

Reinserção de áreas em declínio à dinâmica urbana: conceitos e instrumentos de apoio à elaboração de intervenções urbanas

Reinserction of deteriorated urban spaces to urban dynamics: concepts and instruments to support urban interventions

Reinserción de áreas en deterioro a la dinámica urbana: conceptos e instrumentos para apoyar las intervenciones urbanas

Artur Rocci, mestre em Arquitetura e Urbanismo, PPGFAU/UnB.

E-mail: alcrocci@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6051-9774>

Maria do Carmo Bezerra, PhD., professora associada da Faculdade de Arquitetura e urbanismo Universidade de Brasília.

E-mail: macarmo@unb.br

 <https://orcid.org/0000-0002-7736-5265>

Para citar este artigo: ROCCI, A.; BEZERRA, M. do C. Reinserção de áreas em declínio à dinâmica urbana: conceitos e instrumentos de apoio à elaboração de intervenções urbanas. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 127-144, 2021. DOI 10.5935/cadernospos.v21n1p127-144.

Submissão: 2020-01-24

Aceite: 2020-07-15

Resumo

O artigo discute as intervenções urbanas voltadas à reintegração de espaços degradados à dinâmica urbana como forma de promoção da cidade sustentável, dado que significam o reaproveitamento de recursos espaciais, socioeconômicos e ambientais. A análise foca a necessidade de uma adequada identificação do que levou o espaço a não mais responder às demandas da cidade e a definição de instrumentos urbanísticos para que as intervenções sejam duradouras. A metodologia investiga a evolução das abordagens de intervenções urbanas para correlacionar com os tipos de declínio urbano e discute o potencial dos instrumentos urbanísticos de gestão urbana para apoiar tais intervenções. O estudo empírico utiliza os resultados da base teórica para analisar os três projetos ganhadores do concurso, destinados a reintegrar a avenida W3 Sul em Brasília à dinâmica da cidade: diagnósticos, intervenções e instrumentos urbanísticos propostos para sua implantação. Como resultado, destaca-se que a maioria dos projetos se pauta em melhorias do desenho urbano com poucas alterações de uso e sem apontar instrumentos de gestão capazes de promover a integração à dinâmica urbana da área.

Palavras-chave: Requalificação urbana; Intervenções urbanas; Instrumentos urbanísticos; operações urbanas; Brasília.

Abstract

The paper discusses urban interventions directed to the reintegration of degraded spaces to urban dynamics as a form to promote the sustainable city; *i.e.* the reuse of spatial, socioeconomic and environmental resources. The analysis focus on a proper identification of what led the urban space not to attend the demands of the city anymore and on a definition of urban instruments of management which can help urban interventions be more durable. The methodology examines the evolution of different approaches of urban interventions in order to correlate types of urban degraded spaces and discusses the potencial of urban management tools to support these interventions. The empiric study uses the results of the theoretical investigation to analyze the three winners of the public contest destined to reintegrate the South W3 avenue in Brasilia to the city dynamics: diagnosis, interventions and urban instruments of management tools proposed for its implantation. The results pointed out the emphasis on urban design improvements in the projects and few changes of the uses without indicating urban instruments of management tools capable of promoting the reinsercion of degraded areas to the urban dynamics of the city.

Keywords: Deteriorated urban spaces; Urban interventions; Management tools; Public-Private Partnerships; Brasilia.

Resumen

El artículo analiza las intervenciones urbanas destinadas a la reintegración de espacios degradados a la dinámica urbana como una forma de promover una ciudad sostenible, ya que significan la reutilización de recursos espaciales, socioeconómicos y ambientales. El análisis se centra en la necesidad de una identificación adecuada de lo que llevó al espacio a dejar de responder a las demandas de la ciudad y en la definición

de instrumentos de planificación urbana para que las intervenciones sean duraderas. La metodología investiga la evolución de los enfoques de las intervenciones urbanas para correlacionarlos con los tipos de declive urbano y analiza el potencial de los instrumentos de planificación urbana para apoyar tales intervenciones. El estudio empírico utiliza los resultados de la base teórica para analizar los tres proyectos ganadores del concurso destinados a reintegrar la Avenida W3 Sul en Brasilia a la dinámica de la ciudad: diagnósticos, intervenciones e instrumentos urbanos propuestos para su implementación. Como resultado, se destaca que la mayoría de los proyectos se basan en mejoras en el diseño urbano con pocos cambios en el uso y sin señalar instrumentos de gestión capaces de promover la integración de la dinámica urbana del área.

Palabras Clave: Requalificación urbana; Intervenciones urbanas; Instrumentos urbanos; Asociaciones Público-Privadas; Brasilia.

INTRODUÇÃO

A lógica das cidades sustentáveis remete ao estudo do reaproveitamento dos espaços urbanos, sendo uma de suas expressões a dinamização de áreas urbanas em declínio, reutilizando espaços bem localizados com infraestrutura e reduzindo pressões de expansão sobre os espaços naturais (SOUZA, 2012). Um desafio é reinventar frações da cidade consolidada, inserindo a diversidade de usos que o momento atual demanda e qualificando os espaços urbanos para a apropriação da população.

A grande maioria das iniciativas no país, relativas a esse tipo de intervenção urbana, tende a ter um período inicial de atração, geralmente sustentada por iniciativas do poder local que promove eventos e incentiva a visita da nova área, que se segue por um abandono, o que significa que não ocorreu o atendimento de demandas que a cidade considera necessárias. A pergunta que fica é: qual a correlação entre as razões de declínio, a lógica da intervenção realizada e as reais necessidades da cidade?

