. O PDCRJ 92 introduziu novos instrumentos jurídicos que criaram a figura do "Solo criado" para ser comercializado em favor de uma política urbana abrangente para a cidade.

O estabelecimento do PDCRJ 92 foi uma época de grande mobilização da população e dos planejadores urbanos da cidade para dar viabilidade às promessas de gestão democrática da cidade para o benefício do interesse coletivo.

4.2.2. Mudança de orientação dos Planos Diretores

Em termos de processo de elaboração não há nada em comum entre os dois planos diretores, o de 1992 e o de 2011. Se, no primeiro, prevaleceu a grande mobilização para construção de uma agenda para o direito à cidade, o segundo foi marcado por pragmatismo por parte do gabinete do prefeito.

Tal pragmatismo, no entanto, começou pouco depois que entrou em vigor o PDCRJ 92. Embora o Gabinete do Prefeito tivesse regulamentado quase todos os novos instrumentos previstos para fins de política urbana, o governo de então não fez uso deles. Em vez disso, desenvolveu um plano alternativo para o PDCRJ 92, que já havia se tornado lei, chamado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PERJ).

Ao contrário do PDCRJ 92, que visava apresentar soluções para os mais diversos problemas da cidade e envolvia todo o seu território, o PERJ priorizou o "planejamento de projetos", o que passou a ser chamado de "acupuntura urbana".

Em 1995 é implantado então o planejamento estratégico no Rio de Janeiro, tornando-se a primeira cidade da América Latina a organizar um plano desta ordem²⁹.

A decisão de mudança no enfoque de planejamento foi, principalmente, resultado de novas abordagens experimentadas em termos de política urbana no mundo, onde a ideia de corresponsabilidade entre o poder público e privado no planejamento se disseminavam como uma nova orientação em substituição a visão de “todo poder ao Estado”. Isso passou a exigir uma concepção estratégica mais ampla e uma visão econômica, patrimonial e social mais completa, frente às novas realidades globais.

Segundo Vainer (2009, p. 03), a concepção do Plano Estratégico cria uma clivagem de forças ou “uma nova coalizão de poder local”. No caso do Rio de Janeiro, assume o controle dos instrumentos de gestão pública e passa a administrar a cidade como uma grande empresa, gerenciada por um consórcio composto por 46 empresas e associações empresariais. Este consórcio recebeu a consultoria de um grupo de arquitetos e planejadores catalães, vinculados a empresa catalã TUBSA (Tecnologias Urbanas Barcelona S/A), e foi assessorado pelo Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU). Estas instituições ficaram encarregadas de desempenhar a Direção Executiva do Plano Estratégico (FERNANDES, 2008, p.11).

Assim, segundo Amendola (2002, P.02), através do Plano Diretor, o poder local, comprometido com a perspectiva empresarial do Plano Estratégico, se utiliza de meios institucionais para flexibilizar as leis de uso do solo e atender às demandas do mercado e aos interesses do capital financeiro internacional.

Segundo críticos, enquanto no Plano Diretor tradicional (PDCRJ) o poder pertencia à população por meio do Conselho da Cidade, no Plano Estratégico Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) o Conselho da Cidade não tinha poder efetivo, pois as decisões eram tomadas pelo Conselho Diretor.

Segundo Vainer (2000), o Conselho, com composição ampla de mais de 300 membros (entidades associativas, sindicatos, instituições acadêmicas, diversas empresas, ONGs etc.), pouco ou quase nenhum poder teve para interferir ou alterar as decisões estabelecidas pelo Conselho Diretor. Para ele, o Conselho da Cidade possuía uma função meramente simbólica, apenas se reunia para homologar documentos preparados pelo

²⁹ As outras cidades da América Latina estavam em processo de finalização dos seus planos, como por exemplo Rosário, ou em fase de iniciação como Montevideo ou Bogotá.

Comitê Executivo previamente aprovado pelo Conselho Diretor e, por isso, o resultado das decisões era uma farsa, na medida em que os conselheiros como ele, sequer discutiam.

Porém, os argumentos utilizados por defensores e representantes do poder público para existir no Rio de Janeiro um Plano Estratégico além do Plano Diretor era de que esse permite uma melhor adaptação das cidades ao novo contexto de globalização; favorecendo a implantação de projetos urbanos mais abertos e flexíveis, evitando as amarras rígidas do Plano Diretor. (PECRJ,2016)

PLANO DIRETOR



Ilustração 14 Ordenamento Territorial no Rio de Janeiro – Fonte: Plano Diretor 2011

O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro contempla preservação da paisagem e o controle do uso e da ocupação do solo para combater irregularidades e prevenir situações de risco, além de contemplar questões ambientais, habitacionais, sociais e de transporte.

Elaboração: Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD): Agentes setoriais de planejamento e execução pela administração direta e indireta do Município no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e ambiental. O Comitê Técnico é integrante da Coordenadoria de Macroplanejamento, da Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano, da Secretaria Municipal de Urbanismo e tem como função desenvolver e monitorar a aplicação das diretrizes e políticas setoriais previstas pelo Plano Diretor, assim como facilitar uma integração entre ações setoriais correlatas.

Conteúdo:**1) POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL****• Princípios e diretrizes:**

Articulação com municípios da Região Metropolitana, promoção à mobilidade, melhorias do ambiente urbano, preservação do patrimônio cultural e proteção ambiental.

- Projetos: Revitalização da Zona Portuária, implantação de corredores de transporte como o Transcarioca, implantação do túnel da Grota Funda e do Parque Madureira e ampliação do sistema metroviário.

2) ORDENAMENTO TERRITORIAL

Quatro macrozonas: Controlada (Zona sul e parte do Centro), Incentivada (Zona Norte, o Subúrbio e parte do Centro), Condicionada (Baixada de Jacarepaguá, incluindo os bairros da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes) e Assistida (Zona Oeste).

3) INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

- Tradicional/ Regulação físico-territorial: Parcelamento; Edificação ou Utilização Compulsórios; Áreas de Especial Interesse; Tombados e as Unidades de Conservação da Natureza, Áreas de Preservação Permanente.
- Estratégico/ Gerenciamento do espaço: Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; Transferência do Direito de Construir; Operação Urbana Consorciada e Relatório de Impacto de Vizinhança.

4) POLÍTICAS SETORIAIS

O objetivo do Plano Diretor é garantir o desenvolvimento sustentável da cidade através de políticas que articulem os diferentes setores de atuação do poder público, ligando seus objetivos, diretrizes e ações. Desse modo, meio ambiente, saneamento ambiental, patrimônio cultural, transporte e habitação apresentam propostas específicas para suas respectivas áreas, articuladas com a linha mestra da política urbana desenhada no Plano Diretor. Essa integração vai acontecer através da criação do Sistema de Planejamento.

5) ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE

Criação do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, que estará interligado aos sistemas de Gestão Ambiental, de Informações Urbanas, de Defesa da Cidade e de Controle e Uso de Ocupação do Solo.

6) DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Em sua conclusão, o Plano Diretor estipula prazo de dois anos para elaboração da legislação vinculada a ele, como as leis de Uso e Ocupação do Solo e de Parcelamento do Solo, os códigos de Obras e Edificações, de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e Privadas, de Posturas e Ambiental.

4.2.3. Plano diretor de orientação estratégica

Depois de cerca de dez anos de estudos e discussões, foi aprovado o novo Plano Diretor do Rio de Janeiro PDCRJ 2011, revisando aquele em vigor desde 1992.

O novo Plano Diretor é o primeiro da cidade desde a entrada em vigor do Estatuto da Cidade. O instrumento surge cercado de expectativas, tanto para os setores privados, que esperam um benefício por meio de parcerias com o setor público, quanto para os habitantes da cidade que demandam uma série de outros direitos em relação a habitação ou acesso ao saneamento básico.

O PDCRJ-2011 possui 339 artigos e muitos anexos onde se destacam diretrizes, além de uma série de instrumentos e políticas setoriais que levam ao questionamento se seu conteúdo teria um caráter estratégico ou, ao contrário, poderia ser meramente um documento normativo de regulação físico-territorial.

Uma análise preliminar do Plano Diretor do Rio de Janeiro revela a ampla incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Tais como o IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação; Direito de Preempção; Outorga Onerosa de Direito de Construir; Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, entre outros.

Ao longo do texto do Plano Diretor, pode-se resumir diretrizes gerais e uma série de questões que estipulam relevância para a gestão da cidade, tais como: (i) promoção da participação da sociedade; planejamento integrado da região metropolitana, com destaque para a posição do Rio de Janeiro como cidade-polo; (ii) cooperação com outras instâncias de governo e com a iniciativa privada; (iii) universalização do acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos, à terra e à moradia regular digna; (iv) urbanização e contenção do crescimento das favelas, bem como da irregularidade fundiária; (v) incentivo ao transporte público; (vi) ampliação da oferta de habitação de interesse social e requalificação dos vazios urbanos não-utilizados ou subutilizados.

Algumas características do PDCRJ 2011 são: o **ordenamento territorial** com a introdução do conceito de macrozonas de ocupação através do controle do uso, ocupação do solo, preservação ambiental e paisagística; **formulação de diretrizes e princípios** para o aprimoramento das questões ambiental, habitacional, social e de transporte; **integração intersetorial** com a participação cidadã e a integração de órgãos municipais,

estaduais e federais; incorporação dos **instrumentos do Estatuto da Cidade**; cooperação com municípios da **região metropolitana**; **monitoramento** do Plano Diretor.

- Ordenamento Territorial:

No tratamento das macrozonas de ocupação, conforme definido pelo Plano Diretor, percebe-se que, apesar de ainda se verificar a indeterminação e a generalidade de parte de seu conteúdo, por se tratarem em muitas ocasiões, de meras diretrizes; há por certo, ações concretamente definidas. Por exemplo, a macrozona de ocupação incentivada (Zona Portuária, os bairros do Rio Comprido, São Cristóvão, Jacarepaguá, Ilha do Governador, e Zona Norte), onde promove-se o incentivo à produção de moradias de interesse social e definição de AEIS, urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária, bem como incentivo a investimentos imobiliários e requalificação de áreas degradadas, a instituição de unidades de conservação e parques ecológicos entre outros.

Embora a simples menção a tais ações prioritárias por si só não tenha o condão de vincular o Poder Público a implementá-las de imediato, por servirem apenas como critérios de atuação e vetores de desenvolvimento, por outro lado, há nelas um impedimento no sentido de que o Poder Público não atue em contrariedade a tais prioridades e não privilegie investimentos em ações não prioritárias.

- Formulação de diretrizes e princípios

A definição de diretrizes e ações prioritárias por região, ou seja, macrozoneamento, nos permite adotar um olhar individualizado acerca da função social da propriedade urbana, de modo a tornar o cumprimento ou descumprimento do princípio no caso concreto mais facilmente verificável.

Um dos princípios recorrente no Plano Diretor é o desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social, apesar de serem mais manifestações de desejo dada a ausência de meios de implementação.

Apesar de serem feitas menções a temas ambientais em muitos princípios e diretrizes setoriais, trata-se, de uma preocupação que raramente consegue avançar para além do campo discursivo e ser incorporada aos outros setores e mecanismos. Em alguns casos, o tratamento dessas políticas setoriais pode até ser contraditório. Por exemplo, o Art.15,§ 1, que proíbe as construções em áreas de risco e APPs e prevê, no § 2, a

realocação dos moradores de favelas nessas áreas. Ao mesmo tempo, tutela o direito à moradia no seu Art.70, II, porém despende a estas mesmas favelas tratamento de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), destinadas a programas habitacionais. Entretanto, a dicotomia entre preservação ambiental e direito à moradia se acentua especialmente quando as orientações do Plano Diretor revelam-se obscuras ao não indicar a lei que definirá os referidos parâmetros diferenciados para as áreas de maior sensibilidade.

- Integração intersetorial

O Plano Diretor 2011 expressa sua intenção de ser integrador de políticas setoriais e participativo em sua execução destacando sua ideia de concretização da gestão democrática da cidade, ou seja, possuir uma nova concepção de plano diretor participativo.

Porém, conforme pesquisa de Toledo (2012), o PDCRJ 2011 não apresenta as características de planejamento participativo identificadas no referencial teórico pois não envolveu a comunidade em suas diferentes fases. Apesar do grande número de pessoas em audiências, efetivamente o seu significado em termos de envolvimento e deliberação foi limitado.

- Instrumentos do Estatuto da Cidade

Não se pretende abordar aqui a regulamentação e os objetivos de cada um dos instrumentos previstos no Plano Diretor do Rio de Janeiro, até porque, alguns deles, como a OUC, ainda serão tratados oportunamente no estudo do Projeto do Porto Maravilha. Pretende-se abordar aqui considerações acerca dos instrumentos de política urbana incorporados no Município do Rio de Janeiro.

Instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), por exemplo são apenas mencionados pelo Plano determinando o seu detalhamento por parte de lei posterior.

Além dos instrumentos físico-territoriais propostos pelo Plano, percebe-se a referência a vários instrumentos de gestão de caráter estratégico como é o caso da vinculação das receitas auferidas por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Solo, que devem ser repartidas entre os Fundos Municipais ou destinadas

às finalidades previstas pelo Estatuto da Cidade³⁰ como regularização fundiária ou habitação de interesse social entre outras. Vale destaque também para a gestão orçamentária participativa e de articulação entre as políticas e instrumentos propostos e o orçamento municipal é fundamental³¹.

- Região metropolitana

No que refere ao tratamento e gestão metropolitana pelo Plano Diretor, apesar de várias referências retóricas, uma análise detalhada demonstra um tratamento da matéria simplesmente incidental, sem qualquer preocupação de definição de ações concretas apesar de sua enorme relevância na elaboração de uma política urbana abrangente e eficaz.³²

Por fim, verifica-se o excesso de propostas a serem regulamentadas, somando a ausência de instrumentos capazes de proporcionar avanços no que se refere a integração, comprometendo a efetividade de tais diretrizes.

- Monitoramento

Um dos últimos pontos do Plano, são os Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana; Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo; Sistema de Defesa da Cidade; Sistema Municipal de Informações Urbanas; e Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental que ampliam os canais de participação. Entre outras inovações, temos o monitoramento do desenvolvimento através do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (permitindo a elaboração do Plano Plurianual, dos relatórios anuais de acompanhamento e controle do Plano Diretor). Não foi possível identificar qual o suporte real à capacidade decisória, não apenas do governo, mas também dos cidadãos.

³⁰ Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 83.

³¹ COSTA; DA MOURA et al. (2011) **O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros**. In SANTOS JUNIOR, O; MONTANDON, D. P. 265.

³²SCHASBERG, B ; LOPES, A. (2011) **O tema metropolitano nos planos diretores**. In SANTOS, JUNIOR, O; MONTANDON D. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: IPPUR/ UFRJ, P 35

Apesar dos avanços e retrocessos relativos aos novos direitos verificados no Plano Diretor do Rio de Janeiro, percebe-se a prevalência de normas de caráter orientadoras de ações e políticas futuras. Ainda que estas sejam compatível com o já explorado conceito de Plano Diretor com caráter predominante estratégico e participativo, o que se tem é um documento excessivamente genérico, talvez para isso mesmo seus apoiadores o achem flexível.

Devemos considerar, antes de tudo, que existe uma diferença conceitual e metodológica fundamental entre Plano Diretor e Plano Estratégico. No caso carioca, o primeiro define uma lei municipal responsável por organizar e orientar o desenvolvimento urbano da cidade (como função primordial). O segundo não é necessariamente físico-territorial, invariavelmente direcionado ao desenvolvimento econômico urbano: não é regulado por uma lei, mas um projeto elaborado por vários atores e implantado em parceria público-privada. Apesar de caracterizarem produtos e processos diferenciados, apresentam relações potencialmente próximas. *“Têm funções diversas, mas, quase sempre, complementares”* (LOPES, 1998: 94). Preliminarmente, apresentamos, como síntese desta pesquisa as características presentes no Plano Diretor do Rio de Janeiro de 2011 que expressam tanto alinhamento com o planejamento do ordenamento territorial e do planejamento estratégico.

