ISSN 1517-2422

cadernos

metrópole

grandes projetos urbanos

Cadernos Metrópole
v. 13, n. 25, pp. 1-330
jan/jun 2011

Catalogação na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfouri / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral
ISSN 1517-2422
A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos. I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado na Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles
Rua Ministro de Godói, 969 – 4° andar – sala 4E20 – Perdizes
05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles
Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão
21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Caixa Postal 60022 – CEP 05033-970
São Paulo – SP – Brasil
Telefax: (55-11) 3368.3755
cadernosmetropole@terra.com.br
http://web.observatoriodasmetropoles.net

Secretária
Raquel Cerqueira

OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES

metrópole
grandes projetos urbanos

PUC-SP

Reitor
Dirceu de Mello

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção
Miguel Wady Chaia

Conselho Editorial
Ana Maria Rapassi, Cibele Isaac Saad Rodrigues, Dino Preti, Dirceu de Mello (Presidente), Marcelo da Rocha, Marcelo Figueiredo, Maria do Carmo Guedes, Maria Eliza Mazzilli Pereira, Maura Pardini Bicudo Véras, Onésimo de Oliveira Cardoso

Coordenação Editorial
Sonia Montone

Revisão de português
Sonia Rangel

Revisão de inglês
Brian Hazlehurst

Revisão de espanhol
Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração e capa
Raquel Cerqueira

Rua Monte Alegre, 971, sala 38CA
05015-001 São Paulo - SP - Brasil
Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085
educ@pucsp.br
www.pucsp.br/educ

EDITORA AFILIADA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Associação Brasileira de Editores Científicos

cadernos
metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)
Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley correia Dantas (UECE, Ceará, Brasil)
Luciana Teixeira Andrade (UFMG, Minas Gerais, Brasil)
Orlando Alves dos Santos Júnior (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
Sérgio de Azevedo (UENF, Rio de Janeiro, Brasil)
Suzana Pasternak (USP, São Paulo, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
Aldo Paviani (UnB, Brasília, Brasil)
Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, México)
Ana Clara Torres Ribeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
Ana Fani Alessandri Carlos (USP, São Paulo, Brasil)
Ana Lucia Nogueira de P. Britto (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
Ana Maria Fernandes (UFBa, Bahia, Brasil)
Andrea Catenazzi (UNGS, Los Polvorines, Argentina)
Anna Alabart Villà (UB, Barcelona, Espanha)
Arlete Moyses Rodrigues (Unicamp, São Paulo, Brasil)
Brasilmar Ferreira Nunes (UFF, Rio de Janeiro, Brasil)
Carlos Antonio de Mattos (PUC, Santiago, Chile)
Carlos José Cândido G. Fortuna (UC, Coimbra, Portugal)
Cristina López Villanueva (UB, Barcelona, Espanha)
Edna Maria Ramos de Castro (UFPA, Pará, Brasil)
Eleanor Gomes da Silva Palhano (UFPA, Pará, Brasil)
Erminia Teresinha M. Maricato (USP, São Paulo, Brasil)
Félix Ramon Ruiz Sánchez (PUC, São Paulo, Brasil)
Fernando Nunes da Silva (UTL, Lisboa, Portugal)
Frederico Rosa Borges de Holanda (UnB, Brasília, Brasil)
Geraldo Magela Costa (UFMG, Minas Gerais, Brasil)
Gilda Collet Bruna (UPM, São Paulo, Brasil)
Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (PUC, São Paulo, Brasil)
Heliana Comin Vargas (USP, São Paulo, Brasil)
Heloísa Soares de Moura Costa (UFMG, Minas Gerais, Brasil)
Jesús Leal (UCM, Madrid, Espanha)
José Antônio F. Alonso (FEE, Rio Grande do Sul, Brasil)
José Machado Pais (UL, Lisboa, Portugal)
José Marcos Pinto da Cunha (Unicamp, São Paulo, Brasil)
José Maria Carvalho Ferreira (UTL, Lisboa, Portugal)
José Tavares Correia Lira (USP, São Paulo, Brasil)
Leila Christina Duarte Dias (UFSC, Santa Catarina, Brasil)
Luciana Corrêa do Lago (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil)
Luís Antonio Machado da Silva (Iuperj, Rio de Janeiro, Brasil)
Luis Renato Bezerra Pequeno (UFC, Ceará, Brasil)
Marco Aurélio A. de F. Gomes (UFBa, Bahia, Brasil)
Maria Cristina da Silva Leme (USP, São Paulo, Brasil)
Maria do Livramento M. Clementino (UFRN, Rio Grande do Norte, Brasil)
Marília Steinberger (UnB, Brasília, Brasil)
Nadia Somekh (UPM, São Paulo, Brasil)
Nelson Baltrusis (UCSAL, Bahia, Brasil)
Ralfo Edmundo da Silva Matos (UFMG, Minas Gerais, Brasil)
Raquel Rolnik (USP, São Paulo, Brasil)
Ricardo Toledo Silva (USP, São Paulo, Brasil)
Roberto Luís de Melo Monte-Mór (UFMG, Minas Gerais, Brasil)
Rosa Maria Moura da Silva (Ipardes, Paraná, Brasil)
Rosana Baeninger (Unicamp, São Paulo, Brasil)
Sarah Feldman (USP, São Paulo, Brasil)
Tamara Benakouche (UFSC, Santa Catarina, Brasil)
Vera Lucia Michalany Chaia (PUC, São Paulo, Brasil)
Wrana Maria Panizzi (UFRGS, Rio Grande do Sul, Brasil)

sumário

9 Apresentação

dossiê
grandes projetos urbanos

Metropolitan governance in the Americas
15 Governança metropolitana nas Américas
Robert H. Wilson
Peter K. Spink
Peter M. Ward

Extension of historic centrality in Santiago, Chile
45 La ampliación de la centralidad histórica en Santiago de Chile
Jorge Rodríguez Vignoli

Creativity and governance in the city. The conjugation of two complementary polyhedral concepts
69 Criatividade e governança na cidade. A conjugação de dois conceitos poliédricos e complementares
João Seixas
Pedro Costa

Urban planning, public space and creativity. Case studies: Lisbon, Barcelona, São Paulo
93 Planejamento urbano, espaço público e criatividade. Estudos de caso: Lisboa, Barcelona, São Paulo
Luís Balula

A major project between the sea and hills: urban renewal of the Italian city, Genoa
123 Um grande projeto entre o mar e as colinas: a renovação urbana da cidade italiana de Gênova
Clarissa M. R. Gagliardi

Spatial dynamics of mega-events in the city's quotidian: urban meanings and impacts **145** Dinâmicas espaciais dos grandes eventos no cotidiano da cidade: significados e impactos urbanos
Heliana Comin Vargas
Virgínia Santos Lisboa

Sapiens Park Project: socio-economic and environmental impacts on Florianópolis **163** O Projeto Sapiens Parque: impactos socioeconômicos e ambientais em Florianópolis
Beatriz Francalacci da Silva

Major projects and their impacts on urban centrality **185** Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana
Beatriz Cuenya

Urban project and urban consortium operation in São Paulo: limits, challenges and prospects **213** Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas
Angélica A. T. Benatti Alvim
Eunice Helena Sguizzardi Abascal
Luís Gustavo Sayão de Moraes

The political economy of contemporary urbanization **235** A economia política da urbanização contemporânea
Ricardo Carlos Gaspar

The process of ennoblement and the negotiated exodus of non-nobles from Buenos Aires **257** El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires
María Carman

Contradiction and control policies in the public space of Barcelona: observation of Plaza dels Àngels **279** Contradições e políticas de controle no espaço público de Barcelona: um olhar sobre a Praça dels Àngels
Ana Carla Côrtes de Lira

Reflections on government action in promoting public security **303** Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública
Betânia Peixoto
Letícia Godinho de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Apresentação

O presente número do *Cadernos Metrópole* é dedicado à discussão dos grandes projetos urbanos. Há muitas evidências de que as cidades vivem hoje um momento de grandes transformações que coloca a necessidade de atualizar a questão urbana contemporânea e pensar novos modelos de planejamento e gestão que respondam aos desafios decorrentes dessas mudanças. As metrópoles no Brasil e no mundo parecem estar sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão diante da permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece com atrativas fronteiras urbanas exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessa, combinado com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados. Pode-se observar nas cidades, com efeito, um novo ciclo de mercantilização que combina as conhecidas práticas de acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local, com as novas práticas empreendidas por uma nova coalização de interesses urbanos na direção da sua transformação em *commodity*. A expansão e crescente hegemonia da visão das cidades como mercadoria conspira contra a visão das cidades como sociedade urbana, democrática, justa e sustentável.

Essas transformações permitiriam afirmar a emergência de uma nova governança que pode ser melhor compreendida a partir da identificação esquemática daquilo que vem sendo denominado empresariamento urbano, que se constitui na lógica emergente impulsionada pelo surgimento do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticas organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos fundados na parceria público-privado, conforme descreveu David Harvey. Integraria esse circuito uma miríade de interesses, protagonizados pelas empresas de consultoria em projetos, pesquisas, arquitetura, de produção e consumo dos serviços turísticos, empresas bancárias e financeiras especializadas no crédito imobiliário, empresas de promoção de eventos, entre outras empresas. Tais interesses teriam como correspondência local as novas elites locais portadoras das ideologias liberais que liderariam a competição por recursos para viabilizar os seus projetos e legitimar as suas práticas.

Essas novas elites buscariam a representação política através do uso das técnicas do *marketing* urbano, traduzido em obras exemplares que expressariam o seu projeto de "nova cidade", o que seria facilitado pela fragilidade dos partidos políticos. A política urbana passaria a centralizar-se na promoção de grandes projetos urbanos, sobretudo vinculados a investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas e na atração de médios e megaeventos, prioridades estas que permitiriam legitimar tais elites e construir as alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista. Na maioria dos casos, no plano da política, essa orientação se materializaria na constituição de grupos de gerência técnica diretamente vinculados aos chefes do executivo e compostos por pessoas recrutadas fora do setor público, que não passariam pelo controle das esferas institucionais de gestão tradicionais.

Essa lógica vinculada à governança empreendedorista lideraria e hegemonizaria a nova coalizão urbana, integrada também por parcelas das lógicas de governança que vigoraram até então, fundadas no clientelismo, no patrimonialismo e no corporativismo ou neocorporativismo, resultando em um padrão de governança urbana bastante peculiar, onde o planejamento e a regulação pública, que nunca vigoraram plenamente no caso brasileiro, seriam substituídos por um padrão de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação crescentemente fragilizados.

Os artigos apresentados neste número trazem reflexões em torno desses processos que contribuem para desvendar essa lógica empreendedorista e identificar os novos desafios postos para as cidades e, especialmente, para as metrópoles, onde esse processo seria mais efervescente.

Abrindo o conjunto de artigos deste número, temos o artigo de Robert H. Wilson, Peter K. Spink e Peter M. Ward (Governança Metropolitana nas Américas) sobre os arranjos institucionais de gestão metropolitana. Partindo de um estudo comparativo entre seis Estados Federados (Argentina, Brasil, Canadá, México, USA e Venezuela), os autores identificam algumas características das formas organizacionais e institucionais e as principais arenas políticas das estruturas de gestão analisadas, na perspectiva das oportunidades de desenvolvimento da governança democrática. Entre as conclusões do artigo, vale destacar o desafio de construir estruturas de governança participativa de âmbito metropolitano que sejam capazes de promover políticas de enfrentamento das desigualdades sociais e promotoras a ampliação da qualidade de vida nas cidades.

O segundo artigo, de autoria de Jorge Rodríguez Vignoli, aborda a experiência chilena (La ampliación de la centralidad histórica en Santiago de Chile). O autor, partindo de dados coletados em *survey* (2009) e do censo (2002), discute duas hipóteses para a dinâmica urbana da Região Metropolitana de Santiago do Chile: uma possível desconcentração com o surgimento do policentrismo e a difusão territorial do emprego, ambas negadas pelos indicadores analisados, que mostram (a) a persistente concentração territorial do emprego no centro comercial da metrópole e (b) o aumento da participação desse núcleo urbano na recepção dos deslocamentos diários para o trabalho.

A relação entre a criatividade e a governança urbana é tema do terceiro e do quarto artigos, nos quais procura-se examinar possibilidades abertas no seio das contradições que marcam

a acumulação urbana contemporânea. No terceiro, partindo da experiência de três metrópoles, Lisboa, São Paulo e Barcelona, os autores João Seixas e Pedro Costa (Criatividade e governança na cidade. A conjugação de dois conceitos poliédricos e complementares) refletem sobre formas e fluxos de governança urbana (sociopolítica e cultural) associadas ao que eles denominam dinâmicas criativas nas cidades. Em seguida, no quarto artigo (Planejamento urbano, espaço público e criatividade. Estudos de caso: Lisboa, Barcelona, São Paulo), partindo de estudo comparativo nas mesmas cidades, Luís Balula busca contribuir para a discussão em torno da cidade criativa a partir da análise do que a literatura vem denominando "bairros criativos" ou "bairros culturais": Bairro Alto em Lisboa; Vila Gracia em Barcelona; e Vila Madalena em São Paulo. Sem romper com o paradigma da competitividade, o artigo defende a hipótese de que a morfologia do espaço público e suas formas de apropriação pelas pessoas, associada a uma grande concentração de espaços privados de uso público, contribuiria decisivamente para a criatividade e a competitividade dos territórios urbanos, permitindo processos de desenvolvimento inclusivos socialmente.

Reforçando a complexidade da reflexão em torno dos grandes projetos, e as contradições que envolvem esse processo, o quinto artigo, escrito por Clarissa M. R. Gagliardi (Um grande projeto entre o mar e as colinas: a renovação urbana da cidade italiana de Gênova) reflete sobre as intervenções, promovidas a partir dos anos 1990, no centro histórico da cidade italiana de Gênova. A partir de dois projetos de requalificação urbana, denominados Urban 2 e Contratto di Quartiere del Ghetto, o texto analisa as estratégias de intervenção em áreas centrais, cujo objetivo era enfrentar problemas socioeconômicos vividos pela cidade, em razão da crise de desindustrialização ocorrida nos anos 1970-1980. A experiência analisada permite à autora relativizar o caráter exclusivamente mercantil associado às práticas de renovação urbana contemporâneas, e indicar a existência de ações visando a sustentabilidade que parecem estar voltadas para a inclusão social e o enfrentamento dos problemas que colocam em risco a manutenção da cidade, o que permitiria afirmar a possibilidade de se contrapor, pelo menos em parte, a lógica excludente vinculada ao empreendedorismo urbano.

O sexto artigo, escrito por Heliana Comin Vargas e Virgínia Santos Lisboa (Dinâmicas espaciais dos grandes eventos no cotidiano da cidade: significados e impactos urbanos) tem como questão central o significado, a apropriação e a gestão dos grandes eventos, reconhecendo suas dinâmicas espaciais específicas e sua significativa interferência no funcionamento das cidades. Tendo como foco a cidade de São Paulo, as autoras argumentam que tais processos socioespaciais exigem uma grande mobilização de recursos por parte do poder púbico, associados a impactos tangíveis e intangíveis que não estão apropriadamente mensurados, tendo em vista os interesses mercadológicos e político-eleitorais, o que exige uma atualização da discussão em torno do valor de uso e do valor de troca atribuído à cidade.

Dando sequência, Beatriz Francalacci da Silva escreve sobre discussão em torno do projeto Sapiens Parque, como um caso de empreendimento que está previsto para ser implantado na região metropolitana de Florianópolis (O Projeto Sapiens Parque: impactos socioeconômicos e ambientais em Florianópolis). A autora busca entender esse debate no contexto da competitividade

urbana contemporânea, onde as cidades passam a ser concebidas como centros de articulação e controle de economias regionais, nacionais e internacionais, tendo como ponto de referência suas supostas vocações e especializações, definidas dentro da lógica do mercado. No caso em questão, são evidenciados alguns dos impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes da construção do parque.