Assim, antes de definir a intervenção urbana a ser adotada é preciso identificar as causas de declínio, as demandas existentes por espaços na cidade e as possibilidades de adequabilidade da área a essas novas funções.

As cidades, desde muitos anos, têm passado por intervenções transformadoras de seu território já consolidado, e esses processos receberam diferentes denominações, como renovação, reabilitação, revitalização, requalificação e outras terminologias semelhantes (SIMÕES JÚNIOR, 1994; DEL RIO, 2001; e HERZOG, 2011). Existe entre os diferentes conceitos uma relação tanto com a concepção de gestão urbana adotada como com as causas do declínio da área em questão. Igualmente, existem instrumentos urbanísticos que potencializam essas “reutilizações urbanas” em maior ou menor consonância com a promoção da sustentabilidade socioeconômica da área.

Essas são questões motivadoras da discussão que aqui se procede com o objetivo de enfrentar o desafio da reinserção de áreas em declínio à dinâmica urbana. Para alcançar o objetivo, foram caracterizadas as diferenças conceituais entre os tipos de intervenção e identificados os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados de modo que a intervenção no espaço urbano se dê com maior assertividade em resposta às especificidades locais. Um estudo empírico para identificar como esses passos ocorrem na prática das intervenções urbanas foi utilizado tomando como objeto os projetos ganhadores do concurso para revitalização da avenida W3 Sul, em Brasília.

A avenida W3 Sul, um dos eixos estruturantes do Plano Piloto de Brasília, localiza-se a oeste da cidade, separando uma área comercial de uma área residencial. Nos anos de 1960 e 1970 despontou como a mais importante avenida comercial de Brasília. A partir dos anos 1980 se inicia um processo de abandono, já se configurando como área em declínio há mais de uma década. O fato coincide com a estruturação de outras áreas da cidade, que passaram a desempenhar o seu papel, de forma inicial dentro do próprio Plano Piloto e, mais adiante, pela formação de outras centralidades (CAVALCANTE, 2009) no contexto do

conglomerado urbano do DF. Hoje, seu comércio está em decadência, o que se reflete em sua manutenção.

Como resultado, visa-se contribuir com a discussão do melhor tipo de intervenção e de instrumentos urbanísticos para reinserção na avenida à dinâmica urbana de Brasília, aprendizado que pode ser replicado para outros contextos.

Referências conceituais

É frequente a discussão sobre a morte das cidades, mesmo considerando que o processo de urbanização continua se expandindo no mundo e que mais de 50% da população mundial vive em cidades. O entendimento do fenômeno está ligado às características unifomizadas que os espaços urbanos passaram a adquirir pela adoção dos mesmos modelos e normas urbanísticas, que quase sempre não consideram as especificidades locais. Por outro lado, a crença de que as normas e modelos respondem à “verdade técnica” faz com que os espaços não evoluam se adaptando às novas demandas (BEZERRA; MARTINS; PINHEIRO, 2018).

Nesse sentido, vale discutir o que se considera um espaço com vitalidade e urbanidade e aquele que carece de intervenções para readequá-lo às necessidades das cidades, ou seja, à dinâmica urbana.

Visões sobre a dinâmica urbana

O dinamismo de um espaço urbano é função da relação entre a quantidade de pessoas que usufruem e vivem no ambiente urbano e da oferta de espaços de integração social disponível. Não se trata de uma relação quantitativa, mas qualitativa que é dada pela configuração urbana, ou seja, pelo arranjo espacial entre os espaços públicos e privados para atender o desempenho das atividades (BEZERRA; MARTINS; PINHEIRO, 2018).

Segundo os estudos de Gehl (2015) e Jacobs (2000), um espaço público de qualidade é aquele que apresenta uma gama complexa de atividades versáteis e diversificadas, sendo capaz de atrair pessoas tanto para caminhadas breves quanto para permanência. É comum pessoas preferirem caminhar por uma rua movimentada a uma rua deserta justamente por apresentar maior vida, opções de atividades e sensação de segurança. Portanto, se o objetivo é conseguir cidades vivas e atrativas, é fundamental prestar atenção no potencial de atração que os espaços geram e nas oportunidades de permanência.

A densidade é a característica mais apontada por autores (SABOYA, 2016; GEHL, 2015; JACOBS, 2000) que abordam o tema da dinâmica urbana e possui fundamento nas possibilidades que traz para outras características ao espaço. A maior densidade de habitantes está associada a um espaço que gera um leque de equipamentos, serviços, comércios e atividades de lazer, cultura e entretenimento, contribuindo para espaços multifuncionais. Esse conjunto de atividades leva à dinamização, que possui na pujança da economia local um de seus indicadores. Por outro lado, a densidade também permite um melhor aproveitamento de infraestrutura de mobilidade e transporte público,

saneamento e energia, que por sua vez atraem serviços para a localidade fechando um ciclo de benefícios.