Tabela 14 Características tradicionais e estratégicas do Plano Diretor do Rio de Janeiro

| Plano Diretor 2011 | |
|--|--|
| Planejamento Estratégico | Planejamento Tradicional |
| × Abordagem descentralizada (de baixo para cima) | ✓ Abordagem centralizada (de cima para baixo) |
| × Orientado para o processo e a ação | ✓ Orientado para o produto (o plano) |
| × Combinação ágil e proativa | ✓ Dirigido apenas por estratégias proativas |
| × Flexível | ✓ Rígido |
| ✓ Começa com consenso sobre questões | × Começa com consenso sobre "poder de impor" |
| ✓ Planejamento, orçamentação e implementação integrados | × Planejamento separado da implementação e orçamentação |
| ✓ Focado e seletivo - visa identificar e resolver questões críticas, visando simultaneamente um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado a longo prazo | × Compreensivo |
| × Avaliação forte do ambiente interno e externo (situação) | ✓ Avaliação limitada ou politicamente motivada da situação |
| × Espera novas tendências, descontinuidades e surpresas | ✓ Suponha que as tendências atuais continuarão no futuro |

| | |
|---|---|
| × Interativo com uma gama de stakeholders | ✓ Baseado principalmente em dados, em vez de envolvimento de stakeholders |
| × Sensibilização e envolvimento político / cooperação público privada | ✓ Orientação administrativa pública e conscientização |
| × Implementação por empoderamento | ✓ Implementação por diretiva |

Fonte: Autora

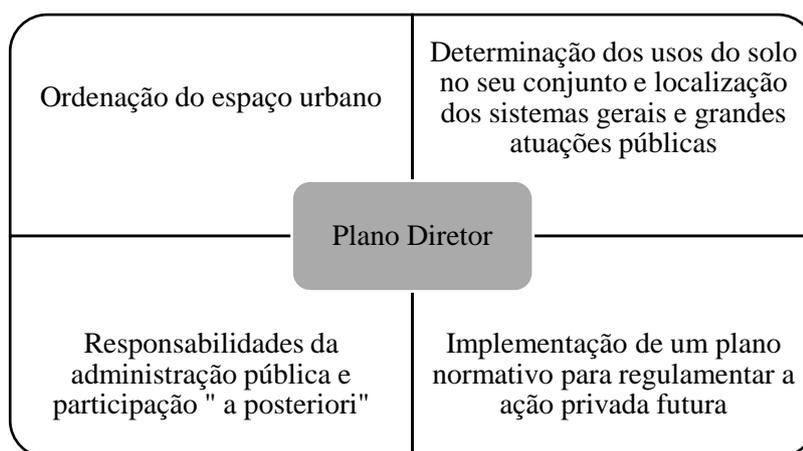


Ilustração 15 Resultados esperados do Plano Diretor do Rio de Janeiro

Fonte: Autora

Após a análise se pode dizer que o Plano Diretor do Rio de Janeiro 2011 representa um instrumento de regularização físico-territorial, porém a aplicação de novos métodos e técnicas introduzidos pelos instrumentos de gestão do Estatuto da Cidade e implementação do Plano Estratégico fazem a premissa de um planejamento de ação estratégica.

Neste trabalho, nosso primeiro objetivo era averiguar as possíveis relações e influências do modelo de planejamento estratégico no atual Plano Diretor, entretanto, a nossa análise retrospectiva demonstrou que no caso carioca faz-se uso de um outro plano além do Plano Diretor chamado Plano Estratégico para responder as questões principais da cidade.

PLANO ESTRATÉGICO

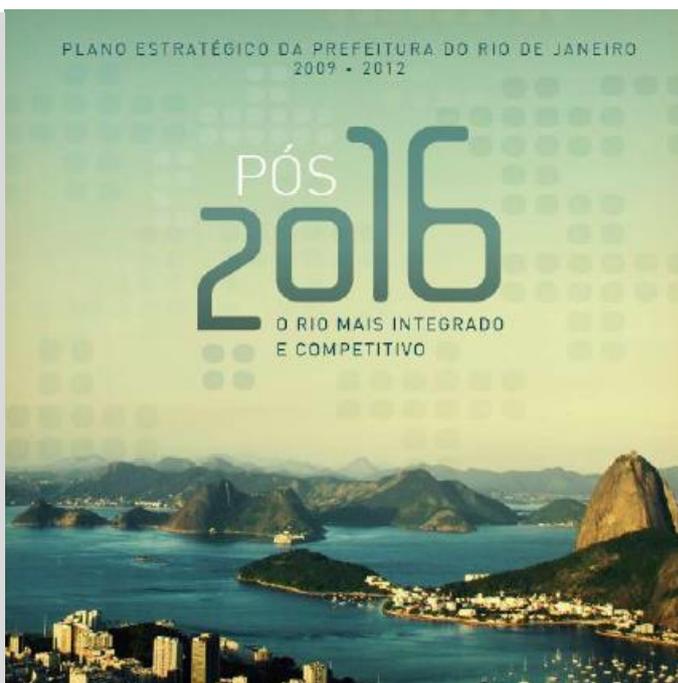


Ilustração 16 Capa do Plano Estratégico 2009- 2012 – Fonte: Plano Estratégico 2009-2012

Como visto desde 1995 o Rio de Janeiro conta com o Plano Diretor e com um Plano Estratégico de modo a consolidar a cidade como metrópole empreendedora e competitiva, com a capacidade de ser o centro de negócios do país e no exterior.

Esses Planos são revisados pelos Planos: Plano Estratégico 2009-2012 e depois Plano 2013-2016 com objetivos de continuidade no projeto de marketing urbano da cidade no qual se insere o Projeto de revitalização urbana do seu *waterfront* (Porto Maravilha), ainda, no contexto dos megaeventos (Jogos Pan-americanos de 2007, Jogos Olímpicos de 2016 ou a Copa de 2014).

A metodologia de elaboração do Plano Estratégico é diferente do Plano Diretor na medida em que conta com um breve diagnóstico da situação atual para logo a seguir apresentar projetos e ações implementadas e as metas a serem atingidas. Se vale de um jargão utilizado no Plano Diretor (metas de saúde, educação, infraestrutura urbana etc.) no sentido de gerar uma interpretação simples e de fácil compreensão do público.



Box Descritivo 3 Plano Estratégico 2009-2013 – Fonte Autora (Site Prefeitura do Rio de Janeiro)

Ilustração 17 Logo Porto Maravilha e Hashtag Cidade Olímpica – Fonte: <http://portomaravilha.com.br/>

O primeiro plano estratégico da cidade foi entregue em 1995 e vem sendo atualizado periodicamente desde então até os dias atuais. Na gestão do então prefeito César Maia foram elaborados dois planos: Rio Sempre Rio (1995) e As Cidades da Cidade (2004) e na gestão do prefeito Eduardo Paes, foram promulgados mais três Planos Estratégicos com horizontes de 2009 – 2012, o segundo 2013 – 2016 e o último que entraria em vigor nesses 2017 – 2020.

O Rio Sempre Rio foi conduzido por um consórcio que contava com a participação de atores sociais relevantes dos setores público e privado, em uma tentativa de promoção do desenvolvimento local (GUNAIS; FISHER, 1999, p. 39). Tinha como finalidade inicial a elaboração de um plano estratégico para a cidade, a partir do ano de 1993. A metodologia seguiu o padrão de pensamento catalão, onde foram contratados os serviços da consultoria TUBSA, cujos diretores eram Jordi Borja e Manuel de Forn.

Segundo Camargo (2011, p.16), a consultoria catalã imprimiu a concepção das cidades como lugares de troca e de colaboração participativa para a construção de um plano que atendesse às necessidades de adequação das metrópoles contemporâneas aos desafios trazidos pela globalização.

Desta forma, a estrutura organizativa do Rio Sempre Rio envolveu parcerias do Município do Rio de Janeiro (representado pelo prefeito), a FIRJAN e a ACRJ. Foi também firmada uma associação com empresas denominada Consórcio Mantenedor, composto de 46 empresas de porte expressivo. Posteriormente, foram criados o comitê executivo com 25 membros representativos da pluralidade econômica e social da cidade. Em outubro de 1994 foi composto o Conselho das Cidades, que englobava todos os “cidadãos representativos da sociedade carioca” (PECRJ, 1995).

Foram criados 14 grupos de trabalho com especialidades bem definidas, que objetivavam avaliar os projetos que poderiam qualificar a cidade. O Rio de Janeiro utilizou-se da criação de uma Agência de Desenvolvimento de capital público-privado³³, que era “capaz de financiar estudos setoriais e o desenvolvimento de projetos, a arregimentação de recursos de instituições públicas e privadas, locais e internacionais, e a negociação entre atores sociais, constituindo-se em um instrumento complementar de viabilização de ações e projetos”. Outra característica dessa agência é a capacidade de

³³Inspirado no modelo Barcelona

intermediar os interesses públicos e privados, em negociações abertas justificadas pelos objetivos estratégicos.

Este plano estratégico tinha como objetivo central integrar diferentes áreas da cidade, tornando-a atraente e competitiva, gerando uma ligação com o exterior. (PECRJ, 1995, p. 22).

Dentre várias ações do plano, duas foram consideradas de grandes contribuições para a cidade carioca: o programa Favela-Bairro e o Rio Cidade. A primeira fazia parte crucial da estratégia “Rio Integrado”, que tinha como objetivo uma “normalização urbana” por meio da incorporação das comunidades moradoras de favelas à cidade “pela implementação de serviços básicos, maior acessibilidade para seus moradores e regularização fundiária” (PECRJ, 1995, p.26).

Estes objetivos, segundo o Plano, seriam realizados por meio da reconversão das favelas, desenvolvimento da construção de casas populares e recuperação de conjuntos habitacionais. Ao invés de construir novas moradias ou deslocar a população para outras áreas, a proposta foi qualificar a região valorizando e potencializando o esforço já feito pelos particulares na construção de suas casas.

A segunda, Rio Cidade, buscava identificar quais bairros eram estruturadores da cidade e quais eram seus eixos principais – estimuladores das áreas adjacentes –, para iniciar o processo de qualificação urbana. Vale ressaltar a matriz catalã destas propostas, onde a escolha de áreas era realizada para a inserção de um planejamento urbano. Os eixos principais de cada bairro serviriam de elemento “polarizador e catalisador” das transformações, melhorias e do desenvolvimento dos bairros.

Portanto, o Rio Cidade foi um programa de requalificação e disciplinamento urbano dos bairros, com propostas de alto padrão estético e técnico, combatendo os usos ilegais, organizando as vias de pedestres e automóveis, restaurando e implantando edifícios e símbolos públicos, revitalizando praças, entre outros.

O Rio Cidade possui um viés de promoção urbana, porém, sua escala era local. A divulgação da intervenção englobou a população residente de cada bairro. A participação de arquitetos foi realizada por meio de concursos, o que a tornou mais democrática e permitiu a participação de vários profissionais brasileiros.

Outro programa desse Plano era intitulado as Cidades da Cidade que tinha como objetivo enfatizar as relações de intercâmbio, negociação e colaboração, por meio dos diversos segmentos da sociedade (PECRJ, 2004, p. 18). A proposta foi definida a partir da divisão da cidade em doze macrozonas, cada uma com um planejamento específico.

O Plano possuía duas faces: na primeira visava a integração da cidade por meio da busca por ressaltar vocações existentes, e na segunda, fragmentava a atuação em macrozonas, com projetos ora abrangentes ora pontuais. Neste último são construídos ou pensados, cidades dentro da cidade, como a Cidade do Rock (2001), a Cidade da Música (2003-2013) e a Cidade do Samba (2006), dentre outras.

Em 2009, com os anúncios de que a cidade do Rio de Janeiro sediaria eventos como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, a prefeitura anuncia o PEPRJ (Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro). Este Plano Estratégico mais recente, tem três horizontes: o primeiro que abarca o período entre 2009 – 2012, o segundo que refere-se aos anos de 2013 – 2016 e o último 2017 – 2020.

No que se refere as características do PEPRJ são: a **competitividade** em relação ao desenvolvimento do potencial econômico da cidade; **formulação de metas** através da articulação de projetos e ações seguindo as diretrizes do Plano Diretor 2011; **flexibilidade** das normas e do processo construído a longo e médio prazo; **monitoramento** do desempenho na gestão da cidade com uma administração pública contínua; **parcerias público-privadas** com foco nas melhorias das questões urbanas sociais e econômicas; **consenso** na elaboração do plano com a participação cidadã; **marketing urbano** na promoção de uma imagem atrativa para a cidade.

Vários autores³⁴ explicam que os métodos utilizados para a viabilização do Plano Estratégico são pouco conhecidos, impondo barreiras à compreensão de seu modo de funcionamento e à formulação de uma reflexão crítica ao plano.

Apesar de haver acúmulo em torno das premissas de um planejamento estratégico, o Plano Diretor introduz instrumentos tais como Parcerias Público Privadas bem depois de ser aprovado, isso leva ao questionamento em relação ao modelo de PPP implementado e executado na cidade e a articulação das partes interessadas em torno desta parceria.

³⁴ Toledo (2012); Fix (2001); Maricato e Ferreira (2002)

Através desta retrospectiva foi demonstrado que o fracasso de planos diretores cariocas que priorizaram o ordenamento do uso do solo justifica a escolha de formas de planejamento que valorizem a dinâmica mais integrada da ação pública. Do mesmo modo, a demora na visualização de resultados — quando de planos diretores que obtiveram sucesso na imposição de modelos de ocupação físico-territorial — tem levado administradores públicos e setor privado a optarem por um planejamento de resultado mais imediato, conforme proposto pelo Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

O objetivo deste item foi contribuir para a discussão dos instrumentos do Plano Estratégico, considerando os seus objetivos, potenciais e limitações para alcance de legados urbanos.

Tabela 15 Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro

| Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro | |
|---|---|
| Plano Diretor | Plano Estratégico |
| Ordenação do espaço urbano | Plano integral com alguns objetivos de uso do solo |
| Determinação dos usos do solo no seu conjunto e localização dos sistemas gerais e grandes atuações públicas | Priorização de metas e projetos |
| Responsabilidades da administração pública e participação "a posteriori" | Consenso e participação cidadã em todas suas fases |
| Implementação de um plano normativo para regulamentar a ação privada futura | Acordo e compromisso entre diferentes agentes públicos e privados |

Fonte: Autora

4.3 Marketing urbano nos Planos Estratégicos da cidade maravilhosa

O presente título busca analisar como o marketing territorial está inserido nos planos estratégicos do Rio de Janeiro. Para tanto, o método utilizado procurou analisar nos textos da sucessão dos planos estratégicos a partir de 1995 a existência dessa abordagem e/ou a presença das ferramentas do marketing territorial citadas na parte teórica deste trabalho que são: a arquitetura icônica, os projetos urbanos emblemáticos, a organização de megaeventos, a política de marcas, o discurso, slogan e a parceria público

privada. Outra premissa é a verificação de como a política de promoção urbana foi utilizada em gestões diferentes ao longo dos anos.

Como foi demonstrado na primeira parte deste capítulo, o Rio de Janeiro desenvolveu diversas etapas no planejamento urbano, levando em consideração, em maior ou menor grau, políticas de promoção urbana, como a criação de ícones e visibilidade internacional, com a contratação de consultores estrangeiros, principalmente europeus.

Na linha estratégica o marketing urbano já aparece como ferramenta para o posicionamento internacional da cidade. Segundo o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ, 1995, p. 30-31)

“O marketing urbano visa redefinir a imagem da cidade, criando um “produto Rio” por meio de um Plano Cooperativo de Imagem e de um Plano Operacional de Marketing do Rio, baseados nas transformações em curso que reforcem as atratividades e singularidades, definindo marcos estratégicos para a ação público-privada e buscando atrair sedes de organizações e de associações”.

É nesta discussão que surge a ideia da inserção do museu Guggenheim no píer Mauá no porto da cidade no centro do Rio. (Planos Estratégicos Rio Sempre Rio 1995; As Cidades da Cidade, 2004) *“A experiência internacional indicava que a recuperação da centralidade cultural exigia equipamentos de alta qualidade que cumprissem esse papel aglutinador”* (MAIA, 2009). No entanto, este projeto não saiu do papel e então a própria experiência espanhola indicou falhas neste processo, onde um projeto arquitetônico emblemático não foi suficiente para alavancar um processo de renovação urbana (PASQUOTTO, 2016).

O Plano Estratégico chamado o Rio mais Integrado e Competitivo (2009-2013) possui texto inicial com o prefeito Paes lembrando a *“incrível capacidade”* da cidade de se *“reinventar”* (PECRJ, 2009). Ao remeter às intervenções realizadas ao longo da história da cidade, como o Aterro do Flamengo, as linhas amarela e vermelha, entre outras, enfoca a responsabilidade do Rio de Janeiro na criação das marcas brasileiras mais conhecidas mundialmente, como o Maracanã, Copacabana, Ipanema, Corcovado, Pão de Açúcar, Samba, Bossa Nova, e até mesmo o próprio Rio de Janeiro, como uma marca *“abrigada no imaginário de pessoas no mundo inteiro”* (PECRJ, 2009).

Percebe-se nas passagens deste Plano Estratégico a forte utilização da ferramenta de marketing urbano do “discurso” e da “marca” para promover a imagem da cidade.

Em relação as metas para o futuro, o plano prevê “pilares de aspirações”: sociais, econômicas, ambientais e políticas. Nestes itens, é focado o desejo em voltar a ser um centro político e cultural, “tanto no cenário nacional, quanto na cena internacional”, remetendo novamente à promoção urbana por meio da divulgação mundial.

Também é citado com ênfase a questão do meio ambiente, aspirando tornar a cidade, ao longo dos 10 anos, em “referência nacional em sustentabilidade e preservação ambiental”, procurando ser indicado como “Rio cidade da bicicleta”, “Rio cidade verde”. Este objetivo remete às propostas realizadas em cidades como Curitiba que utilizaram os conceitos da sustentabilidade urbana na sua ferramenta de marketing territorial, com seus slogans de ‘cidade ecológica’ e ‘cidade social’.

Também se nota a tentativa do Rio de Janeiro de adaptar-se aos paradigmas das “cidades criativas” *smart cities* mundiais (LANDRY,2016), inserindo no plano programas relativos à economia criativa, como o programa Rio Audiovisual e a criação de um Centro de Referência de Moda e/ou Design.