O oitavo artigo desse número, escrito por Beatriz Cuenya (Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana), trata da experiência argentina. A partir da experiência de renovação urbana de Puerto Madero (Buenos Aires) e de Puerto Norte (Rosario), a autora argumenta que os grandes projetos de renovação urbana produzem três grandes impactos na centralidade das metrópoles contemporâneas, vinculados a modificação na rentabilidade dos usos do solo, a modificação funcional e físico-espacial, e a modificação dos mecanismos de gestão pública. Seu interesse é identificar os interesses dominantes envolvidos na promoção desses projetos e alguns conflitos deles derivados.

O tema das operações urbanas consorciadas, como instrumento de planejamento largamente vinculado ao planejamento estratégico, é objeto de reflexão no nono artigo, escrito por Angélica A. T. Benatti Alvim, Eunice Helena Sguizzardi Abascal e Luís Gustavo Sayão de Moraes (Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas). Partindo de um estudo de caso da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, os autores constatam a fragilidade desse instrumento ante as transformações em curso na região observada, efetivamente comandadas pelo interesse do mercado imobiliário, mostrando que os eventuais ganhos para a sociedade e para o ambiente construído são poucos expressivos, comparativamente aos benefícios auferidos pelo setor privado, sobretudo quando inexiste um projeto urbano global para a cidade.

O décimo artigo, escrito por Ricardo Carlos Gaspar (A economia política da urbanização contemporânea), trata da nova geografia de poder no mundo, decorrente das mudanças tecnológicas ocorridas ao longo das últimas décadas, nas quais as grandes cidades e regiões ganham crescente importância. Tomando São Paulo como estudo de caso, o autor argumenta que a análise contemporânea das dinâmicas urbanas requer a compreensão da economia global e abordagens regionais, mas que esse processo de forma alguma destitui os Estados nacionais da condição de atores políticos relevantes, tendo em vista que eles permanecem, apesar de todas as transformações, como suportes fundamentais do desenvolvimento, na coordenação das ações de caráter multiescalar.

O processo de elitização que acompanha muitos dos projetos de renovação urbana é analisado no artigo de María Carman (El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires), a partir de um estudo de caso no bairro de Abasto, em Buenos Aires. A autora analisa o processo de transformação urbana do Mercado del Abasto em um *shopping center*, iniciado em 1997, acompanhado de vários casos de despejo nos quais os moradores "indesejáveis" são realocados para bairros distantes. Similar a vários casos ocorridos em outras

cidades, a autora mostra que, por trás do discurso aparentemente neutro em torno da preservação do patrimônio histórico e cultural e da defesa do espaço público, se escondem práticas que subordinam os objetivos sociais, tornando-os contingentes.

Em seguida, temos a análise das transformações urbanas de Barcelona, tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, que projetaram mundialmente essa cidade como polo cultural, de entretenimento e negócios (Contradições e políticas de controle no espaço público de Barcelona: um olhar sobre a Praça dels Àngels). Tomando a Praça dels Àngels como unidade de observação etnográfica, Ana Carla Côrtes de Lira reflete sobre as dinâmicas de gentrificação que marcam as metrópoles contemporâneas e seus efeitos, tomando como pano de fundo a subordinação dos processos de remodelação e produção do espaço público à lógica dos grandes investidores.

Fechando o conjunto de artigos desse número, Betânia Peixoto, Letícia Godinho de Souza, Eduardo Cerqueira Batitucci e Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz tratam de um tema de grande relevância na atualidade, a violência urbana (Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública). Os autores refletem sobre a criminalidade em Belo Horizonte, partindo dos dados que mostram que, entre 1997-2003, houve um crescimento de 300% nos crimes violentos contra patrimônio e de 250% nos homicídios, seguido de queda significativa nesses índices entre 2003-2010. Nesse contexto, o artigo busca sistematizar a discussão em torno dos diferentes mecanismos de redução da criminalidade no período em questão, mostrando quão complexo e multidimensional é esse fenômeno.

Orlando Alves dos Santos Junior
Comissão Editorial
Cadernos Metrópole

Governança metropolitana nas Américas*

Metropolitan governance in the Americas

Robert H. Wilson
Peter K. Spink
Peter M. Ward

Resumo

O trabalho apresenta os resultados de um estudo transnacional e comparativo sobre arranjos e desafios metropolitanos em Argentina, Brasil, Canadá, México, EUA e Venezuela. São descritas as principais características institucionais e organizacionais das iniciativas encontradas e identificados os fatores que moldam seu surgimento e sua dinâmica atual. Perguntamos – mesmo com poucos exemplos de sucesso – se essas iniciativas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades para governança democrática. Concluímos que: 1) são os governos estados que oferecem a melhor base para iniciar a construção de uma governança metropolitana capaz de eficientemente prestar serviços urbanos, mas que não há um único caminho direto. 2) algum nível de estrutura de governança participativa para as áreas metropolitanas é necessário para desenvolver políticas adequadas para melhorar a vida das pessoas de maneira equitativa.

Palavras-chave: governança metropolitana; participação; governos regionais; desigualdades sociais.

Abstract

This paper presents the findings of a cross-national study of metropolitan arrangements and challenges in Argentina, Brazil, Canada, Mexico, the USA and Venezuela. The key characteristics of the institutional and organizational forms found in these initiatives are described and the factors that shape their emergence and ongoing dynamics discussed. We ask whether they are acquiring political legitimacy and offering opportunities for democratic governance. We conclude that: 1) state level governments provide the best basis for constructing an effective architecture of metropolitan governance capable of efficiently delivering urban services but that there is no single path that can be proposed; 2) some level of participatory governance for the metropolitan areas is necessary to develop adequate policies to improve people's lives and address poverty and other social inequities.

Keywords: *metropolitan governance; participation; regional governments; social inequities.*

Haveria uma agenda para governança metropolitana?

Com grandes áreas metropolitanas se tornando característica comum da paisagem urbana nas Américas, estendendo-se ou invadindo múltiplas jurisdições de governo, e abrangendo populações cada vez maiores que variam entre 500 mil a vinte milhões de pessoas, não é surpreendente que as questões de planejamento metropolitano tenham se tornadas prioridades na agenda urbana (Rojas et al., 2008; Spink et al., no prelo). A questão, colocada de formas diferentes, é, ao mesmo tempo, simples e altamente complexa: qual a melhor maneira de desenvolver um arcabouço institucional de governo e de governança que possa oferecer o desenvolvimento e a implementação efetiva de políticas públicas no nível macro para o que é, muitas vezes, um conjunto complexo de governos, instituições e agências individuais.

Este artigo relata as principais conclusões que surgiram a partir do estudo de governança metropolitana nos países federativos das Américas: Argentina, Brasil, Canadá, México, Estados Unidos e Venezuela.[1] Questões urbanas, e os desafios para a governança metropolitana, são uma preocupação em todos esses países e envolvem consideráveis discussões acadêmicas, técnicas e políticas, mas, até agora, o imenso desafio de construir uma ação coletiva efetiva está longe de ser solucionado. A próxima seção apresenta uma breve discussão do processo de urbanização nas Américas, a fim de estabelecer o contexto propício para enfocar a governança metropolitana antes da discussão das questões principais da pesquisa. A justificativa para abordar apenas os países com estruturas governamentais de federação é apresentada, incluindo algumas hipóteses iniciais pertinentes à variação que poderia ser esperada em termos de governança metropolitana. Depois, os sistemas político e de governança dos seis países são introduzidos e as seções seguintes apresentam os resultados da investigação, e avaliam a perspectiva da governança democrática e do desenvolvimento equitativo nas iniciativas metropolitanas. O artigo conclui com perguntas para futuras pesquisas e, mais amplamente, avalia as perspectivas de governança metropolitana.

Crescimento metropolitano nas Américas

Apesar da existência de grandes aglomerados humanos anteriores à colonização europeia e, embora houvesse um número significativo de centros urbanos e áreas urbanas emergentes por todas as Américas no início do século XX, a urbanização e, especificamente a metropolização, é em grande parte um produto dos últimos 100 anos. Na América Latina, é um fenômeno ainda mais recente. Enquanto muitas cidades coloniais e pós-coloniais eram grandes por quaisquer parâmetros – Rio de Janeiro e Buenos Aires possuíam, cada uma, aproximadamente, 700 mil habitantes perto do final dos anos 1890, e a Cidade do México possuía cerca de 350 mil habitantes no final do século XIX –, as mais rápidas e expressivas fases de crescimento urbano latino-americano não começaram até a década de 20 no cone sul, e até a década de 50 em grande parte do restante da região. Essas primeiras cidades eram

frequentemente rotuladas como predominantes *(primate)* (Harris, 1971), numa referência à situação em que uma única cidade dominava a estrutura urbana do país e possuía um número desproporcionalmente grande da população urbana nela concentrada. A esse respeito, Buenos Aires e Santiago do Chile foram exemplos clássicos, abrigando uma população de aproximadamente 43% do total nacional urbano em 1950, enquanto na mesma época a Cidade do México abrigava 25% do total nacional urbano. Outras cidades, por exemplo, o Rio de Janeiro, apesar de não predominantes em termos de sua estrutura urbana nacional, partilhavam muitos dos atributos das suas cidades-irmãs de igual porte, tal como a antiga capital brasileira, que possuía concentração de cerca de 19% da população nacional (ibid., p. 179).

De um modo em geral, a urbanização acelerou-se por toda a América Latina a partir da década de 1950, usualmente com taxas de crescimento entre 3 a 5% ao ano. Iniciado nos países do Cone Sul, o processo de rápida urbanização propaga-se no resto do continente Sul e México em meados do século passado, chegando um pouco mais tarde nos países da América Central. A tendência geral foi de crescimento, alimentado pela migração província-cidade e pelas altas taxas de crescimento natural de uma população composta em boa parte por migrantes jovens e positivamente selecionada (por idade, habilidades, níveis de educação, etc.). O crescimento foi também impulsionado por um novo modelo econômico proposto pela Comissão Econômica da ONU para a América Latina e o Caribe (CEPALC/ECLAC), em Santiago do Chile, visando fomentar a industrialização em substituição às importações (ISI), e estratégias de crescimento direcionadas à economia doméstica. Como o nome indica, essa plataforma de industrialização foi projetada para atender à demanda dos mercados nacionais e, mais tarde, também aos mercados comuns locais regionais. ISI gerou grandes números de postos de trabalho no setor formal (mas com baixos salários), e isso, acima de tudo, foi o que acelerou a migração para as cidades. As mulheres também, embora menos passíveis de serem empregadas nas indústrias do setor formal, inicialmente encontraram empregos no setor informal de serviços, especialmente no serviço doméstico. Espacialmente, a expansão urbana a partir da década de 1950 levou sobretudo ao desenvolvimento de assentamentos informais autossuficientes de baixa renda nas periferias das cidades, tomando uma proporção cada vez maior da área construída. Na Cidade do México, por exemplo, a área sob assentamentos informais "aumentou de cerca de 14% para quase 50% entre 1950 e 1970" (Gilbert e Ward, 1985).

Mudanças importantes na urbanização ocorreram associadas às preocupações crescentes sobre os grandes portes das cidades em termos absolutos, às externalidades negativas crescentes, alegadamente associadas às cidades grandes (poluição, carência de transporte, deficiências de serviços, provisão de habitação, etc.); à desaceleração da capacidade do modelo ISI de gerar crescimento e sustentar níveis elevados de criação de emprego formal (ainda que de baixa remuneração); e, por último, a uma inquietação social emergente nascida dos níveis de pobreza crescentes. As crises financeiras da década de 1980 obrigaram os governos a adotarem programas de ajustamento estrutural visando à redução dos gastos públicos, e à reorientação de suas economias para fora

do mercado interno, objetivando o crescimento orientado para a exportação. No começo, nem todos os países da América Latina exerceram essa opção, mas aqueles que a adotaram, como foi o caso do Chile, Brasil e México, foram forçados a encontrar formas de atenuar ou compensar os impactos da reestruturação; questões metropolitanas estavam começando a ficar caóticas. Mas também, até a década de 1980, ventos de mudança democrática (mais tarde denominada "terceira onda da democracia") (Hagopian e Mainwaring, 2005) varreram a região, sucumbindo regimes militares e dando lugar a governos com estruturas mais plurais, eleitos competitivamente. O desaparecimento da tomada de decisão englobante e centralizada, investido nos governos autoritários, juntamente com a influência crescente dos governos locais e regionais eleitos, reforçaram os incentivos para que as cidades perseguissem suas estratégias de crescimento próprias, agora relativamente livres do poder central.

Enquanto os governos coloniais por todas as Américas desempenharam um papel fundamental no início dos assuntos urbanos, de um modo geral, tanto no Canadá como nos EUA, a elaboração formal de políticas públicas governamentais teve um papel muito maior na definição do processo de urbanização no século XX do que na América Latina. Intencionalmente, o Canadá sempre foi um país essencialmente urbano, embora muito de sua riqueza tenha sido construída pela produção agrária e de minerais. Tradicionalmente, o movimento migratório foi de Leste para o Oeste, ao longo do paralelo 49 e o St. Lawrence Seaway, formando os primeiros entrepostos coloniais, a saber: Quebec, Montreal, Halifax e St. Johns. Mais tarde, interesses comerciais regionais superaram aqueles das potências imperiais e levaram à expansão de centros comerciais locais vinculados às redes estendidas de transporte de ferrovias, o que estimulou a industrialização e alavancou o crescimento das principais cidades canadenses durante a última parte do século XIX, notavelmente em Montreal e Toronto. A partir da década de 1940, o Canadá passa por um processo de suburbanização que continua até os dias atuais, com maiores taxas de crescimento em novas áreas suburbanas e no interior periurbano *(ex-urbia).*

Nos EUA, a urbanização começou de fato com a industrialização, primeiramente no nordeste e, em seguida espalhando por todo centro-oeste do país, reforçado pela expansão da rede ferroviária e terminais ferroviários promovendo o crescimento de diversas cidades, tal como Chicago. Após a Segunda Guerra Mundial, essas cidades continuaram a se expandir, mas outras forças também começaram a reformular o tecido metropolitano. A primeira foi a suburbanização rápida, com o êxodo veloz da crescente classe média para os subúrbios, deixando os núcleos da cidade antiga com vestígios geralmente ruins de declínio industrial e de abandono. Assim, uma nova estrutura metropolitana começa a surgir em torno de novas atividades econômicas criadoras de emprego, com o desenvolvimento de *shoppings* suburbanos e a construção de novos grandes empreendimentos residenciais. A segunda consistiu num afastamento das áreas urbanas tradicionais do nordeste e centro-oeste (o "cinturão gelado"), para pontos de elevado crescimento no "cinturão do sol" do sul e oeste. Desde os anos 1990, os níveis de declínio da população e da segregação nos centros das cidades parecem ter sido estancados, e muitas cidades estão buscando

preencher o vazio do velho e abandonado centro desocupado *(doughnut hole)*. Embora essas cidades invariavelmente continuem a crescer, hoje são as mais recentes e menores áreas metropolitanas que estão mostrando um aumento mais acentuado em suas taxas de crescimento urbano.

Características comuns do crescimento metropolitano

Apesar da variação dos padrões de expansão metropolitana esboçados acima, uma série de características comuns associadas com o crescimento metropolitano emerge. Primeiro, o crescimento demográfico absoluto e a expansão espacial associadas à suburbanização têm, invariavelmente, significado que na maioria das áreas metropolitanas a área original construída se expandiu para além dos seus limites iniciais, entrando em jurisdições adjacentes. É cada vez mais comum que as grandes áreas urbanas de meio milhão ou mais de habitantes abranjam mais de uma jurisdição: muito frequentemente, elas abarcam vários municípios ou seus equivalentes e, ocasionalmente, se fundem com várias dezenas de jurisdições distintas, distribuídas por dois ou mais estados e províncias (como ocorre nos casos da Cidade do México e Buenos Aires). Em alguns casos, como ao longo das fronteiras EUA-México e EUA-Canadá, conurbações são até transnacionais na sua configuração.