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

A partir da crítica ao urbanismo modernista, Rogers (2012) divide o espaço urbano em dois grupos: espaços multifuncionais e monofuncionais. Os espaços multifuncionais são aqueles que possuem uma variedade de usos e, dessa forma, atraem uma maior diversidade de pessoas e usuários. São espaços multifuncionais aqueles que abrigam usos como praças, ruas, mercados, parques, cafés, lojas e habitações. O seu oposto seriam os espaços monofuncionais, marcados pela segregação de usos e o espalhamento urbano que, de modo geral, respondem às características do urbanismo modernista. A análise de Rogers (2012) leva ao entendimento de que a promoção do espaço multifuncional gera diversidade social e seria capaz de promover a economia local proporcionando aos habitantes os recursos característicos das cidades. A partir das discussões sobre espaços mono e multifuncionais, assim como entre compactos e dispersos, abre-se o debate sobre as experiências de vivências urbanas, que para muitos explica o declínio de áreas urbanas e que possuiriam raízes no urbanismo modernista (HOLANDA, 2002).

Fatores de declínio das áreas urbanas

Por que uma área da cidade entra em declínio de suas funções? Causas e efeitos muitas vezes se confundem, mas podemos dizer que as causas e efeitos têm origens internas e externas à área ou à cidade (VARGAS; CASTILHO, 2006). O declínio nunca se deve a uma causa pontual e por isso as intervenções urbanas de caráter pontual dificilmente são exitosas.

Com relação às causas de origens externas à cidade, as mais recorrentes dizem respeito à concorrência com cidades próximas, que podem conjugar aspectos locais ou econômicos mais favoráveis. Nos dias atuais, essas concorrências existem em nível planetário, em várias cidades concorrem para definir um *branding* (INGALLINA; PARK, 2005) que atraia negócios e pessoas que garantam seu protagonismo global.

Entre as causas internas à cidade, ainda é possível destacar aquelas que dizem respeito à concorrência entre áreas de uma mesma cidade pela criação de novas centralidades, espontâneas ou induzidas pelo planejamento. São comuns as estratégias de expansão urbana predatórias entre as diversas áreas da cidade, onde se gera oferta imobiliária mais promissora com avanços tecnológicos não encontrados nos centros mais antigos em detrimento de investimentos nas áreas consolidadas (VARGAS; CASTILHO, 2006).

Existe outro fator externo de declínio de frações urbanas que se refere à dinâmica das atividades econômicas, *stricto sensu*, e que possuem forte impacto na alteração dos espaços urbanos. As inovações tecnológicas associadas à indústria têm gerado novas demandas espaciais, pois passam a demandar outra localização em função de necessidades logísticas ou de mão de obra. Isso ocorreu com maior impacto em cidades da primeira onda de industrialização, mas, também, em áreas de cidades de países emergentes. Um reflexo direto se deu em áreas industriais e zonas portuárias e até áreas comerciais que foram sendo abandonadas. São áreas que tiveram um auge econômico, que se cristalizaram no tempo e passaram a não atender novas demandas socioeconômicas (VARGAS; CASTILHO, 2006).

Ainda de natureza interna, mas com caráter local, da área que se encontra em declínio, destaca-se o conjunto de normas urbanísticas que regulam a área e que podem não estar mais respondendo às demandas associadas às possíveis atividades que a área poderia ocupar no conjunto da cidade. Dentro desse conjunto de normas, pode-se incluir aquelas que resultam em dotar ou não os espaços públicos e privados de qualidades para novos usos, que levam à desatualização tecnológica das edificações e ao desempenho do sistema viário e trânsito (BEZERRA; MARTINS; PINHEIRO, 2018).

Em decorrência das causas aparecem os efeitos, que muitas vezes são confundidos como se fossem a razão do declínio. Abandono e desocupação de edificações residenciais, comerciais e de serviços; apropriação não regulamentada de espaços públicos e ocupação de edificações por usos ilegais. Tudo isso ocorre como consequência de um espaço que não mais responde às necessidades que a população demanda da área. São decorrentes da ausência de ajustes no ordenamento territorial realizados em tempo hábil, antes de essas consequências se configurarem.

Em síntese, verifica-se que alguns fatores podem ser apontados como deflagradores de declínio de uma área urbana: (i) concorrência entre cidades que disputam utilizando aspectos locais, serviços, normas e tecnologias urbanas como atrativos econômicos; (ii) a expansão urbana que cria novas centralidades em detrimento de investimentos em áreas já consolidadas; (iii) mudanças no cenário econômico e modelos de produção que abandonam zonas industriais e portuárias; (iv) novas tipologias comerciais que torna desatualizado o comércio varejista que trazia vitalidade aos centros das cidades.

Diferentes conceitos para intervenções em áreas urbanas em declínio

De início, vale destacar os tipos mais recorrentes de áreas em declínio. Segundo Vargas e Castilho (2006), os conceitos de deterioração e degradação são os mais utilizados. As diferenças estão associadas à perda da função de espaços urbanos, ao dano ou à ruína de suas estruturas físicas ou ao rebaixamento do valor econômico de determinado lugar. A deterioração se associa mais às estruturas físicas e a degradação acontece quando, além de as estruturas físicas estarem em risco, verifica-se uma decadência econômica.

Tomando como base essa terminologia que caracteriza duas situações que podem acometer uma fração urbana e, tendo em conta a necessidade de intervenção na área para sua dinamização e integração à cidade, cabe definir as estratégias de intervenção diante do tipo de problema identificado.

A pergunta seria: quais características de um projeto urbano com potencial de promover essas mudanças não se referem apenas às condições físicas do espaço? Ao longo da história do urbanismo podemos nomear algumas abordagens que foram sendo adotadas, já que o fenômeno não é recente. É possível diferenciar algumas posturas conceituais que levam a modelos urbanísticos diferentes como: renovação, revitalização, reabilitação e requalificação. Uma breve revisão bibliográfica (SIMÕES JÚNIOR, 1994; DEL RIO, 2001; HERZOG, 2011; MEDEIROS, 2015) levou à elaboração dos quadros 1 e 2.