Promover a requalificação urbana dos bairros da Zona Norte e da área central da cidade e revitalizar a área portuária e bairros adjacentes, são algumas das propostas com datas limites para serem cumpridas, embora muitas delas não tenham conseguido cumprir o cronograma.

Nos esportes, foi constatada mais uma vez a vontade do Rio de Janeiro em divulgar suas ações para o mundo. No plano, é descrito que “a cidade carece de um calendário anual de eventos esportivos internacionais de grande porte” e finaliza utilizando jargões do marketing territorial, como é o caso da competitividade: “Enfim, um Rio mais integrado e mais competitivo. Pronto para vencer novos desafios” (PECRJ, 2009).

O segundo Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (2013-2016) foi desenvolvido com o auxílio da empresa americana de consultoria estratégica McKinsey & Company, reconhecida mundialmente no mercado de consultoria empresarial.

Este plano se inicia retomando os projetos de divulgação mundial iniciados na gestão passada³⁵, que intitulou-os como “conquistas”: i) a consagração da cidade como palco de grandes eventos, como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, ii) a Copa de 2014, iii) os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, iv) o processo de recuperação de áreas degradadas, como o da Região Portuária através do projeto Porto Maravilha, v) o início de obras de mobilidade urbana que vão permitir a integração de toda a cidade, vi) a retomada da capacidade de investimento da Prefeitura, inclusive com o reconhecimento das grandes agências internacionais de classificação de risco.

E ele volta a mencionar a frase da edição passada reafirmando que o objetivo do plano é “transformar o Rio de Janeiro na melhor cidade do Hemisfério Sul para se viver e trabalhar”. Mais adiante, esta frase é retomada, porém, com mais um objetivo “Cidade Maravilhosa: a melhor cidade do Hemisfério Sul para se viver, trabalhar e conhecer” (PECRJ, 2013), indicando a tendência de incluir vários consumidores na sua proposta.

No Plano de 2013-2016, com os eventos da Copa e das Olimpíadas, o Plano Estratégico trouxe uma tendência maior nas propostas de promoção urbana que já eram indicadas na edição passada. Em todos os campos de atuação, nota-se uma diretriz considerando o marketing territorial nas propostas. Na sustentabilidade, a aspiração é o reconhecimento como “referência mundial em desenvolvimento sustentável”, no campo político, como um dos “principais centros políticos e culturais do cenário global”. Nota-se que a divulgação mundial nos vários campos de atuação é um desejo recorrente.

Sobre as intervenções da Operação Urbana, o plano mostra a tentativa de continuidade (com conclusão para 2016), deixando enfocado novamente o aproveitamento do potencial imobiliário e o desejo de “replicar este caso [...] em novas operações urbanas consorciadas”. É interessante salientar que tanto no plano de 2009-2012 quanto no de 2013-2016, a palavra aproveitamento do potencial imobiliário vem atrelada com “estímulo à geração de empregos”, denotando uma tentativa de ocultar as ameaças dos resultados de tais ações.

Em relação ao turismo, foram realizadas metas para que o Rio de Janeiro possa atrair mais pessoas e sua imagem ser mais divulgada mundialmente. Dentre eles estão o fomento à atividade turística, a realização de campanhas de promoção da cidade, participação em feiras e eventos nacionais e internacionais, realização de campanhas na

³⁵Mesmo prefeito Eduardo Paes

TV no exterior, investimento em material promocional, definição do posicionamento estratégico de turismo da cidade. O site oficial da Operação Urbana Porto Maravilha representa um portal importante de promoção da cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Estratégico 2017-2020 foi apresentado recentemente , com 59 iniciativas e 68 metas de desenvolvimento para a cidade nos próximos quatro anos; o documento integra o Projeto Rio Visão 500 que traz 70 aspirações para o município até 2065, quando a cidade completará 500 anos; alguns dos objetivos são de alcançar o índice de 80% da população com cobertura de tratamento de esgoto, diminuir em 50% a produção de lixo até 2050, e implantar 58km de novos corredores de BRT e 23 km de corredores VLT até 2020.

Dentro da abordagem de traduzir ações de ordenamento da cidade em marketing, as palavras chaves dos temas abordados do plano são a equidade, qualidade de vida, sustentabilidade, integração, competitividade, conectividade e mobilidade. (Site Visão Rio 500)

Entretanto, se analisado outros discursos dos mesmos integrantes do Plano, verifica-se outra visão qual seja: o presidente do Rio CVB³⁶, Alfredo Lopes explica que “O planejamento foi elaborado com base na necessidade de nossos mantedores, conciliando ações que tragam oportunidades de negócios, fortaleçam a imagem da cidade como destino de lazer e negócios, além de incrementar o trabalho de promoção e captação de eventos que agreguem valor ao calendário da cidade”.

A ideia é de diversificar os consumidores da cidade tentando atrair outras empresas e entidades de classe a fim de proporcionar o desenvolvimento turístico do Rio com foco no visitante segmentado, incluindo o Esportivo, LGBT, Golfe, Aventura, Gastronomia, *Wedding Destination*, entre outros. (Site Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016)

³⁶Rio Convention & Visitors Bureau

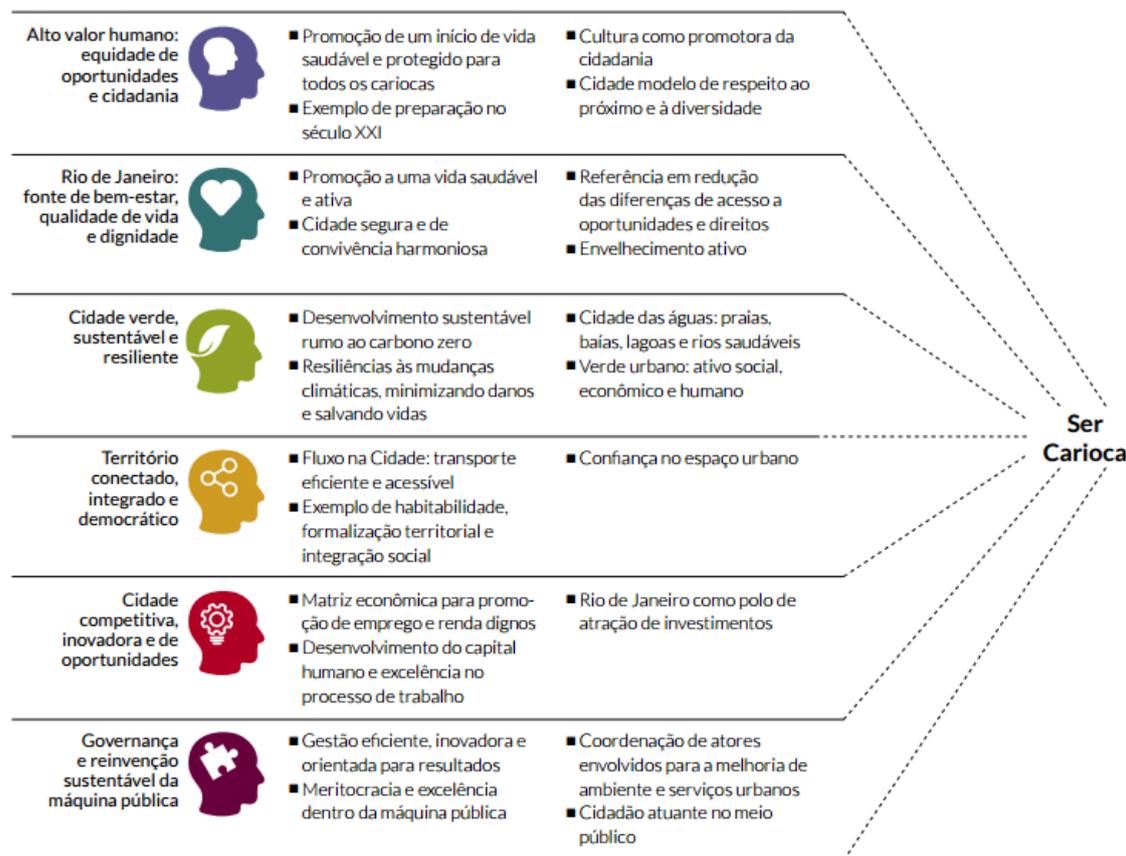


Ilustração 18 *Pride Building no Rio de Janeiro*
 Fonte: Plano Estratégico 2017- 2020

Percebe-se também o a consolidação do *Pride building* (MEYRONIN; 2012), ou seja, a organização de megaeventos esportivos tem se tornado eventos globais crescentemente midiáticos e a imagem urbana está a serviço da promoção do lugar, tanto como instrumento de coesão social quanto para atração de investimentos e de visitantes.

Portanto, para alcance de seus objetivos torna-se essencial a construção da coesão social e da confiança dos cidadãos no projeto olímpico para o qual não foram poupados esforços publicitários.

Foi construída a ideia de que chegou “a vez do Rio”, um “momento único” para a cidade e seus cidadãos a partir de 2009. A partir da imagem cristalizada do “Rio do turismo, do lazer e de belezas incomparáveis”, o projeto da cidade olímpica buscou sua atualização e associação a novos valores, produzindo a imagem de uma nova cidade que além de bela é também segura para investimentos, para os cidadãos e para o turista. (SANCHEZ, 2015)

No site oficial dos Jogos Rio 2016, em vídeos promocionais foram percebidas as representações sociais tais como Rio cidade feliz e amigável. Essas representações, entrelaçadas aos aspectos pinçados das identidades culturais cariocas, como o samba sob a forma de imagens-síntese, como fatores positivos para legitimar ainda mais a “magia” dos Jogos Olímpicos. Tais imagens-sínteses evocam a cidade como totalidade, e podem ser interpretadas como afirmação da homogeneidade local, pelas quais o consumidor estrangeiro pode se relacionar, onde a cultura popular ressurgiu pacificada, as misturas sociais são toleradas e as diferenças domesticadas, para valorizá-las como traços da urbanidade carioca. (SANCHEZ,2015; VAINER, 2011)

Todos esses discurso e imagens criadas entorno do Plano caracterizam a iniciativa carioca que participa plenamente da tendência mundial do marketing urbano em nome da competitividade territorial.

No caso carioca o marketing territorial se resume a ser uma ferramenta de propaganda onde o discurso e imagens tem uma grande importância. Efetivamente, após o primeiro Plano Estratégico suas atualizações e novas edições não tem passado de panfletos, Power point e catálogos sem documentos técnicos mais aprofundados.

Na gestão de Eduardo Paes, o marketing territorial obteve uma divulgação mundial maior devido a utilização dos grandes eventos mundiais como a copa do mundo ou as olimpíadas. Desta forma, a cidade do Rio de Janeiro reforçou um processo que já estava acontecendo nos anos anteriores e aplicou tendo como mote os eventos internacionais de grande porte para se propulsionar na cena mundial.

Na tabela síntese a seguir, pode-se observar as metas que os projetos deveriam atingir segundo o Plano Estratégico (2013-2016) alinhado com as diretrizes do Plano Diretor (2011). Isso leva ao questionamento quanto a execução do projeto de revitalização da área portuária que volta com bastante frequência, mais especificamente a Operação Urbana Porto Maravilha que obteve grandes incentivos de ações urbanas por meio de uma Parceria Público Privada e de grandes instalações e equipamentos de suporte.

Tabela 16 Metas que os projetos deveriam atingir segundo o Plano Estratégico 2013-2016 alinhado com as diretrizes do Plano Diretor 2011

| Diretrizes do Plano Diretor | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Promoção da participação da sociedade • Planejamento integrado da região metropolitana • Posição do Rio de Janeiro como cidade-polo • Cooperação com outras instâncias de governo e com a iniciativa privada • Universalização do acesso à infraestrutura e serviços urbanos • Regularização da terra e da moradia • Urbanização e contenção do crescimento das favelas • Incentivo ao transporte público • Ampliação da oferta de habitação de interesse social • Requalificação dos vazios urbanos não-utilizados ou subutilizados. | | |
| Questões | Diretrizes do Plano Estratégico | Metas |
| Saúde | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a expectativa de vida da população, reduzindo as diferenças regionais, de renda e classe. • Promover a saúde e prevenir as doenças, e seus agravos, com ênfase na informação à população e esclarecimento quanto ao uso do sistema de saúde. • Consolidar e ampliar a cobertura de atenção primária a partir da estratégia de Saúde da Família. • Melhorar a efetividade dos serviços ambulatoriais e hospitalares de urgência e emergência através de uma rede de atenção regionalizada e com foco na promoção de atendimento rápido e de qualidade. • Expandir os serviços de de hospitalização voltados prioritariamente para a população idosa. • Adotar ferramentas tecnológicas de saúde eletrônica (e-health) para melhorar a qualidade do atendimento à população. | <ul style="list-style-type: none"> • Atingir mortalidade infantil inferior a 10 por 1.000 nascidos vivos até 2016. • Atingir mortalidade materna inferior a 41 por 100.000 nascidos vivos até 2016. • Reduzir em pelo menos 25% até 2016 o tempo de espera nas emergências municipais (CORE)*, tendo como referência o ano de 2011. • Atingir 70% de cobertura do Saúde da Família no município até 2016. • Atingir o tempo adequado de espera para 90% das consultas médicas eletivas, por tipo de consulta, até 2016, tendo como referência o ano de 2012. • Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES**, em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011. |

| | | |
|------------|---|--|
| Educação | <ul style="list-style-type: none"> • Construir um processo pedagógico modelo, estabelecendo um padrão de excelência no ensino fundamental, baseado no ensino em tempo integral e na educação infantil. • Ser reconhecida pela sociedade como um sistema de ensino que proporciona oportunidade para que todos os jovens terminem o ensino fundamental na idade correta, prontos para ingressar no Ensino Médio e com um projeto de vida para o seu futuro. • Ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, proporcionando um ambiente adequado à criança em seus primeiros anos de vida, com reflexo em seu desenvolvimento físico e mental. • Capacitar, instrumentalizar e motivar os professores da rede pública municipal de ensino, utilizando novas tecnologias, para uma prática mais efetiva no processo de aprendizagem. | <ul style="list-style-type: none"> • Obter uma nota média entre as escolas públicas municipais igual ou superior a 6,0 para os anos iniciais e igual ou superior a 5,0 para os anos finais do IDEB* em 2015. • Garantir que, pelo menos, 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2016 estejam alfabetizadas. • Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2016. • Ter pelo menos 35% dos alunos da rede municipal em tempo integral até 2016. • Garantir que 96% dos alunos da rede municipal se formem no 2º segmento até os 16 anos. • Criar 60 mil vagas para educação infantil entre 2009 e 2016. |
| Transporte | <ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar o sistema de transportes públicos através da reorganização e integração físico-tarifária deste sistema. • Melhorar a fiscalização e a gestão dos sistemas de transporte público através do uso da tecnologia. • Melhorar a mobilidade na cidade, expandindo e modernizando o sistema estrutural de transportes de alta capacidade a partir da implantação de corredores expressos no modal rodoviário. • Garantir acessibilidade no sistema de transporte coletivo. • Modernizar, padronizar e requalificar os serviços de táxi proporcionando maior segurança, conforto e confiabilidade para passageiros e condutores. | <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir pela metade o tempo médio de deslocamento dos ônibus nos principais percursos da cidade em sistemas Ligeirão e em pelo menos 20% em sistemas BRS no ano de inauguração de cada sistema, mantendo a redução nos anos subsequentes. • Reduzir a taxa de acidentes com vítima no trânsito em, pelo menos, 15% até 2016, tendo como referência o ano de 2008. • Integrar todos os meios de transporte público ao sistema tarifário do Bilhete Único Carioca, até 2016. • Alcançar 60% dos usuários de transporte público no município do Rio de Janeiro que usam pelo menos um meio de transporte de alta capacidade (trem, metrô, ou Ligeirão) até 2016. • Concluir as obras e iniciar as operações da TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil. |

| | | |
|-------------------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Modernizar 100% da frota de ônibus até 2016, adotando ônibus modernos com ar-condicionado, motor traseiro, combustível verde e recursos de acessibilidade. • Garantir que 100% dos táxis estarão dentro dos padrões de qualidade exigidos pelo Rio Boa Praça até 2016. |
| Habitação e urbanização | <ul style="list-style-type: none"> • Promover parcerias com o governo federal e instituições privadas, com vistas a viabilizar a produção de unidades habitacionais de baixa renda e a legalização de assentamentos informais e conjuntos habitacionais. • Coibir novas ocupações ilegais e a expansão horizontal ou vertical das comunidades estabelecidas, a partir do uso efetivo de ecolimites e de um monitoramento aerofotográfico constante. • Promover a plena integração das áreas pacificadas à malha de serviços públicos e ao cotidiano da cidade como um todo. • Promover a requalificação urbana dos bairros da Zona Norte e da área central da cidade. • Implantar, em parceria com outras esferas de governo e o setor privado, infraestrutura urbana em comunidades carentes e na Zona Oeste. • Ampliar e modernizar o sistema de drenagem urbana existente na cidade, com foco em locais que apresentem recorrentes problemas de alagamento e áreas com baixo IDH. • Dar continuidade à revitalização da Região Portuária e bairros adjacentes, com o aproveitamento do potencial imobiliário e conseqüente estímulo à geração de empregos, e replicar este caso de sucesso em novas operações urbanas consorciadas. | <ul style="list-style-type: none"> • Promover, até o final de 2016, a contratação de 100 mil novas unidades habitacionais, com um mínimo de 30% de novas unidades voltadas para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, através de parcerias com setor privado e outras esferas do governo, tendo como referência o ano de 2008. • Alcançar pelo menos 5% de redução de áreas ocupadas por favelas na cidade até 2016, tendo como referência o ano de 2008. • Garantir que até o final de 2016 não haverá mais famílias vivendo em áreas de alto risco (encostas). • Expandir o Programa Bairro Maravilha nas Zonas Norte e Oeste, recuperando 582 km e implantando 173 km de vias públicas, respectivamente, até 2016. • Concluir, até o final de 2016, as obras de requalificação urbana do projeto Porto Maravilha. • Levantar urbanização - água, tratamento de esgoto, drenagem, iluminação pública, coleta de lixo, contenção e pavimentação - a 156 mil domicílios até 2016, no âmbito da iniciativa Morar Carioca. • Implantar UPP Social em todas as áreas pacificadas |