Uma segunda característica comum a muitas dessas áreas metropolitanas é uma desaceleração demográfica – em especial as áreas muito grandes que cresceram rapidamente durante a industrialização na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX, no caso dos EUA e no Canadá, ou na segunda metade do século XX, no caso da América Latina. Essa desaceleração está provocando mudanças profundas nas estruturas da população metropolitana, que requerem novas abordagens de política pública, espacialmente diferenciadas. Os governos dos EUA e Canadá procuram dar conta da concentração de idosos e outros remanescentes entre as populações dos centros de suas cidades *(inner city)*, enquanto os seus pares latino-americanos estão aprendendo a lidar e ampliar sua capacidade de absorção da população na faixa jovem até meia-idade, e também começam a antecipar uma estrutura demográfica de envelhecimento logo no novo milênio (Ward, 1998). Somente nas regiões metropolitanas menores, alvos de crescimento industrial, estão ocorrendo elevadas taxas de crescimento sustentado, mas mesmo aí os recentes acontecimentos econômicos do segundo semestre de 2008 devem gerar dúvidas sobre a estabilidade a longo prazo.

Terceiro, os padrões de migração estão mudando, com as áreas centrais metropolitanas deixando de ser áreas de recebimento para os fluxos migratórios nacionais. De fato, algumas áreas metropolitanas sofreram perda da população absoluta (pelo menos nas suas áreas centrais), e têm adotado uma política de alta prioridade para lidar com as necessidades de recuperação e reabilitação urbana, tanto na área central como em áreas imediatamente circundantes (antigos subúrbios). Na medida em que há continuidade na migração para a periferia e áreas periurbanas dos centros metropolitanos, há também continuidade na remodelação dos parâmetros e da escala das mudanças econômicas e demográficas. De fato, as novas

áreas de crescimento metropolitano extraordinário *(hot spots)* hoje podem não ser na área construída em si, mas, ao invés, as áreas periurbanas e semirrurais no entorno (Aguilar e Ward, 2003).

Em quarto lugar e de diferentes maneiras, cidades têm sempre sido heterogêneas, seja etnicamente, culturalmente, socioeconomicamente, em sua estrutura do mercado de trabalho e oportunidades de emprego, bem como em seus variados e complexos padrões de uso da terra. Mas na medida em que há aumento enorme de tamanho absoluto, e a probabilidade de que vários centros anteriormente distintos e separados encontrem-se ligados em uma área única, também aumenta o nível agregado da heterogeneidade. Dado que muitas vezes são centros econômicos dinâmicos, as áreas metropolitanas são tanto geradoras intensas de riquezas quanto das desigualdades e disparidades de renda.

Um quinto processo – ou, mais estritamente falando, uma experiência comum – é que a natureza do engajamento global está mudando. As áreas metropolitanas – especialmente as maiores – foram invariavelmente os interlocutores com o mundo externo, mesmo em períodos de protecionismo econômico e da industrialização em substituição de importação. Mas no âmbito da globalização e da liberalização econômica, o papel das áreas metropolitanas foi sendo alterado significativamente, com as atividades de produção cada vez mais migrando para áreas urbanas menores ou para fora do país, enquanto os novos centros metropolitanos voltam suas atenções para os serviços, independentemente de se tratarem de cidades "globais" ou regionais (Friedmann, 1995; Knox e Taylor, 1995). As tentativas de classificar ou encontrar grandes cidades dentro desse sistema global frequentemente negligenciam que as formas de organização territorial também estão sendo redimensionadas (Brenner, 2003, 2004) e que novas dinâmicas intermediárias estão tornando a interface global local mais complexa, na medida em que uma nova geração de prefeitos de cidades secundárias aprendem as lições de seus antecessores das cidades maiores.

A crise econômica mundial, que começou no segundo semestre de 2008, continua a produzir seus efeitos nas regiões metropolitanas, e deixando de lado os impactos iniciais e imediatos sobre a indústria de serviços financeiros, a atual situação de desastre econômica e de reestruturação é caracterizada por muito mais dúvidas do que certezas. No entanto, nas configurações multijurisdicionais que descreveremos a seguir, observaremos que pressões para a competitividade surgirão como também a necessidade de apoiar os muitos que se encontraram economicamente vulneráveis de um dia para o outro. Aqui, as mesmas questões de governança que atravessam as divisas regionais e jurisdicionais, que Newman (2000) encontrou na Europa, sem dúvida surgirão.

As questões de pesquisa

A questão central que nos propusemos a examinar é: em que medida, e de quais formas, as iniciativas e estruturas de governança atuais e emergentes são capazes de enfrentar os desafios da vida coletiva nessas grandes e complexas áreas metropolitanas? Essa questão central pode ser desmembrada em uma série de indagações específicas:

1) Quais são as principais características das formas institucionais e organizacionais adotadas pelas iniciativas metropolitanas atuais? Como um primeiro passo na análise, as formas comuns e sua frequência de uso serão identificadas e categorizadas.

2) Quais os fatores que formam o surgimento e a dinâmica desses sistemas? Essa é a nossa principal questão analítica. Espera-se, a partir da discussão inicial, que seis tipos de fatores possam ser encontrados que influenciam o aparecimento ou a ausência de iniciativas metropolitanas. Estes são: a) os poderes atribuídos aos governos locais pela constituição e/ou estado, inclusive a capacidade fiscal; b) a geografia jurisdicional do governo local; c) os sistemas políticos e praxis; d) as características técnicas e organizacionais dos sistemas de prestação de serviços; e) as pressões demográficas e cívicas; f) a natureza do envolvimento com processos econômicos nacionais e supranacionais.

3) Em que medida essas formas estão adquirindo legitimidade política e oferecendo oportunidades de governança democrática? Estão à altura dos desafios do desenvolvimento equitativo? A democratização tem sido uma importante aliada no desenvolvimento de muitos países, incluindo vários dos estudados. No processo de democratização destacaram-se vários mecanismos de legitimidade, tais como: a) as eleições; b) o debate aberto sobre questões de política pública; c) a participação do público na formulação de políticas; e d) a construção de um senso de identidade coletiva. Queremos avaliar se essas novas formas de governança metropolitana aderem à prática democrática, representativa e direta, e também estimar até que ponto elas podem ser vistas como instituições e arranjos legítimos e harmônicos. Em essência, queremos saber quem efetivamente determina o bem público.

A arquitetura de governo e governança: sistemas federativos e unitários comparados

Constitucionalmente, a estrutura dos governos constituídos sob a forma de federação difere substancialmente de sistemas unitários, e dentro de cada ente federal existem também variações. Essa é uma das principais razões pelas quais optamos por não analisar governos metropolitanos nas Américas como um todo, mas, ao contrário, analisar as experiências comuns a um regime único – o de países federativos do hemisfério. Dessa forma, também podemos ajudar a reforçar bastante a crescente discussão sobre a governança metropolitana nas Américas, complementando estudos anteriores, que adotaram uma abordagem mista, mais focada na cidade (por exemplo, Rojas et al. 2008).

Na maioria dos arranjos federativos, menores níveis de autoridade de governo possuem direitos definidos constitucionalmente, além de uma autonomia relativa outorgada pelo governo federal. Geralmente, eles compreendem grandes populações e/ou entidades espaciais, sendo bons exemplos representativos o Brasil, EUA, México e Canadá, assim como Índia, Rússia e Austrália. Um estado unitário, ao contrário, é aquele que é governado como uma unidade única, com um único legislativo constitucionalmente criado. Governos unitários

são maioria no mundo, em parte porque muitas vezes eles compõem uma população relativamente pequena, que não justifica a criação de distintos territórios internos (embora contra-exemplos também existam, como é o caso da Bélgica e da Suíça, dois países pequenos, ainda que constituídos sob a forma federativa e que possuem uma importante minoria linguística e étnica dentro de suas fronteiras nacionais).

Governos unitários também podem delegar ou atribuir poderes a uma instância inferior (regional ou sub-regional), mas a principal diferença é que o governo central tem a capacidade de revogar esses poderes delegados ou atribuídos se assim o desejar. No entanto, assim como os governos unitários podem criar arranjos do tipo federativo (sempre com a ressalva de poder revogá-los), governos federativos também podem permitir arranjos do tipo unitário. Tanto nos Estados Unidos como no Canadá, por exemplo, o governo federal só tem os poderes a ele expressamente delegados, enquanto os poderes constitucionais dos estados/províncias permitem que cada um opere internamente de forma unitária. Nos EUA, os Estados controlam a alocação de poderes no nível de subestado, condados, cidades, municipalidades, conselhos distritais especiais e outros arranjos subnacionais diferentes. México opera de forma semelhante, embora o governo federal tenha tradicionalmente domínio, enquanto Brasil é regido por um sistema plenamente evoluído em que estados e municípios têm seus papéis e responsabilidades constitucionalmente designados.

Então, o que poderia diferenciar governos federativos de governos unitários em termos de governança metropolitana? Argumenta-se que existem duas implicações importantes. Primeiro, se a solução para a gestão metropolitana é criar uma nova instância de poder – um governo metropolitano independente – é provável que tal mecanismo seja mais fácil de ser obtido em um estado unitário, porque o governo central pode legislar para criar um novo nível de governo, como em Quito, no Equador, onde o Distrito Metropolitano foi forjado a partir do condado onde a cidade está localizada. O próprio fato de um simples ato do Parlamento ou do Congresso poder criar e desconstituir uma área metropolitana, sem que haja necessidade de se recorrer a uma reforma constitucional, faz esses arranjos praticáveis (embora por vezes politicamente difíceis ou de requerer a realização de um referendo, como no caso de Londres, na Inglaterra). Nos casos em que as nações possuam variações culturais e étnicas regionais importantes, algum nível de governo autônomo pode ser, dessa maneira, altamente desejável, reduzindo assim o conflito e a possibilidade de secessão.[2]

A segunda implicação para a nossa análise é que, enquanto na superfície pode ser difícil em sistemas federativos conceber mudanças constitucionais que criariam uma nova instância de governo com poderes separados dos estados, municípios e governo federal, essas estruturas federais oferecem claros pesos, contrapesos e linhas de autoridade que permitem que os governos estaduais e locais participem formalmente nas relações intergovernamentais, bem como em acordos de colaboração. Onde existe a autonomia municipal, quer de natureza constitucional ou prática, os arranjos intermunicipais e de regime estado-município podem oferecer configurações viáveis para a construção de algum nível de governança metropolitana.

Juntas, ambas as implicações sugerem que existem (a) restrições, e (b) oportunidades disponíveis em que "arquitetos" institucionais e organizacionais podem funcionar, e podem oferecer espaço para a liderança local inovar sem necessariamente alterar o quadro institucional e organizacional. Mantendo constante o amplo arranjo constitucional, e apesar de uma considerável variedade na forma em que nossos seis países federativos funcionam, procuramos essas alternativas caseiras. Suspendemos qualquer julgamento sobre a natureza normativa de estratégias de gestão metropolitana em termos gerais, e argumentamos que, ao invés disso, apenas analisando como os nossos seis países federalistas respondem a esses desafios já é um passo importante por si só.

As seis experiências federativas

Os seis países objeto do presente artigo variam consideravelmente de tamanho, tanto em termos geográficos como em termos populacionais. Brasil, Canadá e os EUA possuem vastas extensões territoriais (mais de 3 milhões de milhas quadradas), mas o Canadá está no extremo inferior da classificação populacional (muito próximo da Argentina e Venezuela), e seu grande espaço e pequena população dão-lhe uma densidade populacional muito baixa (ver Quadro 1). Brasil (quase 200 milhões de habitantes), México (103 milhões) e EUA (300 milhões), todos têm grandes populações, enquanto os outros três países estão na faixa de 30-40 milhões. Da mesma forma, o número de jurisdições locais e dos governos correspondentes às populações varia, com os EUA representado a posição extrema. Todos têm arranjos metropolitanos – definidos de diferentes maneiras – e esses serão o foco da discussão a seguir.

Como já foi mencionado, todos os seis países aqui analisados compartilham uma estrutura federativa comum, com três níveis de governo: federal, estadual ou provincial e local. Com exceção do Canadá, todos possuem sistemas presidencialistas com uma clara separação das funções governamentais entre os três poderes – legislativo, executivo e judicial. O Canadá é uma monarquia constitucional com um parlamento e um primeiro-ministro, mas com um sistema federalista de legislaturas provinciais. Apesar de todos os seis países serem semelhantes, são eles ao mesmo tempo muito diferentes em termos do nível e do exercício dos poderes federais, estaduais/provinciais e locais. No Canadá, o governo federal tem pouca ingerência, com quase todos os poderes efetivos cabendo aos parlamentos provinciais. Na Venezuela, o governo central é onipresente, especialmente desde que o presidente Hugo Chávez centralizou todos os poderes na presidência. No México, Argentina e EUA, governos federais e estaduais desempenham papéis importantes no governo regional, com uma tendência comum para o fortalecimento dos governos locais e regionais, com arranjos federativos novos (no México e nos EUA). Só no Brasil os municípios fazem parte do pacto federativo e são institucionalmente autônomos. Nos outros países, municípios estão sob a égide dos governos regionais estaduais/provinciais.

Quadro 1 – Os seis países objeto de estudo comparado

	Canadá	EUA	México	Venezuela	Brasil	Argentina
Tamanho do país (em milhas quadradas)	3.851.807,61	3.717.811,29	761.605,50	352.144,33	3.286.486,71	1.068.301,76
Tamanho do país (em km quadrados)	10 milhões	9,6 milhões	2 milhões	912,1 mil	8,5 milhões	2,8 milhões
População total (em 2005)	32,3 milhões	296,4 milhões	103,1 milhões	26,6 milhões	186,4 milhões	38,7 milhões
Densidade populacional (em milhas quadradas	9	79,55	139,45	72,06	56,63	37,01
População urbana total (%)	80,1	80,8	76	93,4	84,2	90,1
Número de cidades com 500 mil a 1 milhão	3	47	8	2	18 (5)	2
Número de cidades com 1 a 3 milhões	4	34	4	2	11 (5)	2
Número de cidades com mais de 3 milhões	3	16	3	1	2 (5)	1
Número de áreas metropolitanas	33 (CMA)	363 (MSA)	67	NA	23 RM (5) *	NA
Unidades federativas e territórios						
# de Estados	10 províncias e 3 territórios	50 estados e 1 distrito	31 estados e 1 Capital Distrital	23 estados e 1 Distrito Federal	26 estados e 1 Distrito Federal	23 províncias e 1 Cidade Autônoma
Total # municipalidades e condados	5,600	3.141 condados	2.543	349	5.507 (5)	1.144 municipalidades (1)
Dados econômicos (em US $)						
PIB total (2005)	1,1 trilhão	12,4 trilhões	767,7 bilhões	144,8 bilhões	882,5 bilhões	183,2 bilhões
bilhõesPNB (Método Atlas; 2005)	1,1 trilhão	12,9 trilhões	752,8 bilhões	131,2 bilhões	725,7 bilhões	172,7 bilhões
PNB per capita (Método Atlas; 2005)	32.590,00	43.560,00	7.300,00	4.940,00	3.890,00	4.460,00
PIB per capita (2006)	35.700	43.800	10.700	7.200	8.800	15.200

Canadá fonte: Statistics Canada, CANSIM
http://www.statcan.ca/english/public/sitemap.htm

Canadá: A área metropolitana do censo é uma área urbana com uma população de pelo menos 100.000 habitantes, incluindo um núcleo urbano com uma população de pelo menos 50.000.