Principais características das intervenções urbanas		
	Renovação Urbana	Reabilitação Urbana
Objetivos	Atender as novas demandas da sociedade (estilos de vida e organização do funcionamento) na era industrial.	Melhoria na vitalidade dos espaços com atendimento aos moradores locais (ênfase no social).
Estratégias	Cria um cenário urbano pautado no embelezamento, higienismo e sanitarismo da cidade; implanta uma nova morfologia pautada na arquitetura internacional como repertório. Processo técnico e com decisões políticas.	Reutilização dos mesmos conjuntos urbanos como forma de preservação do patrimônio e manutenção da cultura urbana; Processo de planejamento participativo com os habitantes locais e decisões políticas.
Escala espacial	Utilizada para qualquer área da cidade.	Mais utilizado em áreas centrais.
Intervenção no espaço físico	Demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes e substituição por um novo padrão urbano; Construção de conjuntos habitacionais e grandes avenidas.	Conservação e preservação do patrimônio histórico e identidade local. Melhorias nos espaços públicos e edifícios, infraestrutura já existente e instalação de novos equipamentos públicos.
Resultados	Predomínio de espaços homogêneos, monofuncionais e monumentais. Normamente com aspectos históricos locais apagados; Readequação à nova função urbana estabelecida.	Conjuntos urbanos conservados e preservados; Melhoria das condições de habitação da população local sem necessariamente instalar novas atividades econômicas; Baixa chance de se manter sem o contínuo aporte de recursos públicos.

Quadro 1: Definições de tipologias de intervenção para reversão de declínio de áreas urbanas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Principais características das intervenções urbanas		
	Revitalização urbana	Requalificação urbana
Objetivos	Melhoria na vitalidade do ponto de vista social, cultural e, principalmente, econômico.	Intervenções que buscam uma nova função para a área que a revitalize do ponto de vista social econômico e cultural. Atribui uma nova qualificação a área.
Estratégias	Reutilização dos mesmos conjuntos urbanos procurando agregar valor econômico ao patrimônio por meio de atividades culturais e de turismo; Criação de nova imagem para cidade com valores locais e internacionais; Processo participativo com ênfase nos agentes culturais e de turismo com decisões políticas.	Agrega reutilização de conjuntos existentes de alto valor histórico-cultural com alterações do uso de solo para atender novas atividades econômicas que responda as necessidades socioeconômicas da atualidade; Processo participativo com envolvimento de agentes internos e externos à área. Participação de atores do setor privado e público com decisão política.
Escala espacial	Mais utilizada em áreas centrais, waterfronts e zonas portuárias.	Mais utilizada em áreas centrais, waterfronts, zonas portuárias.
Intervenção no espaço físico	Conservação e preservação do patrimônio histórico e identidade local. Melhorias nos espaços públicos e edifícios e da infraestrutura. Valorização e ressignificação de símbolos antigos sem inibir símbolos modernos.	Preservação do patrimônio histórico mais relevante e construção de projetos símbolo da intervenção; Alteração da estrutura urbana com atualização tecnológica e de mobilidade. Desenho do espaço público com novas infraestruturas e equipamentos; Prioridade ao uso misto das atividades urbanas.
Resultados	Conjuntos urbanos preservados. Melhoria das condições de habitação da população local com inserção de atividades econômicas de cultura e turismo. Criação de nova imagem da área na cidade e no cenário econômico do turismo; Dependência do poder público para manutenção e regulação dos espaços.	Área degradada inserida a dinâmica urbana pela definição de novas funções urbanas; Criação de nova imagem da cidade num cenário econômico global competitivo; Grande possibilidade de gentrificação; Tendência a necessitar de menores recursos públicos para manutenção dado o interesse das atividades econômicas instaladas na área.

Quadro 2: Definições de tipologias de intervenção para reversão de declínio de áreas urbanas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Apesar da similaridade em várias das abordagens referidas, existe certo consenso de que a renovação se trata de uma intervenção drástica e que desconsidera a história do lugar e tem sido pouco adotada na atualidade. A requalificação tem sido o enfoque mais adotado para enfrentamento dos problemas de áreas que necessitam de ressignificação de seus espaços para que possam responder às novas demandas socioeconômicas de que a cidade necessita, dado que sua antiga função foi perdida. A reabilitação promove intervenções físicas com ênfase nos aspectos sociais voltados para atender os grupos em estado de risco instalados na área e a revitalização está associada a melhorias urbanas sem necessariamente uma alteração da dinâmica socioeconômica, mas para manutenção da atividade anterior que a área possuía.

Avaliação do potencial dos diferentes tipos de instrumentos urbanísticos para promoção da requalificação urbana

O estudo de adequação entre os instrumentos urbanísticos e as intervenções urbanas se deu com o objetivo de identificar aqueles que melhor apoiam a integração à dinâmica da cidade com foco em intervenções de requalificação urbana. Como visto, a requalificação de uma área não se dá apenas como

resultado de obras físicas, ou seja, um projeto urbanístico; faz-se necessário um arranjo de gestão para articular os aspectos de ordenamento territorial com os de natureza socioeconômica. Assim, cabe verificar na legislação urbana brasileira os instrumentos que podem apoiar os projetos voltados a resgatar a dinâmica urbana de forma duradoura.