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| <p>Ordem pública e conservação</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar as ações de ordenamento do espaço público através da integração dos diversos órgãos municipais e de parcerias com outras esferas de governo. • Reformar, reequipar e aumentar o efetivo da Guarda Municipal e dos órgãos de licenciamento, fiscalização e controle urbano. • Aumentar a coordenação entre entes públicos na conservação de vias, túneis, iluminação, obras de arte (viadutos, pontes, passarelas...). • Melhorar a qualidade dos serviços de conservação da cidade, estabelecendo rotinas operacionais inclusive com concessionários e promovendo a plena integração das áreas pacificadas à malha de serviços públicos e ao cotidiano da cidade como um todo. • Ampliar a utilização de recursos tecnológicos (câmeras) e de gestão para otimizar a capacidade de ordenamento e conservação da cidade. • Ampliar acessibilidade e melhorar a mobilidade dos pavimentos e passeios da cidade | <ul style="list-style-type: none"> • Ter 14 UOPs implantadas, todas com cobertura de vigilância eletrônica, e um efetivo de pelo menos 3,3 mil guardas municipais operando diariamente nas ruas até 2016. • Recapear 1,7 mil Km de vias primárias (asfalto liso) e 1,0 mil Km de vias secundárias da cidade entre 2009 e 2016. • Revitalizar 700 mil m2 de calçadas e 5 mil rampas no âmbito da iniciativa Rio Acessível entre 2013 e 2016. • Manter um índice de apagamento dentro dos padrões internacionais (inferior a 2%). |
| <p>Gestão e finanças públicas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Manter a sustentabilidade fiscal atingida, garantindo recursos livres para os investimentos previstos nas iniciativas estratégicas para o período 2013-2016. • Estabelecer parcerias com outras esferas de governo e o setor privado, especialmente para investimentos em infraestrutura. • Institucionalizar e aperfeiçoar o atual modelo de gestão de desempenho baseado no monitoramento das metas e do andamento das | <ul style="list-style-type: none"> • Manter a capacidade de investimento da Prefeitura em uma média de 15% do orçamento total entre 2012 e 2016. • Aumentar o número de atendimentos do 1746 por ano para 3,5 milhões de atendimentos em 2016, aumentando para 85% os serviços entregues classificados como satisfeito/muito satisfeito em pesquisa de opinião. • Reduzir em até 10% o valor real unitário de aquisição das principais famílias de compras (serviços e insumos) até 2016, tendo como referência o ano de 2012. • Manter um crescimento nominal médio anual da receita tributária própria de pelo menos 15,5% entre 2012 e 2016. • Prover conectividade com alto padrão de eficiência para todas as |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| | <p>Iniciativas Estratégicas com avaliação permanente dos órgãos e entidades da administração pública municipal, focado em resultados (Acordo de Resultados), disseminando-o por toda a Prefeitura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expandir e otimizar os processos de atendimento, reduzindo continuamente a distância entre o cidadão e o poder público. • Aperfeiçoar os processos para garantir a transparência nas contratações, a eficácia e a eficiência na gestão das finanças públicas. • Aumentar a robustez, confiabilidade e eficiência da Tecnologia da Informação e Comunicações da Prefeitura, tornando-a compatível com as demandas da cidade. • Dotar a Prefeitura de uma organização com gente de excelência através da atração, desenvolvimento, motivação e alocação eficaz de recursos humanos. | <p>unidades da Prefeitura e garantir alta disponibilidade para os sistemas críticos (24x7) até 2016 .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tornar as 33 unidades de administração regional em centros de atendimento presencial ao cidadão dotadas de tecnologia de auto-serviço até 2016. • Instituir o “Sistema Municipal de Gerenciamento de Projetos e Monitoramento de Metas” (SMGPM). |
| Meio ambiente e sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar os sistemas de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, contribuindo para a despoluição das Bacias de Sepetiba, Jacarepaguá e Guanabara. • Desenvolver um grande programa de reflorestamento na cidade com foco na sustentabilidade da Floresta da Tijuca e do Maciço da Pedra Branca, além de conduzir extenso programa de criação e revitalização de parques e praças. • Reduzir a emissão de gases do efeito estufa, promovendo o uso de energias alternativas, a eficiência energética e as práticas de sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar para 55% a taxa de cobertura da rede coletora de esgoto com tratamento na AP 5 até 2016. • Reflorestar 1.700 hectares em novas áreas entre 2009 e 2016, garantindo o manejo das áreas já reflorestadas. • Plantar 500 mil novas árvores em parques, praças ou unidades de conservação até 2016. • Alcançar 450 km de malha cicloviária entre 2009 e 2016, integrando- -a aos modais da cidade. • Coletar 25% de todo o lixo reciclável produzido na cidade até 2016. • Reduzir em 16% os gases causadores do efeito estufa até o final de 2016, tendo como referência o inventário de emissões de 2005. |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| | <p>na cidade, em particular a integração dos sistemas de transporte de baixo impacto poluente (Metrô/Ligeirão/BRS/Sistema Cicloviário).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conservar e ampliar o sistema cicloviário municipal, integrando-o aos demais modais, implantando estações de guarda e empréstimos de bicicletas em vários pontos da cidade e fomentando a cultura do uso da bicicleta. • Modernizar a gestão de resíduos com ênfase nos parâmetros de sustentabilidade e ampliar a coleta seletiva. | |
| Desenvolvimento econômico | <ul style="list-style-type: none"> • Promover uma melhoria expressiva do ambiente de negócios para ganho de atratividade para empresas e investimentos. • Estabelecer políticas de promoção e estímulo a setores estratégicos para a economia carioca, fomentando a geração e a melhoria da qualidade dos empregos na cidade. • Estimular a expansão e consolidação de setores voltados à Inovação de forma a aumentar a geração de valor e rendimento médio dos empregos. • Estimular a formalização e a competitividade de micro e pequenas empresas estabelecidas na cidade. | <ul style="list-style-type: none"> • Garantir que todos os alvarás e licenças concedidos pela Prefeitura sejam emitidos por meio eletrônico, com 100% dos alvarás de baixo risco em até 3 dias, até 2016. • Atrair pelo menos R\$ 1 bilhão de investimentos em novas empresas do setor de Energia e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) até 2016. <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a oferta de quartos em, pelo menos, 7 mil unidades até 2016, mantendo a taxa de ocupação hoteleira acima de 80%. • Elevar de 2,2% para 2,75% o total de pessoas empregadas em atividades da economia criativa, sobre o total de empregados na cidade até 2016. |
| Cultura | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a Região Central da cidade como referência cultural do País através da revitalização patrimonial, requalificação urbana e promoção da diversidade, adotando um paradigma de manutenção permanente do equipamento cultural. • Ampliar o acesso da população aos mais variados tipos de bens e valores culturais através da expansão da estrutura pública de equipamentos e atividades | <ul style="list-style-type: none"> • Expandir a oferta de cultura da cidade através do fomento à atividade cultural, alcançando 350 produções beneficiadas por ano em 2016. • Dobrar a frequência nos equipamentos municipais de cultura até 2016, tendo como referência o ano de 2011. • Consolidar a região do Porto Maravilha como local de fomento à cultura, através da promoção de pelo menos 15 importantes iniciativas culturais até 2016. |

| | | |
|------------------------|---|--|
| | <p>culturais, adotando o conceito de “acesso e encontro”, com o objetivo de promover integração e aumentar a sensação de pertencimento por parte da população.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a Região Portuária da cidade como polo cultural, valorizando seu forte conteúdo simbólico – histórico, social e cultural – com iniciativas públicas ou privadas. | <ul style="list-style-type: none"> • Valorizar a paisagem urbana e o patrimônio cultural do centro histórico através da recuperação e requalificação de áreas relevantes como a Praça Tiradentes e a Lapa. |
| Desenvolvimento social | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a cobertura do Programa Bolsa Família na cidade. • Contribuir para a redução da pobreza, universalizando a cobertura socioassistencial domiciliar e incorporar a Saúde no âmbito do Cartão Família Carioca. • Ampliar a cobertura da rede de atendimento psicossocial, visando ao tratamento à Saúde mental e dependência química, com foco em reinserção. • Promover mecanismos efetivos de reinserção social para a população jovem de áreas carentes e/ou conflagradas ou recém-pacificadas. • Contribuir para o crescimento e fortalecimento da Nova Classe Média através de ações da prefeitura e sua integração com outros níveis de governo, setor privado e sociedade civil. | <ul style="list-style-type: none"> • Reduzir em pelo menos 50% a população carioca abaixo da linha de pobreza mais alta da 1ª Meta do Milênio da ONU até o final de 2015, tendo como referência o ano de 2007. • Reduzir em pelo menos 100% a pobreza na população beneficiária do Bolsa Família Federal e do Cartão Família Carioca até o final de 2016, tendo como referência o ano de 2010. • Atingir 60% de cobertura de atenção em saúde mental (Centros de Atenção Psicossocial e Residências Terapêuticas) até 2016, priorizando a atenção ao usuário infantil de álcool e crack. • Garantir que 100% dos beneficiários do Cartão Família Carioca habitantes de áreas cobertas pelo Programa Saúde da Família sejam atendidos pelo programa. • Garantir que 100% das Escolas do Amanhã estejam cobertas pelo Programa Rio em Forma até 2016. |

Fonte : Autora baseada em PMCRJ (2011); PECRJ (2013-2016)

Capítulo 5 ESTUDO DE CASO: LEGADO URBANO DO PROJETO PORTO MARAVILHA NO RIO DE JANEIRO

5.1 Porto Maravilha, projeto local ou global?

5.2. Porto Maravilha: modelo de implementação

5.3. Parceria pública privada

5.3.1. Mecanismo financeiro implantado

5.4. Participação e benefícios auferidos pelo Projeto

5.5 Contribuição do projeto do Porto Maravilha para o alcance das diretrizes do Plano Diretor do Rio de Janeiro: legados urbanos

A ideia de uma candidatura carioca aos Jogos Olímpicos surgiu em meados da década de 1990, no âmbito das relações estabelecidas entre as cidades do Rio de Janeiro e Barcelona. Poucos meses após a organização dos Jogos de 1992, consultores e técnicos oriundos da administração municipal da capital da Catalunha foram contratados para prestar assistência na elaboração do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro. A organização do megaevento foi defendida como uma oportunidade para se estabelecer um horizonte claro a fim de atingir os objetivos e metas estabelecidos no plano, além de realizar projetos urbanos estruturantes, alavancar investimentos públicos nas três escalas governamentais e projetar uma nova imagem de cidade, então, já marcada pela criminalidade e violência urbana.

Neste contexto, a ideia de requalificar a zona portuária do Rio é retomada a fim de reverter imagem de deterioração do centro da cidade. Assim, a cerca de 30 anos já se concebia a articulação entre entes públicos e privados para reverter a situação de abandono e deterioração dos bairros que a compõe – Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte de São Cristóvão e Caju.

Uma análise preliminar do projeto Porto Maravilha indica a uma mesma lógica: delinear a reurbanização e a configuração do ambiente construído, utilizando-se de âncoras culturais como pontos focais, a malha urbana, estabelecendo usos, gabaritos e índices de ocupação, que serão negociados através de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

O objetivo deste estudo de caso é de sintetizar as principais intervenções do Projeto Porto Maravilha e confrontá-los com demandas de ordenamento territorial e de políticas setoriais urbanas (infraestrutura, mobilidade etc.) constantes no Plano Diretor de 2011 para verificar quais respostas o Projeto apresenta às mesmas e que podem ser entendidas como legados urbanos.

PROJETO PORTO MARAVILHA

Figura 1.1 – A área do projeto de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro



Ilustração 19 Área do projeto de revitalização Porto Maravilha - Fonte: (Site Porto Maravilha)

Porto Maravilha é um programa de revitalização da Prefeitura do Rio de Janeiro, com o apoio do Governo Estadual e do Ministério do Turismo, que tem o intuito de requalificar a "Região Portuária" da cidade (Caju, Gamboa, Saúde e Santo Cristo), que sofreu grande degradação por falta de um incentivo às indústrias e residências desde os anos 60.

O Projeto se auto descreve como promotor do desenvolvimento da região baseado nos princípios de sustentabilidade, com a reestruturação de ruas, praças e avenidas, trazendo melhoria na qualidade de vida dos atuais e futuros moradores, habitantes do morro da Gamboa. A operação urbana organizada para sua execução abrange uma área de 5 milhões m², que tem como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco e Francisco Bicalho. A previsão era que toda a região fosse transformada até 2016.

Grande destaque é dado ao tema da mobilidade onde o carro chefe é a demolição do Elevado da Perimetral, realizada entre 2013 e 2014, e a implantação de um novo sistema de transporte público - o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).



Ilustração 20 Projetos âncora na área portuária – Fonte (Site Porto Maravilha)

Lista de projetos para a Zona Portuária:

Construção de 4 km de túneis; Demolição de 4 km do Elevado da Perimetral; Implantação de postos de Táxis Elétricos; Implantação de 17 km de ciclovias para incentivar o uso das bicicletas, Implantação de bicicletários; Plantio de 15.000 árvores para humanizar a região; Construção de três novas estações de tratamento de esgoto; Construção de 30 km de vias para o VLT Municipal (Veículo Leve sobre Trilhos); Museu do Amanhã ; MAR (Museu de Arte do Rio); VLT (Veículo Leve sobre Trilhos); TELECOM (Comunicação de Alta Velocidade por Fibra Ótica); Porto Olímpico (Vila de Árbitros e Vila de Mídia das Olimpíadas RIO 2016); Cais do Valongo e da Imperatriz ; Jardins Suspensos do Valongo; Demolição do Elevado da Perimetral ; Via Binário do Poro ; 4 Túneis; Nova sede do Banco Central do Brasil; Teleférico do Morro da Providência. Reurbanização de 70 km de vias e 650.000 m² de calçadas; Reconstrução de 700 km de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem).

Como:

- Requalificação urbana via Parceria Público Privada
- Mudança de uso e aumento do potencial construtivo dos terrenos
- Cobrança de contribuição para o uso do novo potencial construtivo via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)



Box Descritivo 4 Projeto Porto Maravilha – Fonte: Autora (Site Porto Maravilha)

Ilustração 21 Mudança de uso e aumento do potencial construtivo dos terrenos – Fonte (Porto Maravilha)

5.1 Porto Maravilha, projeto local ou global?

No projeto Porto Maravilha destacam-se tanto elementos arquitetônicos marcantes, como o museu do Amanhã, projeto do arquiteto Calatrava – um projeto *Flagship*, como investimentos em mobilidade urbana da área de intervenção forma previstos para destacar o caráter de renovação da área. Entretanto, é por meio do adensamento demográfico e a alteração do uso do solo que se visa o desenvolvimento econômico uma vez que propiciará a instalação de empresas de serviços, administrações estatais, hotéis e comércios. Assim, o Projeto atinge seu caráter estratégico e de marketing urbano, mas como se articula com as demandas sociais, qual o legado urbano?

Inicialmente, no perímetro do “Porto Maravilha”, estariam os imóveis que serviriam como vila de alojamento dos árbitros e dos profissionais da mídia, que atuariam nos Jogos Olímpicos. Porém, a partir da alteração do projeto original, a região portuária não incluiu nenhum equipamento ligado diretamente aos Jogos e seus objetivos estão mais ligados a uma valorização da imagem do Rio de Janeiro.

Na tabela a seguir sintetiza as principais intervenções do Projeto Porto Maravilha e confronta com demandas de ordenamento territorial e de políticas setoriais urbanas (infraestrutura, mobilidade etc.) constantes no Plano Diretor de 2011 para verificar que respostas o Projeto apresenta e que pode ser entendida como legado urbano.