PNB (Produto Nacional Bruto, ou, na terminologia da Organização das Nações Unidas de 1968, Sistema de Contas Nacionais) mede o valor total interno e externo adicionado reivindicado por moradores. PNB compreende PIB, mais as receitas líquidas do rendimento primário (remunerações dos funcionários e rendimentos de propriedade) a partir de fontes de não residentes. O Banco Mundial utiliza o PNB per capita em dólares dos EUA para classificar os países, para fins analíticos e para determinar a elegibilidade de empréstimo.
Quando o cálculo do PNB em dólares dos EUA é feito a partir do PNB relatado em moedas nacionais, o Banco Mundial segue o seu método de conversão do Atlas, utilizando uma média de três anos das taxas de câmbio para atenuar os efeitos das flutuações das taxas de transição da moeda. O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma do valor adicionado por todos os produtores residentes, mais os impostos dos produtos (menos subsídios não incluídos na valoração da produção. O crescimento é calculado a partir dos dados do PIB a preços constantes, em moeda local. PIB per capita é o Produto Interno Bruto dividido pela população na metade do ano.
Fonte.: http://www.finfacts.ie/biz10/globalworldincomepercapita.htm

ARGENTINA
1) Municipalidades são definidas pelas províncias com base na população (ranking de 500, 1.000, 1.500, 2.000, 3.000 ou 10.000 habitantes) ou, em algumas províncias, municípios são definidos com base na relação entre população e outros fatores, tais como área (km2), número de eleitores, entre outros.

(2) comunas, delegações municipais, comissões de fomento, órgãos municipais, "comunas rurales, entre outras..
Fonte: INDEC (2001)

As políticas desses seis países e a profundidade da consolidação de suas democracias variam. O passado recente da Argentina e do Brasil era, até a década de 1980, dominado por regimes militares autoritários que desprezaram a democracia e a participação da sociedade civil. Ambos os países têm novas constituições e por intermédio de eleições disputadas, suas democracias têm sobrevivido ao teste de Huntington.[3] A Venezuela, sob ditaduras durante parte significativa do século XX, emergiu de forma bastante errática para a democracia na década de 1960, quando se iniciou um acordo de partilha do poder entre os dois maiores partidos políticos. E, enquanto a democracia de transição foi mais efetivamente consolidada nas décadas de 1980-1990, as instituições democráticas clássicas têm se tornado cada vez mais frágeis sob o governo de Chávez que, por outro lado, têm mobilizado a participação cívica dos grupos de baixa renda para apoiar o seu projeto político e controle centralizado. O México, durante muito tempo visto como "partidário de um autoritarismo inclusivo", sob a égide de um único partido dominante, que exerceu o poder por mais de 70 anos, até o ano 2000, tem hoje consolidada sua democracia, com três principais partidos dividindo a maioria dos assentos no Congresso e disputando a presidência. Tanto o Canadá como os EUA têm democracias consolidadas. O Canadá é uma democracia parlamentar, com quatro grandes partidos tendo assento no Parlamento de Ottawa e, embora existam reivindicações periódicas para a secessão da província de Quebec, até agora estas foram acomodadas dentro da estrutura federativa, sem que houvesse qualquer ruptura. Os EUA têm dois partidos principais e uma democracia estável, com fortes tradição de participação cívica no governo local, embora, também aqui, haja ciclos em que o papel do governo federal cresce e diminui em períodos de *New Federalism* e *New New Federalism* (Novo Federalismo e Novo Novo Federalismo) (Wilson et al., 2008). Canadá, EUA e Brasil têm sistemas mais descentralizados e, apesar da variabilidade, as regras institucionais e as possibilidades são relativamente claras, com responsabilidades concentradas principalmente no nível estadual. No México, na Argentina e na Venezuela, o governo é mais centralizado, e assuntos metropolitanos são mais politizados, sendo menos no México e muito mais na Venezuela.

Características dos países individuais

Governos provinciais do Canadá são o primeiro nível de governo, e onde as principais cidades estão rapidamente se suburbanizando – como a maioria é – é o governo provincial que promove as ações da cidade central visando a anexação/fusão das cidades circunvizinhas. Só em

Vancouver se criou uma verdadeira estrutura de governo e governança metropolitano – provavelmente o único exemplo dentro dos seis países –, mas aqui o arranjo surgiu de um acordo e de um consenso de uma confederação de municípios. Mas, em geral, a questão metropolitana se desenrola de forma bastante diferente em cada província.

Nos EUA, as prefeituras das cidades grandes também são criações de governos estaduais e, como no Canadá, a resposta aos desafios metropolitanos varia significativamente entre os estados. Muitos estados permitem que as cidades se anexem ou se incorporem por acordo. Mas o elemento singular dos EUA é a propensão para criação de governos de finalidade única, com sua própria estrutura de governança. Essa possibilidade cria condições para uma certa governança metropolitana, realizada através de uma gama enorme de governos locais. O resultado pode não ser bonito, mas é essa estrutura fragmentada que prevalece e que é, em parte, o resultado de conflitos políticos entre cidade-subúrbio. Vários exemplos contrários – arranjos de dois níveis – também existem, e estes são discutidos e analisados visando explicar por que, em determinadas circunstâncias, os estados e as grandes cidades tomam a coragem de construir um novo nível de governança.

O Brasil foi o único país que sistematicamente criou regiões metropolitanas como parte de sua estrutura constitucional durante o período do governo militar. Estendido por cerca de 25 regiões metropolitanas após a Constituição democrática de 1988, aqui também a governança metropolitana ficou sob a égide dos governos estaduais. Mas enquanto eles estão investidos de poderes em termos jurídicos, são quase uniformemente fracos, mal articulados, e sem apoio popular. Isso contrasta com uma outra característica mais positiva do Brasil no cenário de governança local: a presença não institucional dos acordos intermunicipais e consórcios usados para coordenar a infraestrutura ou colaborar na área de políticas públicas ambientais e sociais, tais como a saúde, e também o desenvolvimento econômico. Esses arranjos parecem provocar um sentimento de identidade e apoio dos cidadãos locais mas, no entanto, sua abordagem é técnica e gerencial, ao invés de democrática na abordagem.

Os seguintes três casos envolvendo México, Argentina e Venezuela mostram trajetórias menos sistemáticas e menos previsíveis de construção de governança metropolitana, e demonstram como políticas (partidárias) muitas vezes desempenham um grande papel em moldar os resultados. No México, o conceito do que constitui uma área metropolitana é definido pelo governo federal e enquanto mecanismos de consulta são obrigatórios para as conurbações, estas não têm nem funções executivas nem resultados: na melhor das hipóteses são "indicativas". Cinco diferentes estudos de casos metropolitanos variam da condição única do município de Ciudad Juárez, a outros multijurisdicionais, como a Cidade do México, que atravessa dois estados e compreende mais de 50 municípios ou condados. Entre esses dois extremos, há as experiências de Guadalajara, com um fraco conselho metropolitano, e Monterrey, onde o executivo estadual tem controle efetivo dos assuntos metropolitanos. Embora os resultados apontem para a importância – como nos últimos três casos – de um papel mais ativo para o governo estadual, é muito menos claro como isso vai se desenrolar no futuro.

Na Argentina, apesar de os estados (províncias) terem responsabilidade principal pela ativação e supervisão dos arranjos de governança metropolitana, os elevados níveis de partidarismo entre os órgãos executivo e legislativo, o predomínio de um único município central e o forte sentimento de concorrência e desconfiança entre todos os demais e a rivalidade política entre os prefeitos e o executivo estadual, tornam difícil a colaboração séria e sustentável no nível metropolitano. O governo federal se envolve apenas quando dois estados compartilham uma mesma área metropolitana que abrange os dois lados de uma fronteira comum. Quando essa possibilidade de se recorrer a uma terceira autoridade (superior) acontece, parece trazer uma melhora na organização e na eficácia metropolitana: caso contrário, a presença do governo federal é praticamente ausente.

A Venezuela sempre foi altamente politizada e centralizada em relação às questões urbanas. Embora houvesse interesse superficial para a reforma municipal no período pós-ditadura a partir da década de 1960, os esforços foram por água abaixo devido ao controle político-partidário exercido a partir do poder central, que tem procurado restringir a autonomia local e as iniciativas metropolitanas. Só em Caracas tem havido experimentos sérios com uma estrutura metropolitana, mas até aqui a análise de Myers (em Spink et al., no prelo) revela que ela também é totalmente movido pelo projeto político de Chávez e pelo partidarismo. Se a política prejudica as possibilidades de governança metropolitana na Venezuela, a única boa notícia é que em algumas grandes cidades há somente um grande e único distrito (municipal), de modo que a integração interjurisdicional é um problema menor.

Observando-se essas seis nações, parece que o processo de governança metropolitana é fragmentado ou, sendo generoso, consiste em um grande grau de experimentação desconexa. A complexidade da governança metropolitana envolvendo questões de estrutura constitucional e governamental, os sistemas políticos e os conflitos político-partidários, assim como os sistemas de provimento de serviços em grande escala, não podem ser exagerados. No entanto, a importância dessas áreas para o desenvolvimento nacional é considerável, como é a exigência moral de urgentemente melhorar e sustentar a qualidade de vida de muitos cidadãos metropolitanos que raramente ou nunca gozam a vida "metropolitana" que muitas vezes é apresentada na mídia.

Os padrões de governo e de governança metropolitanos

Nossa primeira questão de pesquisa buscou identificar as características dominantes das formas que esses sistemas de governança metropolitana tomam. Analisando as situações dos seis países, podemos agora identificar três dimensões para classificar a ênfase encontrada em iniciativas de governança metropolitana e os tipos de relações interlocais, que vão desde o relativamente fácil ao muito difícil (Metcalfe 1994; Mitchell e Weaver et al., 2000), a saber: (1) as iniciativas de colaboração; (2) as iniciativas organizacionais; e (3) as iniciativas institucionais. As três dimensões não são independentes e, na prática, se sobrepõem e uma pode levar à outra, mas a nossa preocupação aqui é mais para identificar as características-chave de cada uma.

Não surpreendentemente, o agente humano está presente em todas as três dimensões, apesar das diferentes habilidades que podem estar envolvidas. Iniciativas de colaboração referem-se às diferentes formas de relações de trabalho entre as unidades de governo que dependem criticamente da vontade e da disposição dos governos em colaborar, e são essencialmente questões de decisão e de habilidade interpessoal. Colaborações podem ser meramente voluntárias, mas níveis mais altos do governo também podem estar envolvidos na indução da colaboração através de legislação facilitadora, oferecendo incentivos financeiros, de corretagem ou através do exercício de pressão política. Especialmente importante aqui é a liderança e as ações de médio alcance dos atores políticos e sociais, como prefeitos e outros funcionários públicos, confederações de associações, líderes cívicos, etc., todos os quais são capazes de articular as conexões e construir redes através de diferentes organizações e comunidades envolvidas na elaboração de políticas (Grindle 2007). Na verdade, redes de organizações são elas próprias atividades colaborativas. A segunda, iniciativas organizacionais, são aquelas que mudam as competências de unidades governamentais existentes, por intermédio do desenvolvimento de sua base de recursos ou de sua autoridade, ou por intermédio da redefinição de jurisdições operacionais. Eles já não dependem apenas de decisões ou de vontade, mas exigem medidas concretas para criar ou alterar a arquitetura de formas e procedimentos organizacionais. Liderança aqui também é importante, mas muitas vezes de natureza mais gerencial, ligada às habilidades de fazer as coisas (a reorganização das atividades com base em princípios da subsidiariedade seria um exemplo.) A dimensão final, relativamente às iniciativas institucionais, consiste em novos espaços e práticas de governança, tanto governamentais como públicas. Esse é o espaço dos estadistas e das figuras públicas habilidosas na arte de governar, uma outra área vital da agência humana.

Em termos numéricos, as iniciativas de colaboração são as mais comuns nos seis países (ver Quadro 2). Na medida em que são voluntárias, o seu aparecimento representa resposta importante aos desafios políticos atuais (ver discussão abaixo). Essas são o tipo mais fácil de iniciativa metropolitana de criar. Iniciativas organizacionais também são

Quadro 2 – Os pontos de partida mais frequentes para a construção de iniciativas metropolitanas, por país

	Colaboracional	Organizacional	Institucional
Argentina	B	B	C
Brasil	A	B	B
Canadá	B	A	B
México	B	B	C
EUA	A	B	A
Venezuela	D	B	D

A – frequente; B – pouco frequente; C – ausente; D – somente em Caracas

encontradas em cada país. O processo de descentralização tem levado frequentemente ao reforço dos poderes dos governos locais. Por exemplo, no Brasil, a Constituição de 1988 fortaleceu os municípios. Mas, em outros países, especialmente Canadá e EUA, são os governos estaduais e provinciais que facilitam a concessão de poderes aos governos locais (empoderamento) para enfrentar os desafios metropolitanos. Na Argentina, as iniciativas organizacionais são mais prováveis de ocorrer quando o governo federal se envolve – como ocorre quando o governo municipal se envolve com territórios provinciais diferentes (os casos das áreas metropolitanas de Buenos Aires e Rosário). Iniciativas institucionais, como a criação de uma entidade metropolitana de múltiplos objetivos, como a do Metrô de Vancouver, ou a do Metrô Minneapolis/St. Paul, são relativamente raras, o que se torna decepcionante, uma vez que nós originariamente, havíamos esperado que esse tipo de estrutura teria um potencial considerável para o cumprimento do ideal de governança democrática em uma grande área metropolitana. Os EUA são uma exceção parcial a essa conclusão, mas mesmo assim esse ideal é alcançado através da proliferação de governos de finalidade única em toda a área metropolitana, enquanto que governos de multifinalidade são raros. A presença significativa de iniciativas de colaboração sugere que o âmbito de governança metropolitana atual é uma espécie de espada de dois gumes – corte nos dois sentidos. Por um lado, sugere que há escopo para a ação se os envolvidos estão interessados em desenvolvê-la, mas, por outro lado, também confirma a nossa conclusão inicial de que, por uma variedade de razões, os incentivos e desincentivos tendem a trabalhar na direção oposta.

Como o Quadro 2 indica, cada país tem sua abordagem peculiar para as iniciativas metropolitanas. Três países mostram iniciativas limitadas em relação à criação de arranjos metropolitanos: Argentina, México e Venezuela. Em contraste, os outros três países mostram importantes exemplos de possibilidades metropolitanas, embora tais exemplos não possam ser generalizados dentro de cada país. Ao olhar através da experiência metropolitana dos seis países, estamos também interessados em saber se determinadas políticas são mais propensas a gerar imperativos para a colaboração ou a ampliação da oferta de serviços e planejamento e, em caso afirmativo, determinar quais são as principais esferas políticas e preocupações a que elas se dirigem. Nossas análises demonstram que a grande maioria das experiências e iniciativas está ocorrendo nas áreas de infraestrutura, como transporte, trânsito, água, resíduos sólidos, uso da terra e algum controle ambiental. Em contraste marcante, aquelas políticas que podem oferecer oportunidades redistributivas significativas, como os serviços sociais, educação, desenvolvimento econômico, habitação e, em grande medida, de bem-estar, a segurança pública e saúde, são notáveis pela sua ausência. O resultado é uma política assimétrica que tende a confirmar as questões e dúvidas inicias sobre quais os interesses que são capazes de influenciar a agenda metropolitana, e quais os interesses que são ignorados quando os recursos e as prioridades são distribuídos.

Dinâmica de mudança de governaça metropolitana

Ao formular a segunda pergunta da pesquisa, postulamos que seis conjuntos de fatores ajudariam a explicar os padrões, o surgimento e a dinâmica das iniciativas metropolitanas: a) poderes atribuídos ao governo local pela constituição e/ou estado, incluindo a capacidade fiscal; b) a geografia jurisdicional do governo local; c) as características técnicas e organizacionais dos sistemas de provimento de serviços; d) os sistemas políticos e praxis; e) as pressões demográficas e cívicas, e f) a natureza do engajamento nos processos econômicos nacionais e supranacionais. Na verdade, como descrito abaixo, todos os seis conjuntos de fatores estão presentes em diferentes graus por todos os nossos estudos de caso, e cada um deles pode ajudar ou atrapalhar a efetiva governança metropolitana. Como esses fatores se cruzam, as forças de empurra-puxa resultantes podem criar efeitos muito distintos.