O Estatuto da Cidade – EC, Lei Federal 10.257/2001, estabeleceu diversas diretrizes que visam promover o desenvolvimento urbano e apresentou instrumentos para a gestão do espaço das cidades. O EC combina instrumentos tradicionais e instrumentos inovadores de modo a aumentar as possibilidades para que os municípios estabeleçam uma ordem urbanística mais eficiente e justa.

Com os instrumentos tradicionais de planejamento urbano de regulação físico-territorial como o zoneamento, parcelamento do solo e código de obras (onde definem-se regras para gabarito, afastamentos, taxa de ocupação, índice máximo de aproveitamento do solo etc.), pode-se agir sobre forma, volume, densidade, limites de altura e obrigatoriedade de áreas livres para uma determinada área.

Já os instrumentos mais recentes de natureza tributária e financeira possuem como princípio a recuperação de mais-valias e buscam um retorno à comunidade dos incrementos de valor da terra decorrente de ações diversas e investimentos públicos.

Segundo o Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Ministério das Cidades, 2008), instrumentos como: edificação ou utilização compulsória, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo; desapropriação; tombamento de imóveis, direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; consórcio imobiliário; concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia e outros não foram originalmente concebidos com foco em reintegração urbana de áreas em declínio, mas podem ser utilizados para um melhor desempenho desse tipo de intervenção urbana.

Os instrumentos de recuperação de mais-valias de caráter estratégico têm sido utilizados por grandes projetos urbanos com atuação em áreas em declínio no plano internacional. Cidades de diversos países (Londres, Barcelona e Boston, para citar algumas mais conhecidas) utilizaram tais instrumentos urbanísticos para recuperar parte do incremento do valor da terra decorrente de intervenções em áreas antes em declínio que lograram a reinserção à dinâmica urbana por meio de parcerias público-privadas.

Após análise da contribuição dos instrumentos de incentivo ao desenvolvimento urbano para facilitar intervenções urbanas, que pode ser encontrada em Rocci (2017), destaca-se o potencial da Operação Urbana Consorciada – OUC. Trata-se de um instrumento que viabiliza transformações estruturais no território da cidade, articulando diferentes atores sociais para a redefinição do potencial econômico local com geração de recursos ao poder público para investir nas melhorias de infraestrutura urbana capaz de atingir objetivos urbanísticos e sociais.

Avaliação dos projetos para reintegração da avenida W3 Sul à dinâmica urbana de Brasília

Várias iniciativas para reverter o processo de declínio da avenida W3 Sul em Brasília foram adotadas pelo poder público no decorrer dos anos. As primeiras iniciativas surgem em 1982 e até hoje a área integra o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Pdot) de 2009, como área prioritária de intervenção para reinserção na dinâmica urbana (GDF, 2009).

O projeto de urbanismo de Brasília, concebido por Lúcio Costa, está estruturado por eixos viários que atribuem forma ao desenho da cidade, sendo responsáveis por sua legibilidade como um todo. Os mais simbólicos são o Eixo Rodoviário, que define as áreas residenciais e se intercepta ortogonalmente com o Eixo Monumental, onde estão os principais edifícios governamentais, e juntos definem a forma de “avião” da cidade. A avenida W3 é, também, um desses eixos localizados paralelamente ao eixo rodoviário a oeste, entre as Quadras 700 e 300 (Figura 1).

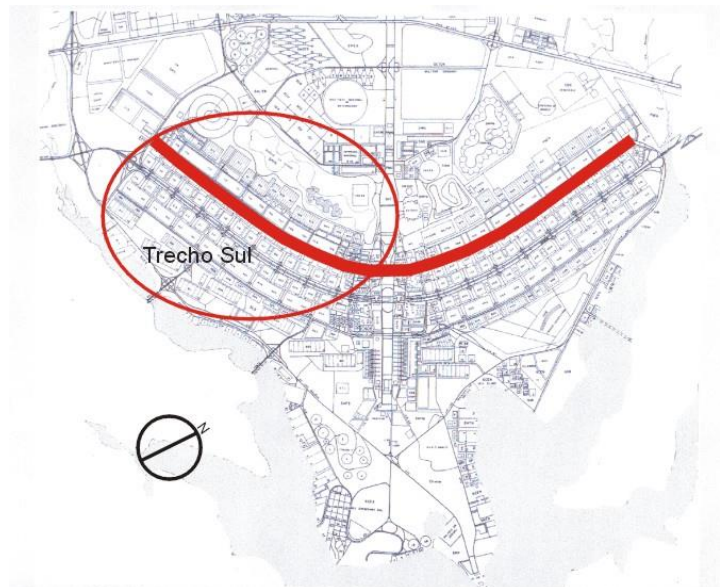


Figura 1: Plano Piloto de Brasília com Avenida W3, marcada em vermelho com destaque da W3 Sul. Fonte: Pdot-DF, 2009, adaptada pelos autores.

Em 2002, o Governo do Distrito Federal – GDF firmou convênio com o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB para a promoção do “Concurso público nacional de ideias e estudos preliminares de arquitetura e urbanismo para a revitalização da avenida W3 Sul e Norte”. Foram apresentadas 22 propostas e premiados três projetos que serão analisados a partir das referências conceituais expostas.

A avaliação procedida se deu sobre os fatores identificados como relevantes para o êxito de uma intervenção urbana de área em declínio: (i) pertinência dos diagnósticos sobre as causas externas e internas de declínio da área; (ii) a natureza

das propostas em relação ao problema real e/ou identificado pelos autores; (iii) instrumentos urbanísticos definidos para apoio da implementação e gestão.