Tabela 17 Principais intervenções do Projeto Porto Maravilha e sua confrontação com demandas setoriais do Plano Diretor de 2011

| Temáticas | Diretrizes setoriais do Plano Diretor | Objetivos do Projeto Porto Maravilha |
|----------------------------------|--|--|
| Questões de Cultura e Patrimônio | Preservação do patrimônio cultural | Valorizar a paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial; |
| Questões Econômicas | Criação de trabalho e renda Desenvolvimento econômico | Geração de empregos diretos e permanentes na região |
| Questões Sociais | Promoção da participação da sociedade Ampliação da oferta de habitação de interesse social | Assegurar o atendimento social da população diretamente afetada pela OUC |
| Questões de Identidade | Posição do Rio de Janeiro como cidade-polo | Transformação da região em referência para a cidade |
| Questões políticas | Cooperação com outras instâncias de governo e com a iniciativa privada Transparência | Garantir a transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil |
| Questões Urbanas | Planejamento integrado da região metropolitana Universalização do acesso à infraestrutura e serviços urbanos Regularização da terra e da moradia Urbanização e contenção do crescimento das favelas Promoção à mobilidade Requalificação dos vazios urbanos não-utilizados ou subutilizados | Priorizar o transporte coletivo sobre o individual Promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos, subutilizados ou ociosos; Integrar a área com a área central da cidade e o estímulo ao uso residencial, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana existente; |
| Questões Ambientais | Melhorias do ambiente urbano Proteção ambiental. | Economia de consumo de água e reaproveitamento de águas pluviais e servidas Economia e/ou geração local de energias limpas Uso de materiais com certificação ambiental Facilitação de acesso e uso de bicicletas |

Fonte: Autora

Hoje, quem passa pela região portuária do Rio tende a avaliar positivamente o resultado das mudanças ocorridas. É difícil não reconhecer as transformações da área e seu embelezamento dando visibilidade aos equipamentos culturais com ruas pavimentadas, arborizadas e iluminadas, sistema de drenagem, ciclovias e o transporte coletivo adequado aos padrões internacionais da ecologia como o VLT.

No entanto, esse embelezamento acaba produzindo grandes zonas de sombra que levam a discutir sua inserção nas funções urbanas da cidade tendo em conta seu desenvolvimento harmônico e não só uma leitura pontual do modelo de implementação

do projeto Porto Maravilha, sua Operação Urbana Consorciada, sendo necessário para seu entendimento conhecer os atores envolvidos e as soluções implementadas.

5.2. Porto Maravilha: modelo de implementação

A Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto do Rio de Janeiro foi lançada oficialmente em 23 de junho de 2009 com a assinatura de diversos documentos por diferentes instituições públicas e representantes de governo. O principal documento de origem foi o “Protocolo de Cooperação Federativa entre o governo federal, estadual e a Prefeitura do Rio de Janeiro” que registrou o compromisso assumido pelas três esferas de governo de atuar de forma conjunta nas ações e intervenções da área do Porto Maravilha.

Outro documento importante assinado nesta ocasião foi o que registrou o encaminhamento oficial à Câmara Municipal, em caráter de urgência, de três projetos de lei de autoria do poder executivo que garantiriam o arcabouço jurídico desta Operação. Observamos que a data de lançamento da OUC do Porto Maravilha (junho de 2009) foi anterior à aprovação destes projetos de leis que lhe deram sustentação (novembro de 2009).

O processo de apresentação do Projeto Porto Maravilha pelo poder executivo à Câmara Municipal de Vereadores do Rio de Janeiro e de discussão e aprovação pelos parlamentares ocorreu num curto período, transcorrido entre o dia dez de agosto de 2009 e o dia vinte e três de novembro do mesmo ano. Neste tempo, o Plano Diretor de 1992, em vigor na ocasião, encontrava-se em processo de revisão na Câmara de Vereadores. Ao contrário do atual Plano, aprovado apenas em fevereiro de 2011, o Plano Diretor de 1992 não previa o uso de alguns dos principais instrumentos urbanísticos que sustentam o projeto Porto Maravilha e, por isso, a tramitação das leis do Porto Maravilha dependiam da modificação desse Plano. Em outras palavras, o Projeto não constava do Plano Diretor em vigor.

Assim a Lei Complementar nº101, de 23 de novembro de 2009, que instituiu a OUC da Região do Porto, também alterou o Plano Diretor ao criar novos instrumentos da Política Urbana, como os institutos jurídicos e políticos da própria OUC, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, da cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, além dos direitos de superfície e de preempção.

Como qualquer alteração no Plano Diretor deve atender ao disposto no § 4º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, que determina a realização de processo participativo na elaboração do Plano Diretor e na tramitação de projetos que promovam sua alteração, a Comissão Especial do Plano Diretor realizou duas audiências públicas: uma na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 11 de setembro de 2009, cujo objeto específico foi a discussão do projeto de revitalização da zona portuária e seu arcabouço jurídico; e outra no dia 17 de setembro de 2009, no Instituto Nacional de Tecnologia, cuja sede se localiza na própria região portuária. Esta segunda audiência, também, teve como objetivo discutir as intervenções propostas pela Prefeitura para a área portuária.

Contudo, é importante destacar que as duas audiências não se articularam com o conjunto de audiências que estavam ocorrendo na época parte revisão do Plano Diretor.

Na época já tramitavam junto a Comissão da Câmara mais de 800 emendas³⁷, ao projeto de Plano Diretor e as audiências se realizavam por temas urbanos estruturantes. A agenda e a pauta temática das audiências foram alteradas abruptamente para fazer incluir a criação do Projeto Porto Maravilha como primeiro tema do debate público legislativo com a sociedade civil.

Tratava-se, na ocasião, de defender a mudança do Plano Diretor a qualquer preço e de forma imediata. O resultado foi a alteração pontual do Plano em 2009 para atender ao projeto de criação da OUC Porto Maravilha, enquanto o processo de revisão do Plano só foi de fato concluído no início de 2011 como foi dito nos títulos anteriores.

Assim, a Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009, além de modificar o Plano Diretor vigente na cidade do Rio de Janeiro, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio (OUC), determinando os instrumentos legais necessários à implementação das ações previstas nessa lei.

A OUC do Porto Maravilha é, segundo o art. 233-A da Lei Complementar nº16/1992 (criado pela já citada LC nº 101/09), “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários,

³⁷Destacamos que parte destas emendas foram produzidas pelo “Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor”. Criado em abril de 1997 com o propósito de acompanhar a discussão sobre a regulamentação dos principais instrumentos do Plano Diretor de 1992 no Legislativo, este importante ator político questionava a ausência de espaços públicos para a participação da sociedade civil na gestão urbana local e se posicionava claramente contra a concepção estratégica de cidade que desde então se consolidava no Rio de Janeiro. Para maiores informações sobre este Fórum ver: Benjamin (2003).

moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Entre os instrumentos legais que surgem com a aprovação da LC n°101, em seu art. 3º, temos a criação e delimitação da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio, onde se concentrarão as ações da Operação Urbana Consorciada, a Outorga Onerosa de direito de Construir, Alteração de Uso, Direito de Preempção e Direito de Superfície.

Já os parâmetros de uso e ocupação do solo aplicáveis à área de abrangência, que representa a área mais nobre da zona portuária, estão contidos no Plano de ocupação da OUC, que por sua vez está descrito no Capítulo III da referida lei. A Operação Urbana Consorciada tem por objetivo de revitalização da área com a melhoria nas condições ambientais e de vida local, atração de novos moradores e empresas para a região; valorização do patrimônio histórico e cultural e incremento do turismo na região. (Plano Estratégico; 2016).

5.3. Parceria pública privada

Para coordenar o processo de implantação da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (OUCPM) criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) – uma empresa de economia mista, controlada pela Prefeitura e que tem por finalidade administrar o projeto por meio de parceiras com o setor privado (EOM, 2013).

De acordo com o disponibilizado no portal da CDRUP (2014), não há representantes da comunidade no Conselho de Administração e há um representante do Conselho de Segurança Bairros da Gamboa e da Associação de Moradores e Amigos da Gamboa no Conselho Consultivo, que é composto por três representantes da prefeitura, um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil e um representante do setor imobiliário, além do representante da comunidade.

Segundo Toledo (2012), embora haja um grande número de participantes, a OUC Porto Maravilha não foi capaz de formar uma esfera pública em um espaço gerencial deliberativo; há uma única instância de participação institucionalizada que é o Conselho

Consultivo da OUCPM. A população se mobiliza por meio dos atores locais e os futuros proprietários, adquirentes dos CEPACs³⁸ não estão envolvidos nas instâncias participativas e nem em parcerias com o Poder Público.

Obter informações sobre o projeto Porto Maravilha no portal da CDRUP não foi uma missão fácil. As únicas informações obtidas são em relação a: a) Operação Urbana, com a apresentação do projeto, projeto básico e mobilidade urbana; b) Canal do Investidor, com informações sobre legislações, instruções e incentivos, prospecto, mapa potencial construtivo, calculadora de consumo de CEPAC, estudo de viabilidade econômica da operação consorciada, despesas reembolsáveis da operação – contratos, suplemento definitivo e edital do leilão; c) Serviços e Obras, com informações sobre o cronograma de obras e a substituição da perimetral; e, d) Canal Social, com informações sobre mapa das instalações e equipamentos comunitários, mapa do patrimônio histórico, programa cultural, programa cidadão, cursos gratuitos, prêmio cultural.

Foi observado que não há um canal para o cidadão, de modo a permitir-lhe participar direta e deliberativamente. O canal existente é basicamente informativo. Quanto a participação privada, os recursos podem ser obtidos por operações financeiras no mercado de capital, por meio da livre negociação de títulos. Esta operação é fiscalizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que por objetivo dar confiabilidade e transparência para o investidor, de modo a tornar o mercado confiável.

5.3.1. Mecanismo financeiro implantado

A fim de obter recursos para financiamento do Projeto, o município pode emitir Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) para serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (Casa Civil, 2013 e CVM, 2013). Este certificado permite o aumento do potencial construtivo na região (com exceção das áreas de preservação, de patrimônio cultural e arquitetônico, e dos prédios destinados ao serviço público), sendo que todo o valor arrecadado com a sua venda deve ser obrigatoriamente investido na melhoria da infraestrutura urbana e em serviços na região (EOM, 2013).

³⁸Certificados de Potencial Adicional de Construção

Os CEPAC são títulos livremente negociáveis e conversíveis em direito de construir na área da OUC Porto Maravilha, cujo efeito é similar à criação de solo novo e poderão ser utilizados no pagamento da área de construção que supere os padrões legais para uso e ocupação do solo (SILVA, 2012). Permite a construção acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico, o qual equivale a uma vez a área do terreno.

Com o surgimento da OUC Porto Maravilha foi criado o Coeficiente de Aproveitamento Médio, equivalente a 4,06 vezes a área do terreno. O adquirente do CEPAC passa a ter direito a construir acima dos patamares antes permitidos (AAEA, 2010). A área da OUCPM foi dividida em setores e subsetores, para os quais são aplicados fatores de conversão para os CEPAC.

Com base nas normas legais estabelecidas o município pode emitir 6.436.722 CEPACs, o equivalente a pouco mais de 4 milhões de m² para a área do Porto Maravilha. Percebe-se que os CEPACs do Porto Maravilha foram, no entanto, arrematados em lote único por um fundo paraestatal, o FGTS. Paralelamente, negociava-se o desenho de uma PPP para a provisão de obras e serviços em toda a área portuária cercada pelos limites estabelecidos em lei. O valor levantado pelos CEPACs estabeleceria o elo entre FGTS e Caixa, de um lado, e o Consórcio Porto Novo, de outro, ficando a CDURP no centro, como gestora da operação urbana e fiscalizadora do contrato de PPP.

Ao mesmo tempo, a vinculação entre a remuneração do Consórcio Porto Novo (as chamadas contraprestações públicas, mensais e anuais) e os recursos obtidos com a venda de CEPACs em lote único ao FGTS (por meio da Caixa Econômica Federal, gestora do fundo paraestatal) blindaria o orçamento municipal dos gastos necessários à execução das volumosas intervenções previstas no Porto Maravilha.

No entanto, ao longo do tempo, mudanças contratuais, realizadas por meio de termos aditivos ao contrato da PPP do Porto Maravilha, mudariam esse quadro.

Segundo Werneck (2016), entre abril de 2012 e janeiro de 2016, dez termos aditivos foram firmados. Alguns deles tinham por finalidade readequar o escopo de obras, e assim se retirou, dentre as alterações mais polêmicas, as obras de urbanização de todo o Morro do Pinto para incorporar à PPP as obras necessárias ao Museu do Amanhã, sob a justificativa de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Na contramão, outros termos aditivos acrescentaram ao projeto inicial novas intervenções, tais como a Orla Conde, a expansão da Via Expressa e as obras para implementação do corredor Transbrasil dentro dos limites da operação urbana. Como resultado, o valor global do contrato aumentou de R\$ 7,609 bilhões, em novembro de 2010, para pouco mais de R\$ 8,273 bilhões, no início do ano passado (valor não corrigido pelo IPCA, como prevê o contrato).

Formalmente, as novas obrigações foram contraídas junto à CDURP que assinou o contrato de PPP como poder concedente. Porém, percebe-se que seu orçamento, restrito inicialmente ao montante de 5% do valor adquirido pela venda de CEPACs, não seria suficiente para o pagamento de R\$ 664 milhões de reais – uma circunstância agravada pelo fato de ser vedado à extensão da Via Expressa até o Aterro do Flamengo, calculada em aproximadamente R\$ 592 milhões, o uso de recursos advindos de CEPACs, já que a obra se encontra fora dos limites da operação.

Afim de aumentar suas receitas, a CDURP lançou novas ações – todas adquiridas pelo município do Rio. Único detentor do capital da CDURP – que funciona, na prática, como uma empresa municipal – o Rio de Janeiro tem drenado, assim, recursos públicos para a revitalização da área portuária da cidade, cobrindo as parcelas adicionais previstas na PPP.

Do outro lado, o fundo de investimento imobiliário do FGTS, gerido pela Caixa, vem enfrentando dificuldades para honrar os pagamentos devidos ao Consórcio Porto Novo. Na manobra financeira do leilão de CEPACs, o FGTS adquiriu os certificados emitidos pelo município do Rio por R\$ 3,5 bilhões, mas se comprometia a garantir os R\$ 8 bilhões necessários à toda operação urbana (R\$ 7,609 bilhões para a PPP e cerca de R\$ 400 milhões para despesas operacionais, pagamentos de tributos e, dentre outras previsões, o orçamento da própria CDURP). (WERNECK, 2016)

A ideia da Caixa era esperar a valorização dos CEPACs no tempo afim de arcar com os custos do Porto Maravilha como de devolver ao FGTS a remuneração pelo investimento. Todavia, o desinteresse de investidores na compra dos certificados estacionou a venda de CEPACs em menos de 10% do estoque total, o que levou à necessidade de um novo aporte do fundo paraestatal no valor de R\$ 1,5 bilhão, aprovado em maio de 2015, para reequilibrar as contas.

A crise que começou em 2015 adentrou o ano seguinte, e o fundo de propriedade do FGTS se viu sem recursos suficientes para custear a sexta etapa de obras. A solução para tamanho obstáculo foi a repactuação do contrato e a revisão das etapas de implementação de obras e serviços por meio do 11o termo aditivo, de 20 de julho de 2016.

Ao contrário das etapas anteriores – cada uma de 12 meses –, a nova sexta etapa do contrato da PPP do Porto Maravilha terá duração de 24 meses, postergando o término das obras, previsto inicialmente para meados de 2016, a 2018. A sexta etapa também sofrerá redução de valor: de quase R\$ 1,5 bilhão para cerca de R\$ 1,2 bilhão – consequência, em grande parte, da suspensão das obras do BRT Transbrasil, que, como um todo, estão paralisadas desde sua interrupção para a Olimpíada.

A autora Werneck (2016) explica na sua pesquisa aprofundada sobre o modelo de implantação da PPP que o fundo de investimento imobiliário do FGTS comprometeu-se a transferir, de imediato, pouco mais de R\$ 200 milhões para compor parte do pagamento da sexta etapa. Por outro lado, a CDURP obrigou-se a emitir novo boletim de ações para mais um aumento de seu capital social em aproximadamente R\$ 268 milhões, a serem adquiridos, afim de recomprar mais de 168 mil CEPACs do FGTS.

Ela argumenta que a mais recente inovação do Porto Maravilha é a utilização de verba pública municipal para a obtenção de certificados emitidos pelo próprio município, com vistas a angariar recursos – até então privados, ou, pelo menos, públicos não-municipais – para as intervenções da operação urbana.

A partir das pesquisas de Werneck (2016) e Toledo (2012) é possível dizer que um mecanismo financeiro inovador como a PPP poderia ter significado um novo arranjo a ser adotado para viabilizar as políticas urbanas foi gerenciado de forma pouco responsável significando uma transferência de recursos públicos para alavancar negócios do setor imobiliários e não utilizou de boas práticas em matéria de prestação de contas e de transparência que faz com que não se saiba em realidade como foram aplicados os recursos dado que o projeto foi apenas parcialmente implantado.

5.4. Participação e benefícios auferidos pelo Projeto

Um dos pontos mais polêmicos e que põe em cheque o modelo de participação e de benefícios auferidos pelo Projeto é o tema da realocação e/ou fixação das populações moradoras na região.

São famílias que necessitam ser realocadas para a realização das obras (moradores de baixa renda de favelas, como a da Providencia e de outros moradores da zona portuária). Supõe a oferta de habitações populares na área que, por enquanto, não se concretizou, revelando um dos grandes conflitos sociais.