1) As disposições constitucionais, os poderes e a autoridade atribuídos pelos governos estaduais para o governo local afetam a estruturação do governo em áreas metropolitanas. Descentralização e reforma do Estado foram assuntos da ordem do dia nos seis países nas últimas décadas e, embora esses esforços não abordem especificamente a governança metropolitana, eles levaram os governos locais a ficar mais fortes, especialmente no Brasil e no México, e em muito menor grau na Argentina e Venezuela. Da mesma forma, historicamente, as estruturas federativas descentralizadas nos EUA e Canadá são cruciais na determinação de como as iniciativas de governança metropolitana se revelam, e explicam a grande e significativa variação encontrada entre estados e províncias. Em geral, descobrimos que quando os poderes do governo local são fracos – medidos em termos de autoridade constitucionalmente definida, capacidade administrativa ou legitimidade política –, a colaboração metropolitana tem menos probabilidade de surgir. Ou, em outras palavras, governos locais fortes são um ingrediente necessário, mas não suficiente, para o surgimento de governança metropolitana eficaz.

Mudar a Constituição para fins de governança metropolitana é uma formidável realização em todos os sistemas políticos, sendo uma medida geralmente evitada. Entre os seis países analisados aqui, só no Brasil, e em muito menor escala no México, há alguma forma de designação constitucional. Consequentemente, a introdução de um novo nível governamental ou governo de fim específico estabelecido por meios constitucionais parece improvável. Uma exceção importante são os distritos de fim único nos EUA, artifício criado por ações de governos estaduais sob a égide do disposto na dupla soberania autorizada pela Constituição. No entanto, verificamos que, através do exercício de poderes constitucionalmente definidos, os governos estaduais ou provinciais podem ter um profundo efeito sobre o aparecimento de formas metropolitanas – um ponto a que voltaremos a seguir. Em geral, também, governos locais são limitados por suas constituições na sua flexibilidade para melhorar ou mudar significativamente sua capacidade fiscal, através da criação de novas dimensões de arrecadação de receitas, quer alterando as taxas de tributação que podem ser cobradas (com exceção dos impostos sobre a propriedade) ou na

reformulação dos termos de repartição de receitas com maiores níveis de governo para sua própria vantagem.

Outra característica das regiões metropolitanas de todos os seis países são as disparidades nos níveis de desenvolvimento econômico dos municípios. Em geral, os municípios do núcleo urbano central têm níveis muito mais altos de renda per capita do que os municípios que se encontram no entorno. Nos casos dos EUA como do Canadá, há exemplos de ricas jurisdições suburbanas, mas, em todos os países, as disparidades de renda dentro das áreas metropolitanas são a regra. Isso leva a disparidades significativas da capacidade contributiva em jurisdições governamentais locais, exarcebando a relativamente limitada autoridade que os governos locais possuem de modificar os sistemas de receita e aumentar a sua renda. Para complicar ainda mais o problema, muitas vezes são os municípios menos ricos que possuem as maiores necessidades de serviços públicos, especialmente nas áreas de educação e saúde. O resultado é uma discrepância significativa entre a capacidade fiscal dos municípios metropolitanos e a demanda por serviços sociais. Esse descompasso entre a base fiscal e a capacidade local de investir pode, no pior dos casos, levar a uma estratégia "empobreça seu vizinho", pela qual um município se envolve em jogos fiscais, tais como a oferta de incentivos comerciais desleais para obter negócios e outras formas de renda fiscal em prejuízo do seu vizinho.

Além disso, parece que há poucos incentivos para a promoção de redistribuição metropolitana de recursos em favor dos governos locais mais desfavorecidos. As poucas tentativas de redistribuição de toda área metropolitana ou de criação de fundos comuns para determinados aspectos do desenvolvimento metropolitano, em geral falharam devido à desconfiança e a ruptura na colaboração entre os atores constituintes, como foi o caso de Guadalajara, no México. Uma exceção é Minneapolis e St Paul, onde as cidades gêmeas dividem o imposto sobre as indústrias com base em receitas de toda a área metropolitana. Mas mesmo aqui as receitas fiscais partilhadas só se aplicam a uma base única: a da base fiscal industrial.

2) A jurisdição geográfica do governo local e, especificamente, a miscelânea espacial dos governos locais dentro de uma área metropolitana tanto facilita quanto dificulta as iniciativas metropolitanas. Em um extremo, a maioria dos países tem algumas grandes áreas populacionais em termos geográficos dentro de uma única aglomeração jurisdicional urbana: exemplos são as cidades de Ciudad Juárez (México), Houston (EUA), Barquisimeto (Venezuela) e Mendoza (Argentina). Esses exemplos não seriam normalmente classificados como "metropolitanos", uma vez que não compreendem dois ou mais municípios. Aqui, um só setor público unificado normalmente existe, com seus departamentos e agências, base tributária e sistema eleitoral às vezes apoiados pelo governo estadual ou provincial, proporcionando um campo organizacional mais claro, a partir do qual são enfrentados os desafios apresentados pelas grandes populações urbanas.

Mais comuns são as bastante complicadas geografias jurisdicionais que podem ser encontradas em muitos dos casos que temos estudado (Quadro 1). Aqui, a área construída se estende para diversos municípios, estados vizinhos e até mesmo nações adjacentes, formando um campo muito mais complexo

e interorganizacional. Em todos os países, a intensidade das atividades do governo local nessas grandes conurbações exige coordenação governamental coletiva, embora pragmaticamente seja difícil de se conseguir. Em tais jurisdições, tão densamente povoadas, a probabilidade das iniciativas metropolitanas pode variar de acordo com as circunstâncias locais e ao longo de um espectro. Nas extremidades e em torno de um município dominante, podem haver municípios altamente dependentes, com enormes disparidades de recursos, levando a uma disposição maior (talvez resignada) dos municípios dependentes de colaborar: os exemplos aqui incluem Salvador (Brasil), Córdoba (Argentina), Edmonton (Canadá) e Maracaibo (Venezuela). No outro extremo, estão as áreas metropolitanas polinucleadas, onde há uma distribuição mais equilibrada, tanto dos recursos como da população em todos os municípios, como em Toluca (México) ou na Baixada Santista, no litoral do Brasil, que podem fornecer maiores incentivos e oportunidades para a coordenação, uma vez que os potenciais parceiros se encontram em situações semelhantes. No meio estão os cenários em que um município principal, contendo parte significativa da população metropolitana, coexiste com outros municípios substancialmente populosos (como é o caso de São Paulo, no Brasil, ou de Monterrey e Guadalajara, no México). Coordenação aqui é muitas vezes difícil, dadas as rivalidades no desafio para alcançar a liderança ou na obtenção de ganhos políticos percebidos em forjar um futuro distinto.

Distritos Federais são um caso especial da geografia jurisdicional, uma vez que oferecem um modelo alternativo para um nível intermediário de governo (não são nem Estado, nem tampouco Município). Quando eles fazem parte de uma área metropolitana (como é o caso de Buenos Aires, Caracas, Cidade do México e Ottawa), prometem trazer uma dimensão muito diferente à política interlocal em matéria de investimentos e recursos e, ainda assim, parecem raramente conseguir fazê-lo de maneiras positivas (ver também Myers e Dietz, 2002, sobre políticas de cidades capitais da América Latina).

3) As características técnicas e organizacionais dos sistemas de fornecimento de serviços variam consideravelmente, de acordo com a natureza demográfica e espacial das regiões metropolitanas. Economias de escala em relação a alguns serviços existem (por exemplo, um grande aeroporto metropolitano). Considerando que em outras áreas de atividade, como a gestão dos sistemas de infraestrutura, parece haver benefícios positivos onde uma estrutura do tipo rede de colaboração entre as jurisdições dentro da área metropolitana existe, ao invés da operação de uma única agência. Mas como observarmos anteriormente há uma falta generalizada de iniciativas metropolitanas significativas na maioria das outras áreas de política pública e, em particular, aquelas em que as disparidades sociais e econômicas exigem colaboração em matéria de políticas redistributivas. Muito raramente encontramos serviços fundamentais, tais como habitação, saúde, desenvolvimento econômico, segurança pública e transporte público coletivo, sendo oferecidos por intermédio de iniciativas metropolitanas. No Brasil, por exemplo, e apesar dos benefícios de um serviço único de saúde, a coordenação sub-regional da região metropolitana de São Paulo está focada em municípios ao invés de linhas demográficas ou territoriais. Mais que

considerações de economia de escala, parece ser a topografia fiscal que intervém aqui: jurisdições mais abastadas relutam em subsidiar outras – direta ou indiretamente – e poucos dirigentes políticos estão dispostos a abordar a questão da redistribuição fora dos limites de suas próprias jurisdições.

4) Sistemas políticos e *praxis* afetam iniciativas metropolitanas em uma variedade de maneiras, mas em geral o seu efeito parece diminuir as perspectivas de iniciativas organizacionais e institucionais. Historicamente, poucos líderes políticos ascendentes adotaram iniciativas metropolitanas como parte de sua agenda; suas carreiras tendem a seguir os caminhos já estabelecidos local, regional e nacionalmente. Usando uma base "metropolitana" como um trampolim para o avanço político é, em geral, um estratagema de baixa recompensa, visto que resultados significativos são improváveis de surgir no curto prazo. Uma exceção é a do Presidente Chávez, em Caracas, que parece ter um forte interesse em construir uma estrutura de governança metropolitana, embora firmemente ancorada sobre seus "Círculos Bolivarianos". No entanto, em um momento anterior, quando a estrutura metropolitana se opôs a seu projeto político, ele procurou com sucesso desfazê-lo. Da mesma forma, no caso da área metropolitana de Monterrey, no México, o próprio fato de 85% da população do Estado viver em um único centro econômico e dinâmico nacional de manufatura e comércio, torna imperativo que o governador do Estado controle o corpo político da região metropolitana. Porém, isso é feito através de agências do executivo estadual, e não através da criação de uma nova arquitetura institucional metropolitana.

Por razões semelhantes, partidos políticos raramente levantam bandeiras defendendo a governança metropolitana. Mesmo no México, onde um partido nacional (o PRI) manteve o controle hegemônico por várias décadas do século XX e, portanto, era improvável de ser ameaçado por partidos de oposição ou por restrições de aprovação de mudanças constitucionais, os arranjos institucionais dos vários governos subnacionais e locais permaneceram ligados ao clientelismo e à gestão de carreira. Governos regionais só criariam desequilíbrios e instabilidade. Onde encontramos atividades organizadas em escala metropolitana, invariavelmente funcionários nomeados pelo Poder Executivo e não eleitos, as executam; evitando assim as bases do poder independente, que podem ganhar legitimidade popular e apoio. Nos EUA, algumas autoridades de fim único elegeram líderes, enquanto outros têm liderança por intermédio de indicação. No Canadá, mesmo os aparentemente progressistas distritos regionais da Grande Vancouver têm resistido à convocação de eleições diretas de seus Conselheiros que, ao invés de eleitos, são indicados. Eleições diretas, vistas como elemento integral da governança transparente e responsável ainda permanecem em grande parte fora da agenda metropolitana.

Também nem parece que o controle ou dominância de um partido único nas diversas jurisdições metropolitanas levará a uma institucionalização da governança metropolitana. Políticos eleitos, mesmo aqueles sob a bandeira do mesmo partido, têm mais a perder do que ganhar com a institucionalização formal do governo, o que pode ajudar a explicar porque onde a colaboração ocorre, é voluntária e em grande medida *ad hoc*. Assim, durante a

recente terceira onda de democratização que temos observado no Brasil, México e Argentina, não é de surpreender que os líderes e partidos políticos têm, em geral, evitado investir uma grande quantidade de energia na criação de novos arranjos metropolitanos. A existência de eleições locais não-partidárias, e da figura tecnocrática do "gestor da cidade" *(city manager)* são adaptações realizadas para tentar reduzir os conflitos entre a prática da política local e um governo eficiente. Para afastar a controversa política de sistemas baseados em subdistritos, o movimento de reforma municipal nos EUA defendeu largamente eleições não partidárias. O gestor municipal, como um oficial não político contratado para executar a burocracia da cidade é também comum nos EUA, e foi uma prática que foi, mais tarde, adotada em Caracas sem sucesso.

Então, quais são as políticas que explicam os casos relativamente raros em que uma autoridade metropolitana evolui significativamente – os casos contrafatuais de Vancouver, Portland, Minneapolis-St Paul? É difícil ter certeza, mas nós suspeitamos que as explicações baseiam-se na história e/ou na existência de uma cultura política regional que propiciou a colaboração metropolitana. Essa última parece explicar as razões pelas quais Vancouver criou um acordo para sua Autoridade Regional, e as amalgamações de distritos únicos de Montreal e Quebec também seriam coerentes com essa visão – nesses casos vinculados a um projeto de desenvolvimento na linguagem francófona e nas tradições culturais.

5) A dinâmica das pressões demográficas e cívicas são uma característica contextual importante das iniciativas metropolitanas. Enquanto algumas áreas metropolitanas continuam a crescer rapidamente, reforçadas pela descentralização, outras áreas metropolitanas – especialmente as maiores e mais estabelecidas – não estão crescendo velozmente e, em vez disso, estão sofrendo pressões para regeneração urbana e remodelação. Além disso, são muitas vezes lar para novas populações – os imigrantes de outros países. Montreal, por exemplo, atrai imigrantes de países francófonos com sua rápida expansão dos setores comerciais e de serviços. Muitas áreas metropolitanas nos EUA são portas de entrada para imigração, com o aumento da proporção de minorias, especialmente hispânica. Na América Latina, há também transumância considerável para regiões metropolitanas a partir de países como Bolívia, Colômbia e Peru.

Nos países com uma cidade dominante, que também coincidentemente possui o *status* de zona especial pelo fato de ser a capital nacional, como são os casos da Cidade do México, Buenos Aires e Caracas, pode haver relativamente poucas oportunidades de adaptação: elas são simplesmente demasiado grandes em relação ao resto da estrutura urbana. Em contraste, o crescimento rápido das cidades de segunda linha pode oferecer maiores possibilidades de adaptação, uma vez que elas se desenvolvem com oportunidades de novos recursos, e muitas vezes têm menos interesses políticos arraigados.

Talvez uma das maiores pressões positivas para a mudança venha da democratização em si, e do aumento da cultura cívica que se observa em termos de participação do público, além da sensação crescente de cidadania (Wilson et al., 2008). O nível de debate sobre a qualidade da vida urbana aumentou fortemente, e pode estimular uma discussão

metropolitana mais ampla. Telecomunicações também estão mudando a forma com que os cidadãos se conectam à cidade, por intermédio do acesso (e à capacidade de mobilizar) às informações através da mídia, editoriais, debates, *blogs* e salas de bate papo e, também, ao proporcionar uma maior conscientização da eficiência dos prestadores de serviços governamentais através de sites do setor público. Isso também pode se espalhar de forma mais ampla na arena metropolitana. No entanto, passando de um cenário de debate público para a criação de estruturas mais formais, e oportunidades para a eleição direta e participação cidadã na formulação de políticas, parece apresentar grandes dilemas de governança metropolitana. Como já observado, os representantes dos cidadãos e os políticos tendem a preferir os pequenos e locais aos grandes e metropolitanos, de forma que o desafio torna-se um: como fomentar um sentimento de identidade, em ambos os níveis; fortalecimento do terreno do meio dos assuntos metropolitanos sem enfraquecimento do terreno local de vida municipal. Na verdade, parte do desafio pode ser de como fugir da ideia de que a governança metropolitana é uma espécie de jogo de soma zero para as jurisdições estaduais e municipais.