De início, foi realizada pelos autores uma leitura das causas de declínio da avenida W3 Sul que irá, também, balizar a análise dos projetos. A avenida possui predominantemente razões internas à cidade e externas à área que explicam seu declínio. Essas decorrem de fatores históricos de implantação da cidade de Brasília. Em seu apogeu, nas décadas de 1960 e 1970, era a mais importante avenida comercial da cidade e ponto de encontro obrigatório (Figura 2). Tratava-se da única área comercial e de serviços implantada no Plano Piloto, pois nem os comércios locais, que ficam junto às superquadras residenciais, nem o Setor Comercial Sul, na área central, haviam sido construídos. Em paralelo à implantação dessas áreas ao longo das décadas de 1970 e 1980, outras áreas foram se consolidando, como o corredor de serviços da Estrada Parque de Indústria e Abastecimento – Epia, onde se instalaram *shoppings centers* e supermercados. A Epia está localizada de forma equidistante entre o Plano Piloto e outros núcleos urbanos do conjunto urbano do DF. Assim, novas centralidades vão se estruturando e, nesse contexto, a W3 Sul aos poucos perdeu sua atratividade, não atendendo mais como comércio local, nem como centro de atividades de profissionais liberais e congêneres e tampouco como centro comercial microrregional.



Figura 2: Encontros na Avenida W3 Sul (1965). Fonte: Arquivo Público do DF. Figura 3: Vista geral das lojas fechadas depois de ocupadas por um comércio popular (2000). Fonte: Jornal Correio Braziliense (on-line).

Internamente à área, como consequência, vão se instalando indicadores de declínio. As edificações se tornam defasadas em termos de tecnologias e materiais, o acesso a pé e por carros é dificultado e o declínio do comércio leva a uma manutenção deficiente (Figura 3).

A partir das causas apresentadas de degradação da W3 Sul surge a questão: as propostas do concurso exploram as demandas que podem responder às expectativas sociais atuais de modo a atribuir novos usos capazes de reinserir o espaço na dinâmica urbana?

Uma análise dos diagnósticos e das propostas se encontra em síntese no Quadro 3, onde se veem as causas de degradação que são apontadas pelos autores,

subdivididas em causas externas e causas internas à área; natureza das propostas subdivididas em melhorias do espaço público, diretrizes de ocupação do solo e instrumentos urbanísticos para sua implantação e gestão.

Projetos	Diagnósticos		Natureza das propostas		
	Causas externas	Causas internas	Melhorias do espaço público	Diretrizes de ocupação do solo	Instrumentos de gestão
1º lugar	Não houve um diagnóstico o qual identifique as causas externas de degradação da avenida.	Faz referência a degradação do ambiente físico ambiental da avenida.	Recuperação dos espaços públicos das áreas residenciais, quadras 700. Duplicação da via W2. Criação de novos estacionamentos nas 700 e W2. Retirada de vagas do canteiro central da avenida.	Cria um corredor cultural; Cria praças temáticas nas entrequadras 700. Criar edifícios garagem e novos estacionamentos no subsolo.	A proposta não mencionou instrumentos de gestão a serem aplicados na área de modo a atingir os objetivos propostos.
2º lugar	Não houve um diagnóstico o qual identifique as causas externas de degradação da avenida.	Não houve um diagnóstico o qual identifique as causas internas de degradação da avenida.	Amplia as calçadas das quadras 500; Reduz o canteiro central e áreas de estacionamento. Acréscima uma nova faixa de embarque e desembarque e de passageiros dos dois lados da via. Cria passarelas suspensas ou subterrâneas para pedestres bem como viadutos para tráfego de veículos. Cria faixa preferencial de ônibus e baías nos pontos de parada.	Amplia a oferta de habitações e prestação de serviços. Estabelece usos mistos nas quadras 700 e 500; Cria garagens no subsolo ao longo da via W2. Altera gabaritos de áreas que margeiam a avenida e define uso misto.	Menciona uma série de instrumentos passíveis de utilização, mas não faz considerações sobre como os utilizar para alcançar os objetivos do projeto.
3º lugar	Apointa as novas configurações do espaço comercial que tendem a se concentrar em espaço fechados (shoppings) abandonando configurações de comércio de rua.	Uso do solo da avenida com somente um dos lados destinado a atividades comerciais. Configuração espacial com descontinuidades. Inadequações climáticas, de mobiliário urbano, passeios, travessias e acessos etc.	Elimina estacionamentos no canteiro central; Altera dimensão das faixas de rolamento e cria cicloviárias longitudinais no canteiro central e transversais no sentido Leste-Oeste. Requalificação do espaço público com criação de garagens subterrâneas, vegetação e arborização nas calçadas; Proposta de mudança de gabarito e ocupação de vazios urbanos.	Altera gabarito e ocupação de vazios urbanos; Cria garagens subterrâneas privadas nas entrequadras das quadras 500 e praças das quadras 700. Define no novo limite do recuo do terreno.	Menciona uma série de instrumentos como participação da população e parcerias público-privadas, mas não faz considerações sobre como os utilizar para alcançar os objetivos do projeto.

Quadro 3: Avaliação da correlação entre diagnóstico e propostas dos projetos analisados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Resultados da discussão

Definir com clareza o que deve ser objeto da intervenção de forma prioritária para alcançar o objetivo de reverter o declínio da área é o que garantirá assertividade ao projeto, sendo o caminho para reduzir o risco de grandes investimentos sem que de fato se enfrente o problema.