Durante as obras do “Porto Maravilha”, 675 famílias foram deslocadas da região, quebrando o vínculo de vizinhança e de trabalho: “muitas dessas famílias foram removidas para bairros distantes do centro da cidade ou estão em dificuldades financeiras e em precárias condições de habitação”. Em toda a área, das oito comunidades, apenas o Quilombo das Guerreiras conseguiu um terreno público na área da OUC para a construção de 119 unidades em condomínio residencial no bairro da Gamboa. (DOSSIÊ JOGOS OLÍMPICOS 2016 NO RIO DE JANEIRO, FUNDAÇÃO HEINRICH BOLL BRASIL)

Hoje, no morro da Conceição, o aumento do preço do m² se deu acima da média da cidade, o que tem alimentado uma expulsão das famílias que não conseguem mais se manter na localidade. Uma nova comunidade já se instala nas redondezas do Morro da Conceição. Um número crescente de artistas tem escolhido o bairro para instalar seus ateliers, escritórios ou galerias.

Os impactos negativos dos empreendimentos costumam ser apresentados como sacrifícios necessários no processo de construção de uma nova ordem urbana. Os jogos olímpicos desempenham um papel capital na elaboração da narrativa que justifica e legitima a ação estatal-privada. O interesse geral é sistematicamente invocado diante de oposições que defende “interesses particulares”.

Sem vinculação de recursos no arranjo financeiro (percentuais mínimos) do Programa para construção de habitação social voltada a abrigar as realocações necessárias à realização das intervenções urbanas, essas acabaram não ocorrendo e sendo residuais. Apesar das pressões, mas, diante do fracasso financeiro do Projeto, correm o risco de cair no vazio.

Até o primeiro semestre de 2013, a CDURP – responsável pela gestão do projeto de revitalização da área portuária – divulgava somente a produção de aproximadamente 500 unidades habitacionais por meio do projeto Novas Alternativas, programa municipal de revalorização do patrimônio. Em agosto desse mesmo ano, o prefeito Eduardo Paes então anunciou a construção de 2.200 habitações na região portuária por meio do programa Minha Casa, Minha Vida. A informação foi apurada em dezembro de 2014 no seminário Morar no Porto, promovido pela Central de Movimentos Populares e pelo Observatório das Metrôpoles, onde a CDURP explicou que estas unidades seriam distribuídas a princípio em qualquer setor do Porto, “o mais misturado possível”, em empreendimentos de até 200 unidades.

Todavia, somente 68 novas unidades habitacionais foram licenciadas até abril de 2015, e sua construção ainda sofreu atrasos, talvez devido ao desinteresse do setor da construção civil, em razão da baixa rentabilidade em empreendimentos de dimensões reduzidas. A aprovação dos projetos também enfrenta alguns entraves na Caixa Econômica Federal, já que projetos com número menor de unidades e previsão de uso misto (residencial e comercial) fogem ao desenho do próprio programa federal, voltado para grandes conjuntos na periferia.

A partir de 2014 vários instrumentos legais com objetivo de estímulo da produção habitacional na região portuária reforçando a intenção de atrair novos moradores para uma região com boa infraestrutura, mas pouco povoada. Neste contexto, quase seis anos após o lançamento do Projeto Porto Maravilha, o anúncio da elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS Porto) vem requisitar a partir da publicação da Instrução Normativa nº 33 do Ministério das Cidades a utilização de recursos do FGTS em operações urbanas.

Segundo o presidente da CDURP, com a aprovação do Projeto de Lei 1396/2012. O texto do PHIS Porto prevê a adoção de: IPTU progressivo no tempo; parcelamento, edificação e utilização compulsória; e desapropriação com pagamento em títulos – instrumentos que têm como função penalizar a retenção ociosa de terrenos urbanos, forçando proprietários de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados a promover seu aproveitamento adequado. Já o Projeto de Lei Complementar 96/2015 visa instituir a aplicação do direito de superfície, que permite a transferência, gratuita ou onerosa, do direito de construir sem interferir, no entanto, no direito de propriedade do terreno.

Outro projeto de lei em destaque é o PLC 88/2014, o qual busca obrigar que, na construção de empreendimentos comerciais e de serviços de grande porte, seja doado ao Município, ou uma parcela do terreno ou o valor correspondente a 10% do valor do terreno do empreendimento – doação destinada à produção de habitação de interesse social, construção de equipamentos públicos, melhorias do sistema viário e de transporte, entre outras obras de interesse público.

Há ainda o PLC 85/2012, que tem como mote o incentivo ao aproveitamento de edificações tombadas ou preservadas, com a previsão, inclusive, de reconversão de edificações tombadas ou preservadas; e o PL 1395/2012, que visa instituir benefícios fiscais para a restauração, adaptação, completa recuperação e conclusão das obras de imóveis em péssimo estado de conservação ou com obras paralisadas em estágio de estrutura.

São todos projetos interessantes que podem vir a estimular a produção habitacional de modo geral para vários usuários, ou seja, atingir uma das metas do Projeto com o aumento da população de 32 mil para 100 mil habitantes em 10 anos³⁹. Porém, é difícil pensar que as leis e os projetos funcionem como uma base sólida para uma política efetiva de produção de habitação focada no interesse social, argumento que se fortalece na medida em que não são estipulados prazos ou determinadas explicitamente as áreas de sua aplicação. Nesse sentido, a aplicação de outro instrumento, como as Áreas de Especial Interesse Social (AEISs) em terrenos vazios, é fundamental, muito embora ainda não haja a previsão de sua instituição no perímetro da operação urbana.

Na prática, como foi apresentado nos títulos anteriores, as intervenções e os principais instrumentos que estão sendo implementados atendem aos grandes interesses dos agentes do mercado global: isenções e incentivos fiscais, comércio de certificados de potencial construtivo, operações em bolsas de valores, parcerias público-privadas.

³⁹ Site oficial Porto Maravilha

5.5 Contribuição do projeto do Porto Maravilha para o alcance das diretrizes do Plano Diretor do Rio de Janeiro: legados urbanos

Os Jogos Olímpicos levaram para o Rio cerca de 1,2 milhão de visitantes⁴⁰. Esta informação pode levar facilmente um leitor desavisado a pensar em geração de emprego, aumento do turismo, investimento em esporte e um legado que pode tornar a vida dos moradores da cidade sede muito melhor inclusive com as intervenções urbanas como: mobilidade urbana, criação de equipamentos públicos etc.

Como foi visto nos títulos anteriores, apesar do projeto Porto Maravilha ser de grande porte e possuir vocação de agente de transformação que resultaria em um inquestionável legado de desenvolvimento urbano e econômico para a cidade, o Projeto é controverso.

Apesar dos discursos e das peças de marketing enfatizarem objetivos de sustentabilidade com inúmeros benefícios sociais, o Projeto está marcado por procedimentos não rotineiros de modificação da legislação para justificar as intervenções e até para viabilizar os impactos negativos dessas intervenções nas comunidades e no meio ambiente. Desta forma, os legados devem ser cuidadosamente avaliados, pois, a princípio, seria a consonância com o Plano Diretor que definiria se as intervenções resultam de uma demanda legítima do conjunto da sociedade.

Em etapas anteriores, foi verificado até que ponto o Plano poderia ser considerado estratégico ou não e se o Projeto atendia as condições de marketing urbano. Aqui se avalia se as ações concretas constantes de um e outro para contrapô-las de modo a avaliar o que de fato se constitui um legado urbano do Projeto.

Assim, foi realizada uma avaliação das diretrizes gerais do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro no que se refere ao tema das reais necessidades dos habitantes da cidade e o grau de articulação entre o Plano Estratégico utilizado como ferramenta de marketing urbano e, assim, se espera confirmar o discurso de que os “novos modelos urbanísticos” propostos no Porto Maravilha no Rio de Janeiro contemplam e induzem um legado para o conjunto da cidade. (Tabela 18 a seguir).

⁴⁰<http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/08/rio-recebeu-1-2-milhao-de-visitantes-durante-jogos-olimpicos>

Tabela 18 Avaliação das diretrizes gerais do Plano Diretor e sua articulação com o Plano Estratégico confrontadas a execução do Projeto Porto Maravilha

| Diretrizes do Plano Diretor | Macrozona de ocupação incentivada | Metas do Plano Estratégico | Execução do Projeto Porto Maravilha |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> × Promoção da participação da sociedade × Planejamento integrado da região metropolitana ✓ Posição do Rio de Janeiro como cidade-polo ✓ Cooperação com outras instâncias de governo e com a iniciativa privada ✓ Universalização do acesso à infraestrutura e serviços urbanos × Regularização da terra e da moradia × Urbanização e contenção do crescimento das favelas ✓ Incentivo ao transporte público × Ampliação da oferta de habitação de interesse social ✓ Requalificação dos vazios urbanos não-utilizados ou subutilizados. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivo à produção de moradias de interesse social e definição de AEIS × Urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária ✓ Incentivo a investimentos imobiliários e requalificação de áreas degradadas ✓ Instituição de unidades de conservação e parques ecológicos | <ul style="list-style-type: none"> × Habitação e urbanização: Concluir, até o final de 2016, as obras de requalificação urbana do projeto Porto Maravilha ✓ Cultura: Consolidar a região do Porto Maravilha como local de fomento à cultura, através da promoção de pelo menos 15 importantes iniciativas culturais até 2016. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Priorizar o transporte coletivo sobre o individual ✓ Valorizar a paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial; × Assegurar o atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela OUC; × Promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos, subutilizados ou ociosos; integrar a área com a área central da cidade e o estímulo ao uso residencial, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana existente; × Garantir a transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil; × Apoiar a regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social. |

Fonte: autora

A pesquisa se deparou com duas ordens de legado que podem ser expressas por duas questões: uma local com um legado que poderia beneficiar efetivamente a cidade e a maior parte da população, e outra global criando um legado de cidade- vitrine competitiva.

A resposta a essas questões envolve uma grande quantidade de interrogações sobre o futuro, pois existe abundância de desafios. Críticas são feitas a capacidade do projeto de mobilidade do Porto Maravilha se integrar ao resto da cidade. Alguns também estão preocupados com o impacto que a mudança terá sobre os moradores de favelas, como algumas delas são “afastadas” para dar lugar a nova infraestrutura. Menos surpreendente, dada a experiência de cidades-sede anteriores, muitos também acham que os custos foram subestimados no início e superfaturados ao final.

Por outro lado, observar uma íntima relação entre os investimentos na área e os interesses dos agentes imobiliários. Na construção da imagem da cidade enquanto espetáculo nota-se a crescente desconsideração com a identidade do lugar em detrimento das ações do Poder Público. Mudanças na legislação consagram a paisagem como ‘bem mais valioso da cidade’ e mantêm o macrozoneamento que cristaliza as visões ideológicas excludentes, aumentando consideravelmente o potencial construtivo de bairros de baixa densidade, como foi demonstrado no capítulo anterior.

São diversas e complexas as questões que merecem análise, mas destacamos ao menos três: a incapacidade do projeto “Porto Maravilha” de enfrentar a questão da manutenção das comunidades residentes no local do Projeto; a segunda se refere a incapacidade de promover a integração das soluções do Projeto com a restante da cidade que resultam em `intervenções piloto` como o tema de mobilidade que não encontram similaridade com o resto da cidade o que gera dúvidas tanto em relação a sua continuidade ou mesmo viabilidade uma vez que são modelos que não se sustentam e esgotam em `ilhas urbanas`; e a inexistência de canais consistentes de transparência e diálogo entre o poder público e os diferentes grupos de interesses que vivem, trabalham ou atuam na região.

Em relação às questões econômicas a implementação do mecanismo das parcerias públicas privadas pode ser destacado como uma inovação em termos de gestão pública apesar de ser prevista no Estatuto da Cidade desde 2001 pouco foi implementada no País. Destaque-se as críticas já apresentadas a forma como foi operada a PPP.

Fato é que o ambicioso legado prometido, que por meio de instalações esportivas e melhorias no espaço urbano se reduziria as desigualdades sociais e estimularia à prática de atividades esportivas, onde na melhor das hipóteses era apenas parte do discurso e nada nesse sentido seria possível, de fato não aconteceu.

A partir das análises realizadas, é possível perceber que, ao tentar assimilar os padrões globais em seu contexto regional o Projeto deixa de considerar algumas urgências e carências da cidade tais como a oferta de habitação de interesse social. Melhorias básicas na infraestrutura e serviços urbanos foram priorizados, porém a valorização da paisagem urbana tem se perdido sob a urgência da promoção da imagem de Cidade Maravilhosa-vitrine.

Embora importante, o chamado efeito catalisador da realização de um megaevento como os Jogos Olímpicos ou a implantação de projetos *flagship* como o Museu do Amanhã não deve ser a única motivação, nem a mais importante razão, para a realização de um projeto de revitalização urbana que deve ser, antes de tudo, integrado ao resto cidade.

5.6 Discussão dos resultados obtidos e respostas às questões da pesquisa

O planejamento urbano tem sido influenciado pelas alterações da dinâmica territorial imposta pela globalização, o que traz a necessidade de, além de dialogar com as demandas locais, ser capaz de ativar valores territoriais de forma rápida para enfrentar a concorrência imposta à economia urbana essencial para, inclusive, viabilizar as respostas as demandas locais.

Alguns desses novos conceitos integraram-se ao discurso urbano, como, por exemplo, o planejamento estratégico que tenta articular os aspectos socioeconômicos e políticos aos físico-territoriais e ambientais com foco em propostas mais práticas e implementadas com estratégias empresariais.

No entanto, alguns critérios e prioridades próprios do que se denomina planejamento urbano entram em conflito com a nova visão, dado o deslocamento de eixo social para o econômico entre as duas visões de planejamento, como foi demonstrado no estudo de caso carioca.

Destacam-se entre os achados da pesquisa:

- A implementação do Plano Estratégico em detrimento do Plano Diretor se constitui num equívoco na gestão urbana do Rio de Janeiro. Eles possuem objetivos diferenciados, porém complementares. O plano estratégico, em sua fase inicial, pode estabelecer insumos a elaboração do Plano diretor por discutir a cidade numa perspectiva mais ampla e, por isso, emprestar ao plano diretor, de natureza mais próxima das demandas locais e focado no ordenamento territorial, para que esse em suas propostas também viabilize objetivos de economia urbana. Mas o Plano Estratégico nas propostas é mais pragmático e possui mais foco em projetos específicos que dão visibilidade a estruturação da cidade para responder aos interesses da economia urbana a nível local e em termos de imagem global. Isso não aconteceu no Rio de Janeiro com o Porto Maravilha, onde não foi identificado diálogo entre os Planos, com consequências, possíveis (é cedo para ser analisado esse resultado) prejuízos dos objetivos estratégicos como os já identificados problemas de gentrificação;
- O poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade não se altera somente com um chamamento à participação de todos os segmentos sociais, sendo necessário explicitar os conflitos de interesse entre segmentos e pactua-los desde o início para que as intervenções urbanas ocorram dentro de um ambiente de transparência e espaço de negociação contínua. A não explicitação dos conflitos permite que aparentemente todos os segmentos sociais sejam beneficiados através da definição de diretrizes genéricas, mas que na prática estas não se materializem em instrumentos e mecanismos de intervenção para a promoção do direito à cidade.
- No caso estudado, o Porto Maravilha, a baixa compreensão dos mecanismos de apropriação privada da cidade e dos instrumentos de reforma urbana inscritos no Estatuto da Cidade por parte da maioria dos técnicos da prefeitura do Rio de Janeiro e das lideranças dos movimentos populares, geraram vários conflitos na execução do Projeto com prejuízo claro para as populações de baixa renda e para os cofres públicos.

Os resultados obtidos na avaliação do modelo de execução do projeto Porto maravilha foram resumidas na Tabela 19 a seguir.

Tabela 19 Resultados obtidos para comprovação de um processo estratégico na execução do Porto Maravilha

| Características do Planejamento Estratégico | Aspectos verificados para comprovação de um processo estratégico na execução do Porto Maravilha |
|--|--|
| Articulação entre stakeholders (atores) | × Um grupo multidisciplinar conduziu a elaboração e avaliação do plano? |
| | × O plano teve um caráter inclusivo? Representando diferentes estilos de vida? |
| | × A lista dos <i>stakeholders</i> inclui os pobres e outros grupos vulneráveis? |
| | × A análise das partes interessadas envolveu mulheres e homens igualmente? |
| | ✓ A lista dos <i>stakeholders</i> contém diversas partes interessadas |
| Parcerias público privada | × O projeto foi gerenciado de forma responsável durante todo o prazo do contrato, incluindo a previsibilidade e prioridade determinadas pela parceria? |
| | × As boas práticas em matéria de prestação de contas e de transparência foram respeitadas durante todo o ciclo de vida do projeto? |
| | × O projeto de PPP foi cuidadosamente planejado, com objetivos claros e bem definidos no seu âmbito de aplicação? |
| | × O modelo PPP selecionado fornece a melhor taxa de custo/benefício considerando os riscos envolvidos? |
| | × A PPP reflete as necessidades da comunidade afetada e integra as prioridades dos principais interessados do projeto? |

Fonte : Autora - Chave: ✓ Sim × Não

- O modelo realizado de execução da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha foi descolada dos objetivos do Plano Diretor. Com prioridade dada as atividades de turismo e entretenimento e da incorporação imobiliária como os novos vetores de crescimento e de centralidades locais, tenderam a agravar segregação socioespacial na cidade através das formas de uso, enquanto o Plano Diretor tinha como diretriz apoiar a regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social. Verificou-se que, não obstante a definição de alguns objetivos com relação à moradia, a OUC Porto Maravilha, e o conjunto de instrumentos utilizados para viabilizar o Projeto, não menciona em nenhum dos seus “cenários

possíveis”, a definição de áreas especiais de interesse social para fins de moradia referentes aos terrenos e/ou imóveis e/ou à conversão para fins de moradia de interesse social. Esta questão está sendo retomada somente agora pelo Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS Porto). Conforme os resultados obtidos na Tabela 20 a seguir.