6) A natureza do engajamento em processos econômicos nacionais e supranacionais podem estimular o surgimento de agências metropolitanas focadas em questões de desenvolvimento e de inserção nas relações mundiais. Muitas das áreas metropolitanas no nosso estudo estão vivenciando mudanças importantes na dinâmica e na composição dos respectivos mercados de trabalho, já que oportunidades em manufatura declinam e são substituídas por serviços (formais e informais). Por sua vez, esses estão sendo afetados pela reestruturação econômica global e os efeitos da grande crise de 2008. No entanto, esperamos que essas mesmas áreas metropolitanas permaneçam críticas na futura geração de riqueza nacional.

Nesse cenário, as associações empresariais podem se tornar importantes defensoras de políticas alternativas, como demonstrado por Ciudad Juárez e Monterrey, no México, e o movimento *New Regionalism* (Novo-Regionalista) nos EUA (Sancton, 2001). Com menos flexibilidade para reposicionamento, os atuais desafios econômicos podem muito bem fornecer um incentivo para uma maior colaboração metropolitana. Isso ocorreu no passado nos casos de Nova York Port Authority e do aeroporto de Dallas Fort Worth, e mais recentemente na região do ABC brasileiro, e no México, onde o estado de Nuevo León procurou desenvolver um corredor interestadual e intermetropolitano de Saltillo, no estado vizinho de Coahuila em direção ao norte, até a estrada da Nafta para Austin e Dallas, no Texas.

Governança democrática e desenvolvimento equitativo

Como observamos na introdução, uma importante questão é a legitimidade política das iniciativas metropolitanas e a medida em que oferecem oportunidades para a governabilidade democrática. Certamente, nos quatro países latino-americanos, a abertura democrática das últimas três décadas forneceu um elemento contextual importante para avaliação do sucesso da governança metropolitana. Fatores tais como estruturas de governo, integração

eleitoral, e oportunidades para a participação cidadã são cruciais para estabelecer a legitimidade. Em geral, porém, vemos que a legitimidade política das iniciativas em curso raramente tem sido estabelecida, e mesmo nas iniciativas mais focadas como infraestrutura ou prestação de serviços, os cidadãos nem sequer são envolvidos. Aqui vamos tentar extrair algumas lições sobre a legitimidade política em três conjunturas: (1) no momento em que as estruturas governamentais são formadas ou iniciativas lançadas; (2) em torno da seleção de lideranças; e (3) as percepções do público sobre a eficácia das iniciativas na medida em que elas melhoram a governança democrática.

A criação de novas estruturas de governança metropolitana ocorre em complexos ambientes institucionais e organizacionais. Na maioria dos países aqui analisados, os governos estaduais desempenham um papel-chave na definição desse ambiente e, portanto, na criação do quadro intergovernamental em que a legitimidade política das iniciativas metropolitanas deve ser desenvolvida. Portanto, nossa descoberta de que a legitimidade política raramente foi tão estabelecida, deveria ser entendida no quadro político intergovernamental relativamente circunscrito criado pelo Estado e, ocasionalmente, pelos governos federais. Tende a sugerir que as questões metropolitanas ainda são vistas dentro de uma perspectiva técnica e econômica, em vez de um processo social e político.

Em dois países, o Canadá e os EUA, os cidadãos são mais frequentemente chamados a votar em referendos para criar certas formas de novas estruturas metropolitanas, fornecendo assim um meio explícito para avaliar o apoio do cidadão. Eleições para consolidar as estruturas governamentais nos EUA costumam falhar, devido aos interesses políticos dramaticamente diferentes dos eleitores da cidade central e dos eleitores dos subúrbios. Em Toronto, cidadãos que vivem nos municípios do anel externo derrotaram a proposta de maior consolidação de um governo metropolitano. Nesses dois países, as disparidades de renda e base fiscal entre municípios locais evitam que o tratamento de políticas redistributivas seja dirigido com uma base metropolitana. Esses resultados revelam a dificuldade de identificação de interesses comuns e, desse modo, de se obter legitimidade política sobre amplas questões metropolitanas. Em contraste com eleições diretas para aprovação de novas estruturas, um passo totalmente coerente com as normas de governança democrática, a imposição de agências metropolitanas pela ditadura militar no Brasil parece ter criado uma significativa barreira política para iniciativas metropolitanas com o retorno à democracia. Solicitar endosso do cidadão pode ser coerente com a prática democrática, apesar da possibilidade de rejeição dos eleitores, mas a imposição de estruturas metropolitanas de cima para baixo mina a legitimidade.

O método de escolha de lideranças para iniciativas metropolitanas é outro fator crucial no estabelecimento de legitimidade. Lideranças podem ser eleitas direta ou indiretamente ou por nomeação. Muito raramente são realizadas eleições diretas para cargos de liderança metropolitana (Portland, EUA). No caso dos EUA, a transição dos sistemas eleitorais do voto distrital ou subdistrital para listas gerais, adotada em muitas cidades no início do século XX, encorajou os líderes políticos a se concentrarem em questões envolvendo a cidade ao invés de questões locais – de um lado – ou

metropolitanas – de outro. Além disso, a falta de eleições para cargos metropolitanos conduz ao interesse muito limitado dos partidos políticos, cujo engajamento nos processos políticos da região metropolitana pode trazer uma maior legitimidade às instituições metropolitanas. De fato, observou-se que sob as atuais estruturas governamentais, atividades partidárias têm de fato minado a colaboração metropolitana (como discutido acima para a Argentina e Venezuela). Dadas as pouquíssimas instâncias das eleições para cargos de amplitude metropolitana, essa avenida potencial para o estabelecimento de legitimidade política das iniciativas metropolitanas é severamente subutilizada.

Mais comuns são os métodos indiretos de estabelecer uma liderança metropolitana, em que os funcionários eleitos, representando municípios ou outras jurisdições governamentais da região metropolitana e, ocasionalmente, os representantes das agências do poder executivo de relevância técnica, assumem a filiação de nível metropolitano nos órgãos do governo. Nesses sistemas, a realização de representação territorial adequada, com a finalidade de permitir um efetivo debate de políticas e deliberação sobre as questões metropolitanas é complicada. Mesmo em consórcios intermunicipais bem-sucedidos, como o Consórcio do ABC, em São Paulo, Brasil, ou em muitos casos canadenses, os líderes eleitos, inclusive prefeitos, estão provavelmente mais preocupados com os interesses de suas circunscrições municipais, ao invés das matérias atinentes ao consórcio como um todo. Cidadãos que participam em sistemas eleitorais locais que, por sua vez, têm representação indireta em sistemas de governança metropolitana, raramente irão considerar as questões metropolitanas quando escolhem seus representantes locais. Igualmente, dada a distribuição espacial das circunscrições dos líderes em sistemas indiretos, a eficácia dos fóruns deliberativos sobre diversas questões metropolitanas quase que invariavelmente depende do nível de recursos que os fóruns têm controle.

A percepção do cidadão sobre o desempenho das iniciativas metropolitanas também afeta a legitimidade das iniciativas. Essas iniciativas e atividades relacionadas são visíveis e acessíveis aos cidadãos? Muitas das iniciativas discutidas são de uma escala ou estão em áreas que não captam a atenção do público ou quando acontecem são de impacto modesto, direcionado para pequenos enclaves das populações metropolitanas. A iniciativa pode ter muitos benefícios locais significativos, como a reabilitação das margens dos rios e da qualidade de suas águas, mas esses podem não ser visíveis ou importantes para comunidades metropolitanas de um modo em geral. Mesmo nos casos de uso mais amplo de infraestrutura metropolitana, como transporte público ou de sistemas de autoestrada, deliberações, resolução de conflitos e construção de consenso podem acontecer nos enclaves técnicos dos processos de planejamento, com participação muito restritiva de atores não governamentais (como parece ser frequente no caso no Canadá). Além disso, os acordos interlocais tendem a ser bastante técnicos e não visíveis para a maioria dos cidadãos. O equilíbrio entre eficiência técnica e o engajamento do cidadão muitas vezes favorece o primeiro e reduz a oportunidade de gerar legitimidade política. A elaboração de orçamentos municipais participativos no Brasil, onde altos níveis de engajamento do cidadão têm sido alcançados, requer compromissos

extraordinários por parte da sociedade civil e de atores públicos a fim de deliberar sobre os sistemas de provimento de serviços urbanos complexos em toda uma única jurisdição; e não é obvio como isso poderia ser aproveitado num contexto intermunicipal.

Em geral, sem recursos significativos ou autoridade, os efeitos limitados das inciativas metropolitanas reduzem, por sua vez, as possibilidades de desenvolvimento da legitimidade política. Mas encontramos iniciativas que começaram com mandatos inicialmente estreitos e restritos (Portland nos EUA, e Vancouver no Canadá), expandindo posteriormente para uma área de atuação maior, o que tem sido descrito como "institucionalização incremental" (Azevedo e Mares Guia, 2004). Nesses casos, o modesto sucesso inicial mobilizou o apoio de líderes eleitos e os cidadãos para esforços mais ambiciosos. No entanto, a institucionalização incremental requer uma série de questões menores sobre a qual construir a confiança e competência, muito diferente da maioria expressiva das iniciativas metropolitanas que abordam a implantação de infraestruturas importantes.

Mas, para concluir de maneira mais otimista, uma das maiores pressões positivas para a mudança nos sistemas de governança em muitos dos países parece ser a democratização em si e a expansão da cultura cívica que se observa em termos de participação pública, além de um sentido crescente de cidadania, embora ainda não em fóruns metropolitanos (Wilson et al., 2008). Certamente, o debate político sobre questões urbanas aumentou incrivelmente nas últimas décadas. Contudo, movendo-se de um debate público para as estruturas formais e oportunidades para a eleição direta e participação cidadã na formulação de políticas, apresenta grandes dilemas de governança metropolitana. Como observado anteriormente, as pessoas tendem a preferir os pequenos e locais ao invés aos grandes e metropolitanos, que em grande parte preclui as políticas redistributivas e considerações sobre a equidade das agendas metropolitanas. O desafio é como nutrir um sentimento de identidade com ambos os níveis.

Uma das nossas metas iniciais mais otimistas foi tentar fazer uma avaliação sobre como e se os arranjos governamentais metropolitanos estavam funcionando satisfatoriamente, enfrentando os desafios de desenvolvimento que surgiam. *Inter alia*, estas incluíam o desenvolvimento urbano eficiente e sustentável, o provimento de serviços básicos, a melhoria da equidade, maiores comodidades e condições ambientais de vida, abrindo os espaços para participação do público, e assim por diante. Na medida em que somos capazes de fazer tal avaliação, nossa conclusão *prima facie* é que o desempenho foi misto. Em particular, a melhoria da qualidade dos serviços à população de baixa renda tem sido largamente ignorada, assim como a necessidade de conciliar políticas redistributivas dos municípios mais ricos para os mais pobres, o que pode, em última análise, comprometer seriamente a legitimidade política. É bem possível que qualquer ação no sentido de políticas redistributivas exigirá reforço dos governos regional e federal.

As estruturas locais e multigovernamentais que existem nos EUA oferecem a abordagem mais dispersa para a governança democrática; justamente porque são tão locais e desagregadas muitas vezes com única finalidade, possuem alta demanda por participação

democrática e de fiscalização do cidadão. Mas mesmo aqui os resultados em termos de equidade são baixos.

Questões de pesquisa futura

Embora tenhamos sido capazes de avançar em algumas áreas, há inevitavelmente muito mais ainda a ser feito. Primeiro, é importante ter estudos mais detalhados dos processos envolvidos na alavancagem da colaboração metropolitana e sua institucionalização subsequentes. Quais foram os efeitos desencadeadores que ajudam a explicar a aproximação de Minneapolis-St Paul, ou do condado de Miami-Dade, EUA? Temos notado que tais exemplos são relativamente poucos e distantes entre si, de tal modo que uma análise sistemática deveria ser possível. Será que se resume nas habilidades interpessoais dos atores-chave ou é algo que tem relação com a natureza de determinados bens públicos? É mais fácil se realizar em populações mais homogêneas, com distribuição mais equitativa de renda? E como fazer esses processos de colaboração evoluírem? Estudos de casos de colaboração (bem e malsucedidas) irão ajudar a responder essas e outras perguntas, e como tantas das áreas de pesquisa futura necessárias aqui nos levariam ao coração da política burocrática.

Uma segunda área importante para pesquisa futura, é a desejabilidade de aprofundar nossa compreensão sobre como as pessoas e grupos de cidadãos nas áreas metropolitanas priorizam seu engajamento com os processos de governança; seus pontos de vista da cidade e da conurbação; suas atitudes em relação à sustentabilidade, ao meio ambiente, ao provimento de serviços, à localização das instalações essenciais, e à extensão de suas preocupações com a equidade. Em suma, como podem os sistemas de governança metropolitana ajudar a conduzir participação e engajamento em civismo, e como a participação varia em cada nível? As pessoas parecem ter uma afinidade com a sua cidade ou partes dela, mas sabemos relativamente pouco sobre como esse sentimento de identidade é construído, nem os significados que são atribuídos à autoidentificação.

Em terceiro lugar, precisamos entender melhor o provimento de serviços em áreas metropolitanas. Isso requer o desenvolvimento de melhores métricas para avaliar a eficácia dos programas e práticas metropolitanas no contexto de sistemas complexos. A aplicação dessas métricas deve ser aplicada em uma série de programas do governo, alguns dos quais se prestam à macro-organização metropolitana (transporte, por exemplo), e outros que requerem uma mais sutil hierarquia das atividades em diferentes níveis geográficos, como os cuidados de saúde. Isso nos leva de volta para o conceito de subsidiariedade: dentro de espaços metropolitanos, quais são os níveis em que diferentes atividades podem ser investidas, e que precisam ser transferidos para cima e para baixo na hierarquia governamental, ou através de novas formas de sociedade estado-civil e parcerias com o setor privado?

Em quarto lugar, nosso estudo focalizou países com constituições federativas e, ao longo do caminho, temos muitas vezes nos perguntado como e por que os sistemas de governança metropolitana emergem com maior frequência nos governos unitários. Várias questões de pesquisa surgem aqui, como a de saber

se a estrutura federal é demasiado rígida na atribuição de responsabilidades entre os vários níveis de governo. Ou será que o federalismo visa delegar governança e privilegiar os níveis subnacionais? Parece ser as duas coisas, mas acreditamos que ambas as comparações sistemáticas mereceriam uma análise séria. Construindo um novo nível de governança metropolitana pode ser mais fácil em sistemas unitários que nos sistemas federativos, mas mesmo nos últimos, estados e províncias podem em grande medida operar como se fossem governos unitários, com tutela sobre as outras unidades sob sua jurisdição (o caso do Canadá é ilustrativo aqui).

Perspectivas para governança metropolitana bem estabelecida

Quando começamos o estudo, imaginamos que o futuro residia no reconhecimento de que algum terceiro ou quarto nível de governo federal metropolitano seria a solução para proporcionar o planejamento e a visão necessária para o desenvolvimento integrado e equitativo dos grandes centros urbanos que abrangem várias jurisdições e cidades. Essa tese foi certamente incorporada nos primeiros escritos de um de nós (Ward, 1995), e apareceu também no planejamento e na literatura técnica sobre governança. Ninguém assumia que chegar lá seria fácil ou simples, reconhecendo que existe um espectro de ações de cooperação intergovernamental que se deslocou desde o relativamente fácil, até o extremamente difícil (Metcalfe, 1994; Mitchell-Weaver et al., 2000).

Em certa medida, fomos reféns de uma das visões de "metropolitano" que começamos a questionar desde o início, ou seja, que metropolitano inevitavelmente implicaria organização mais centralizada e de escala urbana maior em torno de uma área central, apesar de defendemos dar preferência para o nível local sobre o regional. No caminho, começamos a refletir que a governança metropolitana pode (e deveria) ser mais bem construída de baixo para cima ou do meio para fora, e não deriva de uma arquitetura guarda-chuva que foi inserida sobre a realidade política e socioeconômica existente de cima para baixo.