A requalificação, enquanto abordagem, como já referido, adéqua-se mais às causas de declínio da avenida W3 Sul e, portanto, exige novas funções urbanas com alteração de usos e formas de ocupação, demandando, necessariamente,

revisão de normas urbanísticas e envolvimento dos agentes da socioeconomia atuantes na cidade e no DF, e não só na avenida. Aliás, esse é um equívoco presente em muitos projetos dessa natureza: dificilmente se alavancará uma intervenção restringindo-se os agentes ao público-alvo que se encontra no local no momento da intervenção.

A síntese das propostas realizadas pelos vencedores do concurso diante das principais questões da pesquisa se encontra no Quadro 4.

QUESTÕES	Concurso público nacional de ideias e estudos preliminares de arquitetura e urbanismo para a revitalização das avenidas W3 Sul e Norte (2002)		
	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Torna a área mais competitiva com outros espaços da cidade?	Indefinido, mas procura requalificar o espaço público definindo uma outra função (cultural) para a área.	Indefinido, mas sugere alteração de gabaritos e uso misto dos espaços o que em si são aspectos de dinamização econômica e urbanística de uma área. Procura requalificar o espaço público com grande ênfase no tema dos transportes.	Indefinido, mas procura requalificar o espaço público e definir uso misto. Procura requalificar o espaço público fornecendo mais oportunidades de acesso e melhores condições físicas.
Propõe novo uso?	Corredor Cultural e praças temáticas sem que se estabeleça como se articulam com outras atividades nem se existe demanda na cidade para absorver tantas áreas com essa atividade.	Não estabelece uma nova função urbana para a área, mas existe uma tendência de regularizar usos desconformes existentes entendidos como forma de adequar a dinâmica.	Não estabelece uma nova função urbana para a área, mas existe uma tendência de regularizar usos desconformes existentes entendidos como forma de adequar a dinâmica.
A proposta está enfrentando o problema?	Indefinido pois não se sabe como será implantado nem se existe viabilidade para o uso sugerido.	Indefinido.	Apensar de ter um diagnóstico que precisa as causas externas e internas para degradação as propostas não convergem, pois não se define uma nova função para a área apesar de reconhecer que hoje as que antes lá ocorriam não levam a dinâmica da área.

Quadro 4: Avaliação das propostas do Concurso de Projetos para a Av. W3 Sul. Fonte: Elaborado pelos autores.

O projeto que mais se alinha com a visão de estabelecer uma nova função para a área foi o vencedor. Propôs a função de um corredor cultural sem, no entanto, chegar a detalhar instrumentos urbanísticos para sua viabilização, e sem as necessárias propostas referentes à configuração urbana. Contraditoriamente, não possui um diagnóstico claro sobre as causas da degradação da área. Além do mais, o projeto não apresenta uma expressão espacial da intervenção, não possui desenhos.

No percurso oposto, o 3º colocado aponta causas internas e externas para o declínio, mas propõe, de modo geral, apenas melhorias físicas internas à área. Propostas de novo desenho de mobiliário, pisos, redesenho das vias. Estimula alguns usos comerciais e, no caso mais proativo, propõe alterações no gabarito das quadras 500 e 700. Vale destacar que melhoria das calçadas não pode se constituir em um aspecto decisivo para reinserção urbana, pois, no caso de Brasília, os comércios locais possuem igual ou pior condição de espaços públicos e não estão em declínio (Figuras 4 e 5).

O 2º colocado não apresenta um diagnóstico tão preciso quanto o 3º colocado, mas possui uma abordagem mais próxima da requalificação por apontar a diversificação de usos com inclusão do uso habitacional como proposta. Esse é

um ponto favorável para reinserção na dinâmica urbana, apesar de isoladamente não garantir a reintegração urbana (Figuras 4 e 5).

De modo geral, as propostas de intervenção primam pela ênfase nas melhorias físicas e estéticas sem repensar a avenida no contexto do Plano Piloto e do DF como um todo. Conjuntamente, refletem alinhamento com o conceito de revitalização urbana. Esse tipo de intervenção parte da premissa de que o foco do problema está na própria avenida, que as causas que a levaram ao declínio foram internas e que existe algo a ser “revitalizado”.

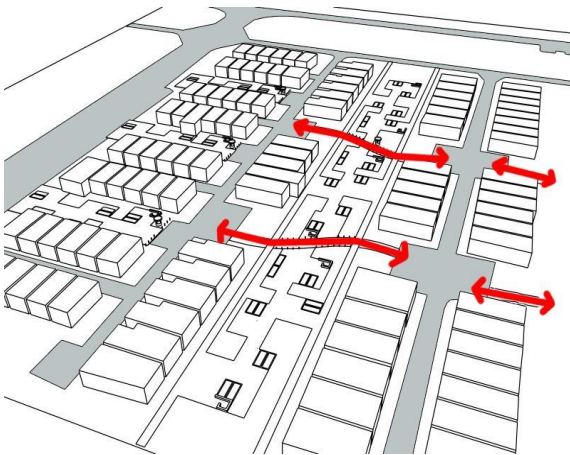


Figura 4: Malha viária local.

Fonte: Reis (2003), 2º colocado no Concurso.



Figura 5: Áreas de uso comum no interior das quadras 700.

Fonte: Reis (2003), 2º colocado no Concurso.



Figura 6: Proposta de volumetria no trecho sul.

Fonte: Holanda (2003) 3º colocado no Concurso.



Figura 7: Proposta das novas calçadas para o trecho sul.