Tabela 20 Resultados obtidos para comprovação de uma Operação Urbana Consorciada

| Características da Operação Urbana Consorciada | Aspectos verificados para comprovação de uma Operação Urbana Consorciada |
|---|---|
| Lei específica | ✓ Uma operação urbana consorciada só é implementada mediante aprovação de lei específica pelo Legislativo Municipal: qualquer outro caminho estará em desacordo com o que dita a lei federal do Estatuto da Cidade |
| CEPAC | × A lei específica da Operação urbana deve antecipar de forma clara e explícita os critérios, índices e valores a serem aplicados de forma diferenciada (segundo o uso, segundo a localização) para os empreendimentos que aderirem ao consórcio. A automatização generalizada da sistemática de cálculo de contrapartida deve torná-lo mais objetivo e transparente e, assim, agilizar a maioria das análises e disponibilizar ao mercado usuário as principais informações para decisão. Ao mesmo tempo, a capacidade remuneradora da operação urbana deve garantir o fluxo dos recursos para as obras públicas previstas (a cuja realização se confia a possibilidade de ampliar ou diversificar o sentido territorial e social das transformações). |
| Estoque e divisão do potencial construtivo adicional | × Deve se adequar aos limites definidos para cada setor urbano em função da capacidade da infraestrutura, dos padrões tipológico-arquitetônicos e das categorias de uso preexistentes. Do mesmo modo, mostra-se importante a diferenciação dos valores de contrapartida como mecanismo indutor, de convergência, dos empreendimentos a essas mesmas diretrizes. Desconsiderar os aspectos de formação e forma, posição e papel, funcionamento e imagem urbana implica generalizações descabidas (e consequências indesejáveis) na cidade contemporânea |
| Integração de projetos urbanos | × Os projetos urbanos articulados e integrados possibilita prefigurar e antecipar mudanças geradas na estrutura e configuração urbanas, bem como na dificuldade de programação e gestão dos objetivos e dos recursos, dos investimentos e dos interesses. A falta de visão de conjunto e a carência de critérios congruentes impossibilitam a previsão e controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre o sistema de circulação e sobre a forma de uso e ocupação do solo. |
| Respeita o conteúdo do Plano | ✓ Delimitação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles. Identificação e caracterização dos problemas urbanos, assim como dos objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados. |

| | |
|------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto. × Previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento de operação urbana. × Compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação que contemple a definição de prioridades, a sequência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas/previsão de ingresso dos recursos de contrapartida. |
| Controle social | <ul style="list-style-type: none"> × Deve prever programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada por ela; × A forma de controle da operação, deve obrigatoriamente ser compartilhada com representação da sociedade civil com a criação de conselho gestor específico (para cada operação) e plural (em sua composição) afim de agilizar os procedimentos necessários (projetos, licitações, etc) como impedir desvios. |

Fonte: Autora - Chave ✓ Sim × Não

- O marketing urbano como ferramenta do planejamento e gestão urbana, também é interpretado como de dupla face, sendo muito contestado por tratar questões que comprometem a identidade social e cultural dos habitantes como argumento de mídia, ou por vender uma imagem externamente que não condiz com a situação em que vive a maioria da população local.
- O estudo de caso mostra o uso do marketing territorial como ferramenta de planejamento estratégico e, também, de planejamento urbano num contexto de mostrar um “novo urbanismo”, onde o planejamento ganha uma conotação mais comprometida com as questões relativas ao desenvolvimento competitivo da cidade. Sobre esse aspecto, a conclusão do estudo é que o discurso do marketing propagava uma conciliação de interesses numa perspectiva de que se tratava de um jogo de ganhadores. Entretanto, como os objetivos do Plano Estratégico se sobrepunham ao Plano Diretor na prática, o que resultou é que as ações práticas estão mais próximas dos interesses da economia urbana do que do atendimento das demandas sociais, o propagado legado urbano.

Os resultados obtidos para a comprovação de uso do marketing territorial foram sintetizados na Tabela 21 a seguir.

Tabela 21 Resultados obtidos para comprovação de uso do Marketing Urbano

| Caraterísticas do marketing territorial | |
|---|--|
| Valores territoriais | |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Geografia e clima ✓ Acessibilidade ✓ Demografia × Organização política ✓ Economia × Urbanismo × Habitação × Condições sociais × Infraestrutura ✓ Cultura e patrimônio × Meio ambiente e política de desenvolvimento sustentável | <p>Listar os componentes do território que podem ser considerados atrativos territoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localização estratégica • Valor paisagístico • Valor simbólico (Cidade Maravilhosa) • Influencia nacional e internacional dos eleitos (Eduardo Paes) • Notoriedade dos projetos urbanos (Porto Maravilha) • Notoriedade midiática (Organização de megaeventos) |
| Atores envolvidos | |
| Identificar os principais atores presentes na elaboração do projeto | <ul style="list-style-type: none"> • Consultaria internacional, agentes locais |
| Identificar o discurso e promessas do projeto marketing | <ul style="list-style-type: none"> • Um Rio mais integrado e competitivo |
| Identificar o público alvo | <ul style="list-style-type: none"> • Turistas, negócios, moradores |
| Política de marca | |
| Branding | Rio 450 |
| Slogan | Um novo mundo |
| Logo |  |
| Meios de comunicação e promoção | |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Site oficial ✓ Redes sociais ✓ Cartazes e outdoors ✓ Filmes promocionais | |
| Parcerias | |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Parcerias público privadas | |
| Projetos e eventos | |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Projetos emblemáticos × Clusters ✓ Megaeventos ✓ Revitalização de <i>waterfront</i> | |

Fonte: Autora - Chave ✓ Sim × Não

- Em relação às contribuições do Projeto Porto Maravilha, conforme a Tabela 22 abaixo, podemos perceber a prioridade dada as questões de cultura e econômicas com um forte apoio nos valores simbólicos e paisagísticos do sítio. Percebe-se também melhorias em algumas questões urbanísticas como a mobilidade e revalorização do espaço público.

Tabela 22 Resultados obtidos das melhorias trazidas pelo projeto Porto Maravilha

| Temáticas | Ações esperadas pela população |
|----------------------------------|---|
| Questões de Cultura e Patrimônio | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Equipamentos culturais × Escolas e universidades ✓ Pontos turísticos |
| Questões Econômicas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mercado do trabalho × Custo de vida ✓ Meios de comunicação ✓ Facilidade de investimento ✓ TIC ✓ Dinamismo do mercado ✓ Parcerias e negócios |
| Questões Sociais | <ul style="list-style-type: none"> × Desigualdade ✓ Segurança × Inclusão social ✓ Capacidade de integrar novos entrantes |
| Questões de Identidade | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Valor simbólico ✓ Amabilidade ✓ Valor histórico ✓ Valor paisagístico × Cosmopolitismo |
| Questões políticas | <ul style="list-style-type: none"> × Governança ✓ Estabilidade política ✓ Influência da política ao nível nacional e internacional |
| Questões Urbanas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Infraestruturas ✓ Espaços públicos ✓ Transporte/mobilidade × Habitação |
| Questões Ambientais | <ul style="list-style-type: none"> × Controle da Poluição ambiental ✓ Espaço verde |

Fonte: Autora - Chave ✓ Sim × Não

O estudo demonstra que o legado do Porto Maravilha constitui no máximo em um projeto de futuro a partir de alguns investimentos realizados na área portuária. Isso reforça a ideia de que o legado precisa ser previamente planejado, mesmo que seja impossível prever todos os impactos que serão causados. O planejamento urbano mitiga a probabilidade de estes virem a ser negativos e auxilia no processo de gerenciamento destes legados no pós-evento.

Capítulo 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Oportunidades e desafios da articulação do marketing territorial e planejamento urbano e seu resultado considerado legados para a cidade

6.2 Limitações e recomendações da pesquisa

6.1 Oportunidades e desafios da articulação do marketing territorial e planejamento urbano e seu resultado considerado legados para a cidade

No que tange a pesquisa teórica o entendimento das bases conceitual referente ao marketing territorial e do planejamento estratégico foi possível verificar que suas abordagens podem se articular com a lógica do Plano Diretor urbano que trata das demandas socioeconômicas das cidades promovendo um legado positivo onde tanto os objetivos de atratividade global podem ser atendidos como as demandas da população local. Essa situação foi identificada na literatura crítica em contextos de cidades de países desenvolvidos onde as estratégias vêm sendo utilizadas a mais tempo.

No que se refere ao estudo das condições brasileiras, tanto de seu marco legal urbano como da prática no uso dessas ferramentas de marketing territorial os resultados foram díspares e o caso analisado demonstra essa assertiva.

A partir da análise do Plano Diretor do Rio de Janeiro e Projeto de revitalização do Porto Maravilha foi possível compreender os principais desafios que podem surgir da combinação do planejamento urbano com a abordagem de marketing territorial e suas implicações sobre os reais problemas das cidades, e como estas práticas são abordadas no contexto brasileiro que pode ser transposto para cidades de urbanização desigual.

Como dito as práticas do marketing territorial, quando articuladas às demandas do planejamento urbano local, podem realmente fornecer um quadro favorável para a atratividade, uma maior visibilidade, a consolidação da governança local e metropolitana e o reforço da identidade local. Entretanto, no caso da realização de megaeventos no Brasil, realizados para se propulsionar na cena internacional, a imagem se tornou mais importante do que a articulação com possíveis legados às comunidades locais. Foi o caso do Projeto do Porto Maravilha como demonstrado no estudo empírico da pesquisa.

Pudemos verificar que o conceito de legado ainda é motivo de grande debate, pois ele não é automático, ou seja, ao realizar uma obra essa se constitui num legado. No entanto, foi essa a visão que se identificou no caso do Rio de Janeiro, o marketing de imagem criou associou a divulgação do legado as próprias obras como se elas em si representassem um atendimento de demandas socioeconômicas e propulsoras da qualidade de vida da população local.

Evidências na literatura de ex-cidades olímpicas sugerem que o sucesso de um processo de regeneração impulsionada por megaeventos depende de vários fatores críticos, incluindo o planejamento estratégico das intervenções, a integração de infraestrutura associada à economia de longo prazo e planos desenvolvimento urbano para a região.

É evidente que os espaços de consumo contribuem para a atratividade do seu território de origem. São espaços percebidos como ferramentas eficazes para promover imagens locais num contexto global, contando para isso com todo o aparato do marketing territorial.

Podemos tirar aprendizados das novas práticas de planejamento estratégico e desenvolvimento urbano apresentadas, levando em conta que cada um possui seu papel e que devem ser articulados. A título de melhor sintetizar os aprendizados sobre esse ponto forma destacados alguns pontos que poderiam ser objeto de um projeto de marketing urbano articulado a soluções urbanas para as demandas reais da população afim de maximizar o legado urbano, pode ser sintetizado nos pontos a seguir:

- **A aplicação de estratégias de promoção de cidades pode ser um forte instrumento de melhoramento de espaços urbanos :**

É ressaltado no decorrer da análise que quanto as estratégias de promoção das cidades e suas articulações a estratégia de política urbana local deve haver equilíbrio entre as atividades previstas pelo projeto de preparação dos eventos e os impactos locais urbanos e sociais devendo existir uma estratégia de gestão do legado para além do período do evento e voltada aos diferentes públicos.

- **Sustentabilidade urbana como prática :**

O porte e escala das intervenções de revitalização empreendidas num projeto de marketing territorial propicia aos gestores públicos e aos demais segmentos sociais a oportunidade de tornar a sustentabilidade urbana mais do que um discurso político. Pois são oportunidades de aplicar técnicas inteligentes e racionais de uso e reuso dos espaços urbanos e adotar soluções tecnológicas inovadoras e de baixo impacto. Com isso, a sustentabilidade urbana pode torna-se mais do que uma estratégia de promoção da “imagem da cidade verde”, tornando uma estratégia de venda de uma “real cidade vitrine sustentável”.

- **Uma oportunidade para melhorar as deficiências das cidades :**

No caso das cidades em desenvolvimento, como no caso brasileiro, os megaeventos esportivos foram apresentados como uma oportunidade para reduzir algumas das deficiências na infraestrutura urbana (principalmente transporte e saneamento). Esse é um argumento falacioso e a prática brasileira e de outras localidades em contextos semelhantes demonstrou o contrário. Muitos recursos que poderiam ser canalizados para esses fins foram desviados para equipamentos que pouco deixaram para a maioria da população.

Por fim, o desafio está na articulação entre as áreas de intervenção e a cidade como um todo e as alterações na dinâmica da gestão do espaço urbano de modo a viabilizar a continuidade das alterações positivas introduzida por ocasião do megaevento. A qualidade de um espaço de consumo destinado a durar e servir de legado para a sociedade deve ser construído de forma transparente e coletiva.

6.2 Limitações e recomendações da pesquisa

As principais limitações deste trabalho poderiam se resumir em dois pontos:

- Carência de estudos que associem a aplicação de marketing territorial em contexto de cidades de urbanização desigual, explorando suas relações com legados positivos para contextos de muitas carências de infraestrutura e equipamentos dessas cidades, para estabelecer a comparação com a ampla bibliografia no contexto internacional e por fim melhor ancorar o estudo de caso;

- Limitações metodológicas; relacionados ao levantamento de campo, ou seja, o estudo neste trabalho é empírico, baseado em análise de peças e documentos oficiais de planejamento urbano como o Plano Diretor. Na verdade, o método comparativo foi realizado levando-se em consideração limitações de tempo e falta de recursos. Seria desejável ter envolvido entrevistas com os vários atores da cidade como decisores urbanos, habitantes ou investidores.

Em relação aos estudos futuros que poderiam ser feitos na mesma linha deveriam sobretudo ser capazes de generalizar os resultados obtidos neste trabalho para outras situações brasileiras ou de cidades de urbanização desigual.

Seria também interessante acompanhar o desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro em seu processo de planejamento urbano estratégico e ao futuro da área do Porto Maravilha para verificar as possibilidades que foram identificadas nas intervenções urbanas em si transformarem em legados urbanos.

Capítulo 1- MARKETING COMO ESTRATÉGIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

_____. **As etapas do Marketing Territorial.** CHAMARD, C (dir.) ; ALAUX, C ; GAYET J ; Préface de ROUSSET, A. (2014). Le marketing territorial : Comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires. Paris: Ed. De Boeck.

_____. **Do ceu ao inferno em oito anos grecia vira antiexemplo de legado olímpico.** Disponível em: <http://olimpiadas.uol.com.br/noticias/redacao/2012/02/07/do-ceu-ao-inferno-em-oito-anos-grecia-vira-antiexemplo-de-legado-olimpico.htm>

_____. **Jogos Olímpicos de inverno de 2010 Vancouver.** Disponível em: <https://www.olympic.org/vancouver-2010>

_____. **Silicon Valley.** Disponível em: <http://www.businessinsider.com>

_____. **Museu Guggenheim e Logo Bilbao.** Disponíveis em: <http://www.bilbaoturismo.net/BilbaoTurismo/en/tourists>

ADVANI, D. **The new science of marketing.** Disponível em TED Original vídeo: <http://ed.ted.com/featured/k0mEfvZO>

ALEXANDRE, H; CUSIN, F; JUILLARD, C. (2010). **L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises.** Chaire Villes et Immobilier Paris Dauphine Crédit Foncier.

ARMONT, F. (1999). **La région, espace vécu.** Flammarion.

ASCHER, F. (1999). **Une nouvelle révolution urbaine.** Paris: Anthropo.

ATKINSON, R. D. (2012). **Innovation in Cities and innovation by Cities.** Disponível em: The Information Technology and Innovation Fondation (ITIF): <http://www.itif.org/files/2012-innovation-in-cities-by-cities.pdf>

BATHELOT, B. (Setembro de 2014). **Définitions marketing: L'encyclopédie illustrée du marketing.** Acesso em Outubro de 2015, disponível em <http://www.definitions-marketing.com/definition/branding/>

BRUUMA, H. (2001). **Public policy marketing: Marketing exchange in the Public sector.** European Journal of Marketing, N 35 PP. 11-12.

CASHMAN, R. (2003). **What is Olympic legacy?** In MORAGAS, M ; KENNETT, C; ;PUIG The Legacy of the Olympic Games: 1984-2000 (PP. 31-42). Lausanne: International Olympic Committee.

CHADOIN, O; GODIER, P; TAPIE, G. (2000). **Du politique à l'oeuvre - Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian - système et acteurs des grands projets urbains et architecturaux.** de l'Aube, La Tour d'Aigues, P. 240

CHAMARD, C (dir.) ; ALAUX, C ; GAYET J ; Préface de ROUSSET, A. (2014). **Le marketing territorial : Comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires.** Paris: Ed. De Boeck.