Na verdade, nossos estudos de caso mostram que é essa última abordagem (a da arquitetura guarda-chuva com forte centralização) que tem sido largamente adotada, com estruturas metropolitanas sendo o resultado de ações estaduais e provinciais de cima para baixo, expressando autoridade constitucional ou de relações de poder de fato sobre municipalidades (como os casos ilustrativos de Argentina, Brasil, Canadá e EUA). Ao mesmo tempo, é essa abordagem que levou à situação em que encontramos os assuntos metropolitanos, a saber, longe de ser positivo, amplamente ineficaz, e sem as dimensões de equidade e inclusão social e econômica. Embora a correlação não seja causa, nos nossos casos, é certamente motivo de dúvidas.

Só quando a autonomia municipal é assegurada e genuína, há de fato mais espaço para uma construção mais colaborativa de estruturas de governança metropolitana: construindo de baixo para cima, transferindo para o meio, mas muitas vezes também com a aprovação e apoio do governo de ordem superior – em geral do estado ou província. Isso pode ajudar a

explicar por que a governança metropolitana não é muito bem aceita na Venezuela e na Argentina, onde as autoridades municipais são fracas e dependentes de detentores de poder de níveis superiores e de influência política. Tal política partidária é também uma característica importante no Brasil e no México, mas o princípio da autonomia municipal, com alguns poderes de acesso independentes a recursos locais, permite a todos os municípios que desejarem a explorar acordos transjurisdicionais de um tipo ou outro. Estes podem assumir a forma de consórcios intermunicipais, como no caso do Brasil, às vezes alavancando mais amplas organizações de desenvolvimento e agências como ocorre na região do ABC, em São Paulo. No México, a cooperação pode surgir entre municípios vizinhos, e/ou pode ser construída por atores supralocais, como o governador ou o prefeito do maior município central da cidade. Mas em todos os casos, partidarismo e redes políticas podem também fazer essa colaboração natimorta se uma mentalidade de jogo de soma zero prevalecer. Autonomia municipal pode tanto facilitar como anular as iniciativas de colaboração.

Em resumo, as experiências que temos examinado sugerem que o caminho não é esperar a ação de liderança federal ou a ocorrência de emendas constitucionais, nem simplesmente esperar que eventualmente chegaremos lá sem muita coordenação, mas sim apoiar e estimular o crescimento de uma maior governança metropolitana com base em confederações interlocais. Essa constatação não se restringe a arranjos federais, é claro, mas também tem uma aplicação nos governos unitários, bem como onde se encontram alguns níveis de jurisdições administrativas estaduais ou regionais. Todos de nossos estudos de caso, com exceção de um dos países destacam o papel que os governos estaduais podem e muitas vezes exercem. A exceção é a Venezuela, não porque os estados que a integram são incapazes de fornecer a plataforma necessária para o desenvolvimento do governo metropolitano, mas principalmente porque o processo político e a política executada rumam no sentido oposto, ou seja, no sentido de uma centralização do controle do presidente Hugo Chávez, com poucas perspectivas de mudança em médio prazo.

Entretanto, a política nos outros lugares parece ser mais aberta e potencialmente propícia à consideração de novos arranjos de governança metropolitana, mas defendemos que o ímpeto e o *momentum* provavelmente vão precisar emergir da esfera estadual, provincial e local, ao invés da esfera federal. Colaborações locais entre os municípios continuarão a ser importantes, mas essas são mera possibilidade de acordos laterais parciais, e por si sós, propulsoras para mais amplas mudanças metropolitanas. Na medida em que um consenso ainda precisa ser construído, esperamos que trabalhos, como o presente, forneçam algum incentivo para uma maior consciência da necessidade de um consenso político que pode se cristalizar na criação de uma nova geração de estruturas de verdadeira governança metropolitana, propícias à participação democrática e ao desenvolvimento equitativo no século XXI.

Robert H. Wilson
Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin [Escola de Negócios Públicos Lyndon B. Johnson, da Universidade do Texas, em Austin]. Austin, EUA.
rwilson@austin.utexas.edu

Peter K. Spink
Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil.
peter.spink@fgv.br

Peter M. Ward
Department of Sociology & the Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin [Departamento de Sociologia da Escola de Negócios Públicos Lyndon B. Johnson, da Universidade do Texas, em Austin]. Austin, EUA.
peter.ward@mail.utexas.edu

Notas

(*) Texto apresentado no Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, na UFRN, em setembro 2010. Revisão técnica de Brian Hazlehurst.

(1) Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development, com Peter K. Spink e Peter M. Ward, eds. (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, no prelo). Como pesquisadores acadêmicos, adotamos uma série de perspectivas disciplinares e métodos para a formulação e análise de questões de governança, empiricamente fundamentados numa perspectiva interdisciplinar, mas em todos os casos, a nossa meta é refletir sobre nossas conclusões sobre política e governança.

(2) De forma semelhante, os chamados arranjos federativos, apesar de relativamente raros, atribuem a uma ou mais regiões ou estados mais autonomia e independência que as unidades subestatais. Os exemplos aqui poderiam ser: o Reino Unido (Ilhas do Canal e Ilha de Man); Nicarágua com os suas regiões autônomas no Atlântico Norte e Sul, Dinamarca e Groenlândia e das Ilhas Faroé, entre outros. A Espanha é outro caso em que as regiões autônomas internas são constantemente redefinidas na arena subnacional. Isso às vezes é chamado de "federalismo assimétrico" (Stepan, 1999).

(3) Teste de Huntington defende que uma jovem democracia não é testada até que ela sofra duas mudanças de partido no governo (Huntington, 1991).

Referências

AGUILAR, G. e WARD, P. (2003). Globalization, Regional Development, and Mega-city Expansion in Latin America: analyzing Mexico City's Peri-urban Hinterland. *Cities, v.* 20, n. 1, pp. 3-21.

AZEVEDO, S. de e MARES GUIA, V. R. (2004). Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

BRENNER, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, n. 10, pp. 297-325.

_____ (2004). *New State Spaces:Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford e New York, OUP.

FRIEDMANN, J. (1995). "Where We Stand: A Decade of World City Research." In: KNOX, P. e TAYLOR, P. *World Cities in a World System.* Cambridge, Cambridge University Press.

GILBERT, A. e WARD, P. (1985). *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Latin American Cities*. Cambridge University Press.

GOUVÊA, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

GRINDLE, M. S. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton, Princeton University Press.

HAGOPIAN, F. e MAINWARING, S. (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York, Cambridge University Press.

HARRIS, W. (1971). *The growth of Latin American cities*. Athens-OH, Ohio University Press.

HUNTINGTON, S. P. (1991). *The Third Wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Norman-OK, The University of Oklahoma Press.

KNOX, P. e TAYLOR, R. (1995). *World Cities in a World System*. New York, Cambridge University Press.

METCALFE, L. (1994). International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, n. 60, pp. 271-90.

MITCHELL-WEAVER, C.; MILLER, D. e DEAL JR., R. (2000). Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. *Urban Studies,* v. 37, n. 5-6, pp. 851-876.

MYERS, D. J. e DIETZ, H. A. (eds.) (2002). *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*. Boulder-CO, Lynne Rienner.

NEWMAN, P. (2000). Changing patterns of regional governance in the EU. *Urban Studies*, v. 37, n. 5-6, pp. 895-908.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R. e GUELL, J. M. F. (eds.) (2008). *Governing the metropolis. Principles and cases.* WDC/Cambridge-MA, IADB/Harvard University.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização". In: RIBEIRO, L. C. Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SANCTON, A. (2001). Canadian Cities and the New Regionalism. *Journal of Urban Affairs,* v. 23, n. 5, pp. 543-55.

SPINK, P. K.; WARD, P. M. e WILSON, R. H. (no prelo). *Metropolitan Governance in the Americas: Challenges and Prospects in Federalist Systems,* Notre Dame-IN, University of Notre Dame Press.

STEPAN, A. C. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. *Model Journal of Democracy,* v. 10, n. 4, pp. 19-34 .

WARD, P. M. (1995). "The Successful Management and Administration of World Cities: Mission Impossible?". In: KNOX, P. e TAYLOR, P. (eds.). *World Citeis in a World System.* Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.

_____ (1998). Future livelihoods in Mexico City: a glimpse into the New Millennium. *Cities,* v. 15, n. 2, pp. 63-74.

WEAVER, C. M.; MILLER, D. e DEAL JR., R. (2000). Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA. *Urban Studies*, 37, 5-6, pp. 851-876.

WILSON, R. H.; WARD, P. M.; SPINK, P. K. e RODRÍGUEZ, V. (2008). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Texto recebido em 4/nov/2010
Texto aprovado em 15/dez/2010

La ampliación de la centralidad histórica en Santiago de Chile

Extension of historic centrality in Santiago, Chile

Jorge Rodríguez Vignoli

Resumen

Usando el Censo 2002 y la encuesta CASEN 2009 de Chile se evalúan dos hipótesis en el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS): 1) avance del policentrismo; 2) difusión territorial del empleo. En apoyo de la hipótesis, se verifica un aumento del índice de retención municipal. En contra de la hipótesis se verifica: 1) pertinaz concentración territorial del empleo en el centro comercial ampliada; 2) aumento de la participación de esta centralidad en la recepción de desplazamientos diarios para trabajar. La superposición entre esta centralidad económica y la residencia del estrato socioeconómico alto es clave para su pertinaz protagonismo en materia de localización del empleo. En conclusión, las nuevas subcentralidades del AMGS no contrapesan aún el predominio del centro comercial ampliado.

Palabras clave: movilidad; metrópolis; empleo; concentración; segregación.

Abstract

Using the 2002 census and the CASEN 2009 survey in Chile, two hypothesis are assessed in the Metropolitan Area of Greater Santiago (MAGS): 1) the advance of polycentrism; 2) territorial diffusion of employment. In support of the hypothesis, an increase in the municipality retention index was found. Contrary to the hypothesis, it was discovered that: 1) extended persistent territorial concentration of employment in the commercial center; 2) an increase in the participation of this centrality in the reception of commuters. The overlap between this economic centrality and the residence of the high socio-economic strata is the key factor for the persistent protagonism in terms of the location of employment. In conclusion, the new sub-centralities of MAGS are still not in equilibrium with the predominance of the extended commercial centre.

Keywords*: mobility; metropolis; employment; concentration; segregation.*

Introducción

Por vez primera, la encuesta de Caracterización Socieconómica Nacional de 2009 (CASEN 2009) de Chile incluyó dos preguntas sobre movilidad diaria para trabajar o estudiar (para más detalles ver: http://www.mideplan.cl/casen/cuestionarios/cuestionario_2009.pdf), una de ellas similar, aunque no idéntica, a la del censo de 2002.

Considerando que se trata de una oportunidad original y teniendo en cuenta el escaso uso que los cientistas sociales chilenos le han dado al módulo de movilidad cotidiana del censo – no obstante los valiosos e interesantes resultados que entregó –, este estudio se propone explotar ambas fuentes para arrojar luz, con una perspectiva sociodemográfica, sobre uno de los varios asuntos debatidos en la actualidad, cual es el paso desde una ciudad monocéntrica a otra policéntrica.

Discusión conceptual

Un artículo reciente alude a una metamorfosis de las ciudades de América Latina hacia una condición que se denomina, genéricamente, "lo urbano" generalizado (De Mattos, 2010). Esta metamorfosis tendría determinantes estructurales globales – nuevas tecnologías, liberalización y globalización económica, y predominio y dependencia del capital financiero – que operan a escala mundial, por lo cual la experiencia de países donde han operado primero estos determinantes (los países de mayor desarrollo relativo en la actualidad) sería indicativa del futuro regional. Los rasgos más distintivos de esta metamorfosis serían: a) la estructuración de lazos físicos, económicos, culturales y virtuales de largo alcance, que vinculan, de manera mucho más marcada y diversificada que en el pasado, a las grandes ciudades con contrapartes más allá de su entorno físico y de las fronteras nacionales; b) la creciente terciarización del empleo, que tiene implicaciones territoriales directas por la mayor posibilidad de desvincular empleo y residencia en el sector terciario; c) la emergencia de externalidades productivas en red que facilitan la dispersión y favorecen el policentrismo, en contra del monocentrismo de la ciudad compacta de la fase industrial.

Estas "mutaciones metropolitanas postindustriales"[1] afectarían directamente las preferencias y decisiones de localización de las familias y las empresas retroalimentando la expansión periférica y difusa. Primero se produciría la dispersión de la población y esta empujaría la dispersión del empleo, existiendo interacciones sinérgicas entre ambos procesos. El enfoque téorico funciona bien con la dispersión de la población, ya que identifica canales precisos y la evidencia acumulada valida la hipótesis. Pero el marco conceptual no es tan fuerte respecto de la dispersión de las firmas y los empleos. En la literatura se plantean varias fuerzas, entre ellas el traslado a la periferia de las actividades industriales por razones económicas (costos) y políticas (regulaciones), la búsqueda de clientes y mercados por parte del comercio y otros servicios (Sobrino, 2007; Galetovic y Jordan 2006, Wheaton,2002), las crecientes opciones de conectividad física y virtual que permiten distanciarse geográficamente a las empresas y funcionar en red (De Mattos, 2010), etc.

Sin embargo, las decisiones empresariales siguen tomándose en función de maximizar la ganancia y preservar el posicionamiento competitivo, siendo la reducción de costos solo un mecanismo para ello. Por lo mismo, si la reducción de costos trae aparejada una merma superior de ingresos, evidentemente no tendría sentido tal traslado. Y si bien este balance entre costos e ingresos pareciera estar claro en el caso de las actividades primarias, secundarias y varias de las comerciales, no lo es tanto en el caso de algunas terciarias, justamente aquellas dinámicas, altamente absorbedoras de empleos de todos tipos y que adquieren preeminencia en la ciudad postindustrial. Se trata de actividades de oficina, que suelen ser poco intensivas en espacio, entre otras cosas porque pueden desarrollarse sin dificultades en edificación de altura, y en cambio suelen requerir de acceso fácil y disponibilidad de servicios asociados aledaños (restaurantes para la alimentación de los oficinistas, tiendas especializadas en los productos requeridos por el giro comercial, hoteles para eventuales clientes, consultores, etc., foráneos, bancos y dependencias públicas para realizar trámites financiero y administrativos presenciales). Más aún, la conectividad y la visibilidad global introducen criterios de distinción, que llevan a las empresas a valorar simbólicamente la localización en las zonas de alta figuración, típicamente caras, en el centro o en barrios comerciales y financieros selectos. Por último, quienes toman las decisiones de localización de las empresas son sus dueños, accionistas y gerentes, los que suelen estar interesados en tener tiempos de viaje al trabajo cortos y en mantenerse cerca de potenciales ejecutivos y clientes de alto perfil, lo que retroalimenta la instalación o permanencia en la zona de altos ingresos. Por todo lo anterior, la localización de establecimientos y oficinas de los sectores dinámicos de la economía puede mantener una alta concentración en las centralidades comerciales históricas o puede empujar su expansión, sin decaer frente a la emergencia de nuevas subcentralidades.