Fonte: Holanda (2003) 3º colocado no Concurso.

Como último ponto de análise, destaca-se o tratamento dado pelos projetos vencedores aos instrumentos urbanísticos de gestão. O que se verifica é uma listagem extensiva de quase todos os instrumentos apresentados no EC. Esse fato talvez se deva à época da realização do concurso (2002), apenas um ano após a edição do EC, quando existia pouco conhecimento sobre sua aplicação.

O instrumento da OUC, que se destacou na revisão conceitual como um instrumento urbanístico de boa adequação a propostas de requalificação, chega

a ser vislumbrado como possibilidade nas três propostas. Entretanto, é apenas referido como uma fonte de recursos, sem dialogar com as intervenções, deixando a entender que, havendo recursos públicos, se poderia prescindir do instrumento. Denota um engano sobre o uso do instrumento que constitui em si a ponte necessária entre poder público e os investimentos privados para que se obtenha êxito em uma intervenção urbana de reinserção urbanística duradoura.

Diante desse exemplo da avenida W3 Sul, que pode ser transposto para outros contextos, verifica-se que somente por meio de uma análise prévia ampla das causas internas e externas de declínio de uma área é possível identificar a concepção de uma intervenção urbana de área em declínio.

Considerações finais

Após analisar as diferenças conceituais entre as abordagens de intervenções urbanas, verificou-se que a requalificação urbana, que pressupõe atribuir uma nova imagem aliada a um novo uso para o espaço, é a que melhor se adequa à avenida W3 Sul em Brasília, uma vez que seu declínio decorre de causas externas à avenida e que estão associadas à lógica de estruturação da cidade de Brasília e do Distrito Federal.

Assim, definir um novo uso para que a avenida ocupe um novo lugar próprio dentro do contexto da cidade deve ser o norte para qualquer intervenção com chance de êxito em sua reinserção à dinâmica urbana. Acerca dos instrumentos urbanísticos com potencial e aplicabilidade para viabilizar transformações estruturais na cidade, auxiliando projetos de intervenções urbanas, o estudo identificou a OUC como o mais apropriado. Trata-se de um instrumento que procura induzir um processo de reestruturação do território, alterando os parâmetros urbanísticos de uma área em consonância com o que requer o novo uso, aliando a iniciativa privada como agente indutor das modificações e investimentos necessários.

A discussão procedida aqui ganha atualidade no momento em que o Governo do Distrito Federal iniciou obras de intervenção na avenida W3 Sul desconsiderando os projetos aqui discutidos e optando por melhorias em calçadas e vias sob orientação dos próprios técnicos governamentais. Diante das discussões procedidas, existe um grande risco de que os investimentos realizados não obtenham êxito por tratar aspectos internos e acessórios ao problema de declínio da área. Mesmo que hoje as Operações Urbanas já contem com muitas experiências implantadas, esse não foi o caminho trilhado. Por fim, uma questão que merece destaque para que seja implantada uma OUC em Brasília refere-se ao tombamento do conjunto urbano da cidade, tanto no plano internacional pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco como pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, M. C. L.; MARTINS, G. C.; PINHEIRO, J. S. Configuração urbana indutora de dinamismo e deterioração urbana: estudo das áreas centrais de Brasília. *Revista Paranoá*, Brasília: PPGFAU, UnB, n. 21, 2018.
- BRASIL. Ministério das Cidades/AECI. *Manual de reabilitação de áreas urbanas centrais*. Brasília: Ministério das Cidades, Brasília, 2008.
- CAVALCANTE, C. V. *Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília*. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- DEL RIO, V. Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. *Arquitextos*, Vitruvius, 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>. Acesso em: 2 maio 2021.
- GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Programa de revitalização dos setores centrais. Versão Preliminar, 2009. Disponível em: http://www.segeth.df.gov.br/projetos/Revitalizacao_Setores_Centrais/Revitalizacao_Setores_Centrais.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.
- HERZOG, C. Revitalização ou maquiagem urbana? *Minha Cidade*, Vitruvius, abr. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.129/3828>. Acesso em: 2 maio 2021.
- HOLANDA, F. O. *Espaço de exceção*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- INGALLINA, P.; PARK, J. Y. City Marketing et espaces de Consommation. Les nouveaux enjeux de L'attractivité urbaine. *Urbanisme*, n. 344, 2005.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MEDEIROS, A. E. Intervenção patrimonial. In: ROMERO, M. A. B.; FERNANDES, J. T. (org.) *Reabilitação ambiental sustentável arquitetônica e urbanística*. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB, 2015.
- ROCCI, A. L. C. *Reintegração da avenida W3 Sul à dinâmica urbana de Brasília: adequabilidade das intervenções e dos instrumentos de gestão urbana*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU-UnB, Brasília, 2017.
- ROGERS, R. *Cidades para um pequeno planeta*. São Paulo: Editora G. Gili, 2012.

- SABOYA, R. T. de. *Fatores morfológicos da vitalidade urbana*. Parte 1. Densidade de usos e pessoas. 2016. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/798436/fatores-morfologicos-da-vitalidade-urbana-nil-parte-1-densidade-de-usos-e-pessoas-renato-t-de-saboya>. Acesso em: 3 maio 2021.
- SIMÕES JÚNIOR, J. G. Revitalização de centros urbanos. São Paulo: *Polis*, São Paulo, n. 19, 1994.
- SOUZA, C. L. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes*. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- VARGAS, H.; CASTILHO, A. L. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. São Paulo: Editora Manole, 2006.