CHAPPELET, J. L. (2006). **A Tale of 3 Olympic Cities: What can Turin learn from the Olympic legacy of other Alpine cities?** In: TORRES, D. Major Sport Events as Opportunity for Development, Proceedings of the Valencia Summit (PP. 83-89). Valencia: Instituto Nóos.

COAFFEE, J. (2007). **Urban regeneration and renewal.** In: GOLD, J. R. Olympic Cities city agendas, planning and the world's games, 1896–2012. New York: Routledge.

DA COSTA, L; CORRÊA, D; RIZZUTI, E; MIRAGAYA, B-V. (2008). **Legados de Megaeventos Esportivos.** Brasília: Ministério do Esporte.

FLORIDA, R. (2002). **The Rise of the Creative Class.** Perseus Books Group.

GIRARD, V. (2014). **Le Marketing Territorial.** In: Marketing. Coord FERRANDI, J-M; LICHTLÉ, M-C. Dunod.

GOLLAIN, V. (2014). **Réussir sa démarche de marketing territorial : Méthode, techniques et bonnes pratiques.** Paris: Territorial Editions.

GOODCHILD, M F (1990) **Keynote address - what have we learned from the 1980s?**. Proceedings, Geographic Information Systems Seminar. Toronto: Ministry of Natural Resources, 10–20. (P.133)

GOTTDIENER, M. (2000). **New Forms of consumption.** p.269: Rowman & Littlefield Publisher.

GRATTON, C ; PREUSS, H . (2008). **Maximizing Olympic Impacts by Building Up Legacies.** The International Journal of the History of Sport.

HATEM, F. (2007). **Le marketing territorial principes, méthodes et pratiques.** EMS.

HOSPERS, G. (2004). **Place Marketing in Europe, the branding of the Oresund region.** Intereconomics, n 5, Setembro - Outubro, 271-279.

INGALLINA, P. (2001). **Le Projet Urbain.** Que sais je. Vendome PUF.

INGALLINA, P ; PARK, J-Y. (2005). **City marketing et espaces de consommation.** Les nouveaux enjeux de l'attractivité urbaine. in Urbanisme n°344.

KAPLANIDOU, K ; KAEADAKIS, K. (2010). **Understanding the Legacies of a Host Olympic City: The Case of the 2010 Vancouver Olympic Games.** Sport Marketing Quarterly v. 19, PP. 110-117.

KASSEN-NOOR, E. (2012). **Transport Legacy of the Olympic Games 1992-2012**. Michigan State University, East.

KOLTER, P. (1999). **A generic concept of marketing**. The journal of Marketing, 46-54.

LAGARNIER, R ; VILLALBA,B ; ZUINDEAU, B. (2002).**Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire**. Disponível em : <http://developpementdurable.revues.org/>

LEME, A. F. (2008). **Revisão descritiva do Modelo East London para legados de Jogos Olímpicos e Paraolímpicos**. In: L. Da Costa, D. Corrêa, E. Rizzuti, & B. e. Villano, Legados de Megaeventos Esportivos. Brasília: Ministério do Esporte (PP. 211-216).

LENDREVIE, J ; LÉVY, J ; LINDON, D. (2006). **Mercator**. Dunod: 8ème edition.

LÉVY, J; LUSSAULT, M; FERRIER, J-P.(2013). **Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés**. Belin.

MEYRONIN, B. (2012). **Marketing territorial - Enjeux et pratiques**. Paris: VUIBERT.

PAIVA, E. K. (2013). **A cidade para o cidadão. O legado urbano dos Jogos Olímpicos**. UnB: Tese de Doutorado.

PECQUEUR, B. (2005) **La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?** In Géographie, économie. Paris: Société 2005/4 (Vol. 7)

PECQUEUR, B; CROISSARD, S. (2007). **Des avantages comparatifs aux avantages différenciatifs, une approche par le territoire**. XLIIIe COLLOQUE DE L'ASRDLF.

POYNTER, G. (2008). **Regeneração urbana e legado olímpico de Londres 2012**. In: L. In: Da Costa, D. Corrêa, E. Rizzuti, & B. e. Villano, Legados de Megaeventos Esportivos. Brasília: Ministério do Esporte, P. 121-152.

PROCTOR, T. (2007). **Public Sector Marketing**. Pearson Education.

RIBEIRO, F. (2005.). **Instalações Esportivas – Planejamento e Desenvolvimento**. In: Atlas do Esporte no Brasil. Rio de Janeiro: Sharpe.

RUBIO, K. (1 de agosto de 2005). **Os jogos olímpicos e a transformação das cidades: os custos sociais de um megaevento**. Acesso em Junho de 2016, disponível em Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-85.htm>

SACK, R. (1992). **Place, Modernity and the Consumer's World**. Johns Hopkins University Press.

SARGEANT, A. (2009). **Marketing Management of Non Profit Organizations**.P. 520 Oxford University Press.

SAXENIAN, A.-L. (1994). **Regional Advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128**. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

STRAUSS, S. (2013). **Branding in the New Normal**. TEDxCoference, Think Branding, with Google .Acesso em Setembro de 2015, disponível em Sasha Strauss Channel: <https://www.youtube.com/watch?v=112CUjkg0ug>

URRY, J. (1995).**Consuming places**.London : Routledge.

VELTZ, P. (2004). **Il faut penser l'attractivité dans une économie relationnelle**. Pouvoir Locaux, N 61 dossier 11/2004.

WARD, S. (1998). **Selling places: The marketing and promotion of towns and cities 1850-2000**, London and New york. Spon Press.

Capitulo 2 - MARKETING TERRITORIAL E PLANEJAMENTO URBANO: SIMILARIDADES E DICOTOMIAS

_____. **Modelo de planejamento estratégico**. In BRYSON, J.M; EINSWEILER, R.C. (1988) **Strategic Planning: Threat and Opportunities for Planners**. Planner Press.

ARANTES, O ; VAINER, C; MARICATO, E. (2000). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes.

ASHWORTH, G J; VOOGD, H. (1990). **Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning**. London: Belhaven.

BRYSON, J.M; EINSWEILER, R.C. (1988) **Strategic Planning: Threat and Opportunities for Planners**. Planner Press.

CAMPBELL, S. (2003). **Green cities, growing cities, just cities?Urban planning and the contradictions of sustainable development**. In: CAMPBELL, S; FAINSTEIN, S. Readings in planning theory. Malden: Blackwell Publishing P. 435 – 458.

COMPANS, R. (2005). **Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais**. Centro de Estudos da Metrópole.

COSTA, J. H. (2007). **Trabalhadores de verão : políticas públicas, turismo e emprego no litoral potiguar**. Dissertação de Mestrado: UFRN.

CRUZ, R. C. (1997). **O Nordeste o tursimo(ta) que não vê**. In: Rodriguez, & A. Ayr, Turismo, Cidade, Globalização (pp. 210-218). São Paulo.

FERNANDES, A.-C. (2001). **Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo.** São Paulo. Espaço e Debates, N. 41, P. 26-4.

GERTNER, D; KOTLET, P. (2004). **O estratégico marketing de lugares.** HSM Management, N. 44, P. 62-93.

GONDIM, L. M. (2007). **O dragão do mar e a Fortaleza pós-moderna.** São Paulo: Annablume.

HAIDER, D. (1992). **Place wars: new realities of the 1990s'.** Economic Development Quarterly, N.6, P.127-145.

HARVEY, D. (1994). **A Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural.** Sao Paulo: Loyola.

HENDRICK, R. (2003). **Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: a comparative study of departments in milwaukee,** Journal of Public Administration Research and Theory Vol 13(4) PP 491-519.

KAUFMAN; JACOBS; HARVEY. (1987). **A public planning perspective on strategic planning.** Journal of the American Planning Association, N. 53, P. 23 -33,.

KAVARATZIS, M. (2009). **What can we learn from city marketing practice?** European Spatial Research and Policy, N.16, P. 41-58.

LACAZE, J.-P. (1990). **Les méthodes de l'urbanisme.** Paris: Presse Universitaire de France 6 eme Edition 2014.

MONTANARI, J ; BRACKER, J. (1986). **The strategic management process at the public planning unit level,** Strategic Management Journal Vol 7(3). PP 251-265.

NOVAIS, J. P. (2003). **Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico': deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano.** IPPUR, Brasil.: Tese de Doutorado.

NUTT, P ; BACKOFF, W. (1987). **A strategic management process for public and third-sector organizations,** Journal of the American Planning Association Vol 53 PP: 44-57.

NUTT, P. (1984). **A strategic planning network for non-profit organizations,** Strategic Management Journal Vol 5 PP 57-75.

PEREIRA, V. (2003). **Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte,** Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas. In: . CONGRESSO VIRTUAL DE TURISMO 2.

PETERS, T; WATERMAN, R. (1982). **In search of excellence**, Harper and Row, New York.

PORTER, M. (1989). **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus 15. ed.

RAINISTO, S. K. (2003). **Success Factors of Place Marketing: A Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States**. Helsinki: Tese de Doutorado.

SMITH; RING; PERRY. (1985). **Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints**. Academy of Management Review VOL 10(2) PP 276-286.

SOUZA, M. L. (2003). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

UN-HABITAT (2007) **A guide for Municipalities: Inclusive and Sustainable Urban Development Planning** , Volume 1 disponível em <https://unhabitat.org/books/a-guide-for-municipalities-inclusive-and-sustainable-urban-development-planning-volume-1/>

VAINER, C. (2000). **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. Petrópolis: Vozes, 192 p.

VIEIRA, N. M. (2000). **O lugar da história na cidade contemporânea: revitalização do bairro do Recife X recuperação do Pelourinho**. Dissertação de Mestrado: UFBA.

Capítulo 3 - O PLANO DIRETOR URBANO E AS DIFERENTES ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO QUE O INTEGRAM

_____. **ZAC de Bercy**. Disponível em <http://projets-architecte-urbanisme.fr/zac-bercy-paris-parc-village/>

BEZERRA M C ; ABCHICHE, L; ROCCI, A. (2016). **A Cidade sustentável como produto do marketing territorial Soluções de mobilidade urbana no caso do Porto Maravilha – Rio de Janeiro**. PNUM. Guimarães Portugal.

CASTRO, L G . (2007) **Operações urbanas em São Paulo – Interesse público ou construção especulativa do lugar**, Tese (Doutorado – Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP. São Paulo.

CLARK, D; KAHN, J ; OFEK, H. (1988). **City size, quality of life, and the urbanization deflator of the GNP: 1910-1984**. USA: South Econ J.

DEL RIO, V. (1990) **Introdução ao desenho urbano**. Pini, São Paulo.

ESTATUTO DA CIDADE, **Estatuto da Cidade** - Lei 10257/01 | Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

FIX, M. (2001) **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo.

FORSYTH, A. (2002). **Trajectories of planning theory: the 2001 ACSP anniversary round table**. Planning Theory, V. 1, N. 3, P. 203 – 208.

GUIMARÃES, S. T. (2005). **Nas trilhas da qualidade: algumas idéias, visões e conceitos sobre qualidade ambiental e qualidade de vida**. Florianópolis: Geosul.

LEAL, R. G. (2003). **Direito urbanístico: condições e possibilidades para o espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar.

LOPES, R. (1998). **A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico de Cidades**. Rio de Janeiro: Mauad.

MARICATO, E ; FERREIRA, J S W. (2002). **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In L. M. Osório, Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris.

MARICATO, E. (2001). **Brasil, Cidades – Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes. pp. 47-124.

MONTANDON, D. (2009). **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

MORATO, R. G. (2004). **A natureza multidimensional da Qualidade de Vida**. USP: Dissertação de Mestrado.

MURICY, C. (2000) **Depoimento à Cadernos de Urbanismo: “Operações Urbanas”: Como você avalia a realização das articulações público-privadas no Brasil?** In L. M. Osório, Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris.

OLIVEIRA, R. F. (2005). **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: 2. ed. rev., atual. eampl. .

Osório, L. M; Fabris, S A: (2002) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo.

RIBAS, O. T. (2003). **A sustentabilidade das cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. UnB: Tese de Doutorado .

SALES, P. M. R. (2011) **Operações Urbanas Consorciadas**. In: IPPUR - OBSERVATÓRIO DAS CIDADES. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades - CD anexo de Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital

SANTOS, M. (1994). **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC 2. ed.

SAULE, J.; NELSON; ROLNIK, R. (2002). **O estatuto da cidade e o plano diretor**. In: L. M. org, In. (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras (p. 64). Porto Alegre:: Sérgio Antônio Fabris Editor.

VILLAÇA, F. J. (1999). **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: C. Deak, & S. R. (Org), O processo de urbanização no Brasil (pp. 169-244). São Paulo: FUPAM/EDUSP.

Capítulo 4 - PROMOÇÃO DA ATRATIVIDADE TERRITORIAL POR MEIO DO PLANO DIRETOR E DO PLANO ESTRATÉGICO

_____. **CDURP** (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio). Porto Maravilha. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio, 2013.

COSTA; DA MOURA et al. (2011) **O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros**. In: SANTOS JUNIOR, O; MONTANDON, D. p. 265.

_____. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. (2004). Rio de Janeiro,

_____. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. (2009). Rio de Janeiro,

_____. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. (2013). Rio de Janeiro,

_____. **CVB**. Rio Convention & Visitors Bureau. Disponível em <http://www.rcvb.com.br/>

_____. **CVM (2013a)**. Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiato.asp?file=%5Cinst%5Cinst401.htm>

_____. **Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro**. (1992). Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/plano-diretor1>

_____. **Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro**. (2011). Rio de Janeiro. Disponível em http://www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/pastas/legislacao/plano_diretor_edicao_reduzida_comentada.pdf

ABREU, M . (1987) **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos.

AMENDOLA, M. (2002). **O ordenamento urbano carioca sob a ótica do plano estratégico de cidades**. Revista Geo-Paisagem, Vol. 1, Número 2, p. 01-06. In: http://www.feth.ggf.br/Plano_estrategico.htm

AMSLER S. T. **The Redevelopment Of Rio De Janeiro's Historic Port District: A Study of Urban Waterfront Revitalization as a Catalyst for Real Estate Development**. (2011) Graduate School of Architecture, Planning and Preservation. New York: Columbia University.

LOPES, R. (1998). **A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico de Cidades**. Rio de Janeiro: Mauad.

PASQUOTTO, G B.(2016) **O Edifício Cultural como Estratégia de Intervenção Urbana: A Cidade das Artes na Barra da Tijuca, Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

PECRJ. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. (1995).Rio de Janeiro,

PIRES, F. (05 nov. 2010) **Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã**. Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XV, nº 895 (13)

RIO ESTUDOS. A Cidade que será a mais linda metrópole do mundo. In: **Rio Estudos**, n. 155, 2005. p. 01-10. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/13597400/a-cidade-que-sera-a-mais-linda-metropole-do-mundo-fau-ufpa> .

SANCHEZ, F. (2015) **A Cidade Maravilhosa e as disputas simbólicas atores, instrumentos e gramáticas territoriais**. II Conference Mega-events and cities. Rio de Janeiro.

SCHASBERG, B ; LOPES, A. **O tema metropolitano nos planos diretores**. In SANTOS, JUNIOR, O; MONTANDON D. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: IPPUR/ UFRJ, 2011. P 35

TOLEDO. M.P. (2012). **Participação de Instituições Locais em Projetos de Revitalização Urbana: O Caso do Projeto Porto Maravilha na Cidade do Rio de Janeiro** . Dissertação. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/est_acad/ea3.pdf

VAINER, C. (2011), **Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro**. *Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, vol. 14.

Capítulo 5 - ESTUDO DE CASO: LEGADO URBANO DO PROJETO PORTO MARAVILHA NO RIO DE JANEIRO

_____. **Dossiê Jogos Olímpicos 2016 no Rio de Janeiro**, Fundação Heinrich Böll Brasil. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/dossie-jogos-olimpicos-2016-no-rio-de-janeiro>

AAEA (2010). **Estudo de Viabilidade - Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (“OUCPRJ”)**. Amaral D'Avila Engenharia De Avaliações. Disponível em <http://portomaravilha.com.br/web/esq/mnuTransparencia.aspx>

BENJAMIM, A F. (2003) **Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro: A construção de um espaço público em defesa do Plano Diretor**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

COSTA, M. (2004). **A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação**. Cenários para o porto do Rio de Janeiro. São Paulo: Edunesp.

DINIZ, N. (2014). **Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ed. Rio de Janeiro: Letra Capita.

MONIÉ, F; SILVA, V. (2014). **Waterfronts e relações cidade/porto o caso do porto maravilha em Rio de Janeiro**. Fonte: PORTUS: the online magazine of RETE nº 28, outubro 2014, ano XIV, Venice, RETE em.: <http://portusonline.org/waterfronts-e-relacao-cidadeporto-o-caso-do-porto-maravilha-em-rio-de-janeiro/>

Porto Maravilha. (s.d.). Fonte: <http://www.portomaravilha.com.br/index.aspx>

SILVA, J.A. (2012) **Direito Urbanístico Brasileiro**. Malheiros Editora Ltda. In SILVA, ORRICO, PORTO. **Parceria Público Privada: O caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Programa de Engenharia de Transportes. COPPE/UFRJ.

UNITED NATIONS. (s.d.). Acesso em 09 de Setembro de 2015, disponível em **Sustainable development goals - United Nations**: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

WERNECK, M. (2016) **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.