Adicionalmente, una multitud de servicios personales, comunales y sociales – empleadas domésticas, cuidadoras, vigilantes, jardineros, mozos de restaurantes, instructores de gimnasios, personal de aseo y ornato de hogares, negocios y calles, dependientes de distintos establecimientos comerciales, empleados de sucursales bancarias, doctores, enfermeras y auxiliares de clínicas y consultas médicas – son requeridos en una tasa mucho mayor que el promedio por parte del segmento más acomodado de la sociedad.[2]

Así las cosas, este trabajo no desconoce las poderosas fuerzas estructurales que promueven el policentrismo y, de hecho, reconoce que en las últimas décadas ha habido una dispersión territorial de plantas industriales y difusión de los denominados "artefactos de la globalización" (centros comerciales, complejos de oficinas, sitios de recreación masiva, etc.) lo que ha generado nuevos puestos de trabajo en las comunas donde se han instalado, Además, no hay duda de que el crecimiento demográfico ha sido periférico y por ello algunos empleos necesariamente habrán tenido que crearse para atender requerimientos cotidianos de esta población. Pero este trabajo, a diferencia de otros (por ejemplo: Galetovic y Jordan, 2006), levanta la hipótesis de una persistencia del atractivo de la centralidad principal por la concentración de empleos en ella.[3]

Esta concentración se debería a dos rasgos sobresalientes del AMGS, eventualmente compartidos con otras ciudades de la región: a) una alta segregación residencial socioeconómica (Rodríguez, 2010; Roberts y Wilson, 2009); b) una superposición del centro comercial ampliado y extendido con el área de residencia del segmento más pudiente de la ciudad. Ambos factores hacen que tanto empresas se servicios modernas y dinámicas como servicios a las personas de todos tipos, tengan poderosos incentivos para localizarse allí, donde confluyen capacidad de pago, demanda diversificada por servicios, prestigio, infraestructura, y cercanía de tomadores de decisiones y personal estratégico.

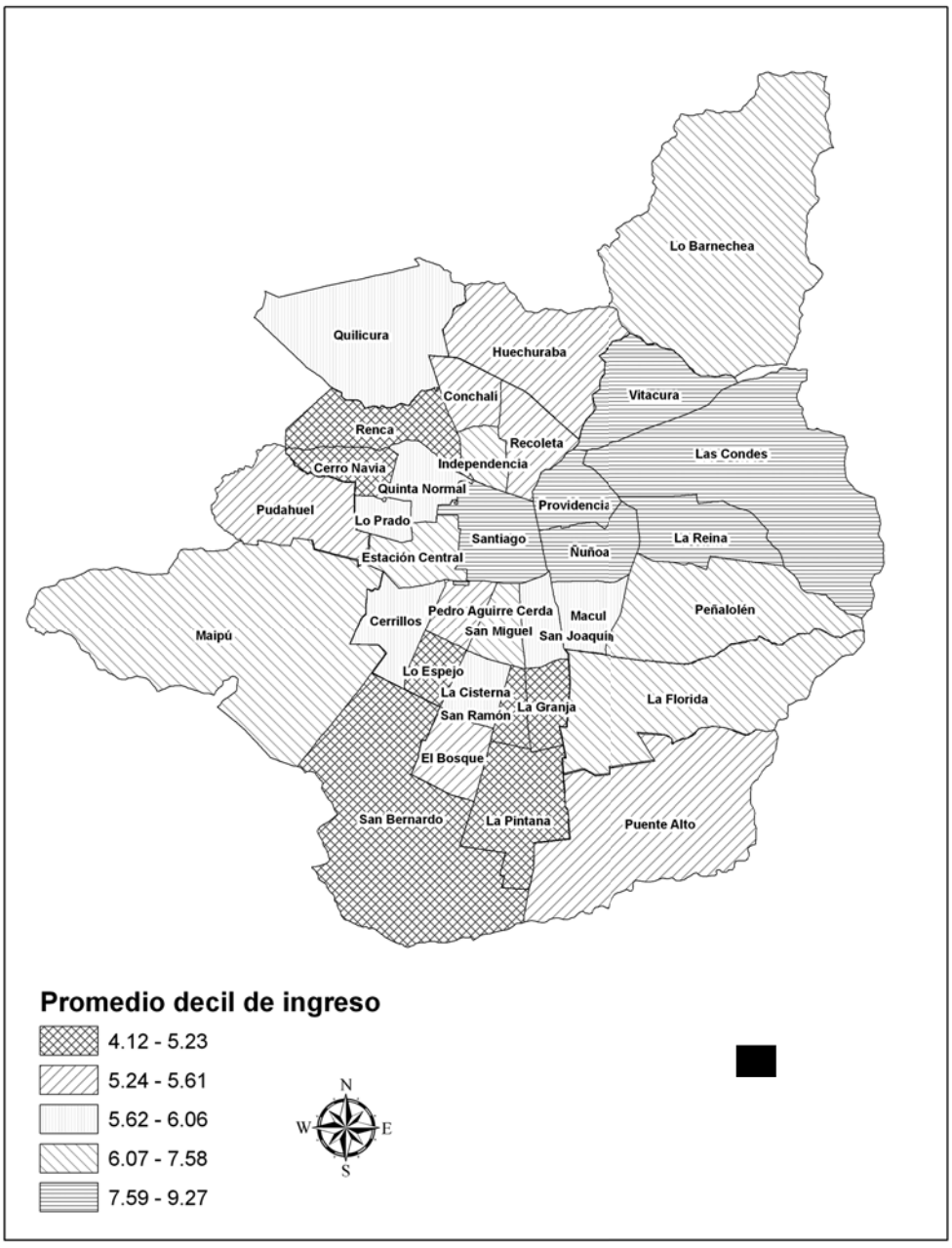
Por lo anterior, en el presente trabajo se plantea que la dispersión de los puestos de trabajos se dará conjuntamente con una proyección hacia al oriente de la zona histórica de concentración del empleo. Esta última ha sido la comuna central de Santiago, pero desde hace décadas el centro comercial principal se ha articulado con las comunas de Providencia y las Condes, en torno al eje vial estructurante Alameda-Providencia-Las Condes. En lo últimos años la expansión ha continuado abarcando más subcentros de las comunas de Providencia y Las Condes y sumando nuevos ámbitos de dinamismo comercial en otras comunas del Cono Oriente, a saber: Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Ñuñoa Esto último es reforzado por el nivel de demanda efectiva y el simbolismo de esa zona ya que, como se indicó y como se aprecia claramente en el Mapa 1, el Cono Oriente es el área de la ciudad donde se localiza la población de altos ingresos y donde está la infraestructura de oficinas privadas, servicios de apoyo, dependencias públicas y reparticiones municipales más poderosa y dinámica de la ciudad y del país (Rodríguez, 2008b).

Marco metodológico y operacionalización de las hipótesis

Fuente, procesamiento y comparabilidad de las consultas

Se usaron los microdatos del censo de 2002 y de la encuesta CASEN 2009, que se procesaron con Redatam (censo 2002), y con SPPS (versión 17) y Redatam (CASEN 2009). Las consultas sobre movilidad cotidiana fueron el objeto central del procesamiento, aunque para el análisis efectuado en el texto se requirió procesar otras consultas de ambas fuentes, entre ellas las relativas a características comunales e individuales para el examen de las desigualdades territoriales y personales de la movilidad cotidiana. Estas consultas son útiles para trazar las líneas gruesas de los desplazamientos cotidianos con propósitos laborales o de estudio en la ciudad, pero carecen del detalle de encuestas especializadas, en particular las denominadas "de origen y destino", en las cuales tanto la partida como la llegada pueden detallarse a escalas más desagregadas.[4] Con todo, sus potencialidades estriban en que: 1) están disponibles para todas las áreas metropolitanas de un país (las encuestas especializadas suelen ser para un área metropolitana en particular); 2) sus datos de movilidad se pueden cruzar con una amplia gama de variables contenidas en

Mapa 1 – AMGS: comunas componentes, según nivel de ingreso



Fuente: Elaborado por Rodrigo Espina (consultor de Celade), valores obtenidos por el autor mediante procesamientos especiales de la base de microdatos de la CASEN 2009.
Nota 1: En algunas comunas (Pudahuel, San Bernardo y Lo Barnechea) se excluyen distritos rurales.
Nota 2: El indicador usados es el promedio comuna del decil regional, mientras más alto mayor el nivel de ingreso, pues un valor de 10 significaría que todos los hogares de esa comuna pertenecen al decil superior (decil 10) de la distribución de intereso. Las categorías usadas corresponden a quintiles de la distribución de comunas, aunque el quintil 5 (el más rico) contiene 6 comunas en vez de las 7 de los otros cuatro quintiles.

ambas fuentes; 3) se trata de fuentes que están disponibles (gratuitamente) para análisis.

Respecto de la comparabilidad de ambas fuentes, esta no es total por varias razones. La más obvia es que la encuesta tiene un error muestral asociado y sus estimaciones de punto, como las que se vai a usar regularmente en este trabajo, tienen un intervalo de confianza,[5] el que debe ser considerado en el cotejo. Luego se diferencian en términos de su localización dentro de la boleta, ya que en el censo se enmarca en el módulo de actividad económica de la población mientras que en la CASEN 2009 en el módulo de temas emergentes. Por otra parte, en el censo la consulta se hace a categorías específicas de la preguntas sobre condición de actividad económica (ocupados y estudiantes), mientras que en la CASEN se le hace a todas las personas de 15 años y más que trabajan o estudian. Finalmente, la CASEN hace más preguntas que el censo para captar actividad económica, lo que debiera afectar la cantidad de los ocupados que encuentra, así como su perfil. Los efectos de estas diferencias no son obvios, pero la mayor profundidad de la CASEN para capturar trabajadores – en particular trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados – permite suponer que implicará una elevación de los índices de retención laboral, porque en su mayoría tales trabajos se desempeñan en la casa de residencia o en lugares aledaños a ella.[6]

Variable dependientes y definiciones territoriales

La principal variable que se usará en este estudio será la condición de movilidad y será dicotómica: no móvil, que son las personas que trabajan en la misma comuna en que residen,[7] y movil, que son las personas que trabajan en una comuna diferente de la que residen.[8] Dado que el foco del análisis es el AMGS – es decir las 32 comunas de la Provincia de Santiago, más Puente Alto y San Bernardo –, las comunas que la conforman serán tratadas por separado, mientras que el resto de las comunas del país serán reagrupadas en dos grandes categorías: 1) comunas de la Región Metropolitana que no forman parte del AMGS y que aportarán información sobre desplazamientos cercanos tanto hacia como desde el AMGS; 2) comunas de otras regiones del país, que aportarán información sobre desplazamientos lejanos tanto hacia como desde el AMGS.

Por otra parte, la centralidad histórica (comuna de Santiago) casi no será objeto de examen específico en este trabajo ya que, en línea, con lo expuesto en el marco teórico, se postula su reemplazo por una centralidad ampliada que incluye las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes. Para evaluar la eventual extensión de esta centralidad hacia el resto del Cono Oriente, se examinará también una centralidad extendida que incluye las tres comunas anteriores más Lo Barnechea, Vitacura, Ñuñoa y La Reina, es decir el denominado Cono Oriente (Rodríguez, 2008) más la comuna de Santiago.

Instrumentos e indicadores

El principal instrumento de análisis será la matriz de origen y destino que será de 37 por 37 (34 comunas del AMG, más: 1) el grupo de comunas de la Región Metropolitana que

no forman parte del AMGS; 2) el grupo de comunas de otras regiones del país,y 3) los marginales (total). Por cierto, los patrones de movilidad entre los dos grupos de comunas fuera del AMGS no serán objeto de estudio en este trabajo ya que solo se considerarán sus intercambios cotidianos para trabajar con las comunas del AMGS.

Indicadores

Todos los indicadores derivan de cálculos en excel a partir de la matriz de origen-destinos. Se medirán: 1) la retención de cada comuna – o agrupación de comunas, en particular la centralidad histórica sea en su configuración ampliada o su configuración extendida – mediante el porcentaje que representan todos los ocupados residentes en ella y que trabajan en ella en el total de ocupados residentes en ella; 2) la atracción de cada comuna, comuna – o agrupación de comunas, en particular la centralidad histórica sea en su configuración ampliada o su configuración extendida –, mediante la relación entre personas que llegan a trabajar allí y el total de ocupados que reside allí; 3) el atractivo neto de la comuna, – o agrupación de comunas, en particular la centralidad histórica sea en su configuración ampliada o su configuración extendida –, mediante la relación entre la diferencia de personas que llegan a trabajar allí y personas que salen de allí para trabajar (numerador) y la población ocupada residente (denominador).

Procedimientos y análisis estadísticos

Los procedimientos corresponden a los cálculos de los indicadores y sus comparaciones, tanto entre fuentes, considerando los intervalos de confianza en el caso de la CASEN 2009, como entre comunas y/o áreas de la ciudad.

Operacionalización de hipótesis

a) Los niveles de retención de las comunas aumentan, en particular en aquellas que han experimentado mutaciones metropolitanas postindustriales.

b) La retención de la centralidad histórica ampliada y extendida también aumenta, aunque probablemente menos que el promedio del resto de las comunas, por cuanto sus niveles de retención inicial ya eran muy elevados.

c) La proporción del empleo del AMGS que se localiza en la centralidad histórica ampliada y extendida se mantiene o se reduce ligeramente.

d) Por la pertinaz concentración del empleo en la centralidad histórica ampliada y extendida, la cantidad relativa de trabajadores que se desplazan hacia allá se mantiene o aumenta.

Resultados

La movilidad cotidiana y su importancia general en el AMGS

De acuerdo a los resultados expuestos en el Cuadro 1, el AMGS concentra en torno al 40% del empleo nacional, una cifra mayor que su peso dentro de la población nacional e incluso mayor que su peso dentro de la población en edad de trabajar del país. Se verifica, por ende, una gravitación económica y laboral que supera a su ya marcada gravitación demográfica. Ahora bien, la tendencia que surge de la comparación entre ambas fuentes es decreciente. Si bien lo anterior puede ser real e incluso compatible con la evidencia acumulada hasta mediados de la década pasada de una cierta tendencia de desconcentración demográfica y económica del país, cabe destacar que no se trata de un cambio estadísticamente significativo (con un nivel de confianza de 95%). Además, esta tendencia a la baja no calza con evidencia novedosa aportada por la misma CASEN 2009 en materia de migración interna (no incluida en este documento), que muestra una recuperación del atractivo migratorio del AMGS en el período 2004-2009, contrastando con lo verificado por el censo de 2002 (período 1997-2002) y la CASEN 2006 (período 2002-2006). Si bien la recuperación del atractivo se debió mucho más a una baja de la emigración que a un aumento de la inmigración, el punto es que aquello reveló una caída del atractivo de regiones que estaban actuando como alternativa a Santiago (incluyendo el plano laboral), como la Región de Los Lagos, producto de crisis económicas sectoriales-regionales o efectos amplificados de la crisis económica nacional registrada en 2009. En vista de lo anterior, hay que mirar esta tendencia con cautela porque podría estar influida por las diferencias entre la CASEN 2009 y el censo expuestas en el marco metodológico.

Cuando se examina la retención del AMGS como un todo, esto es el porcentaje de residentes en el AMGS que trabajan en ella, se advierte una estabilidad en niveles elevados ya que menos del 4% de los ocupados del AMGS deben salir a trabajar fuera de allí. Esto en modo alguno es contradictorio con estudios recientes que subrayan un alto nivel de conmutación interregional en el país, en particular en las regiones del Norte donde está muy influido por la actividad productiva dominante (minería) que paga muy bien y se presta para trabajo en turnos largos, todo lo cual incentiva traslados regulares de trabajadores y profesionales desde otra regiones (Aroca, 2007). De hecho, este alto nivel de conmutación de las regiones del Norte puede ser alimentado por el AMGS, pero por las diferencias de cuantía demográfica, estos flujos pueden ser significativos para la región receptora (la II región de Antofagasta, por ejemplo), pero marginales para la de origen (Región Metropolitana o, más específicamente, AMGS).

Ya directamente vinculado con las hipótesis de este estudio, el Cuadro 1 ofrece una primera validación de una ellas: se advierte un alza significativa de los niveles de retención de las comunas del AMGS. En efecto, si en 2002 solo un 30% de los ocupados residentes en el AMGS trabajaba en la misma comuna en que residía, en 2009 los no móviles, a escala comunal, del AMGS llegaban al 39.4%, alza que es estadísticamente significativa con un

Cuadro 1 – Chile, 2002 y 2009: Cantidad del empleo en el país y en el AMGS y de ocupados según condición de movilidad cotidiana para trabajar e indicadores asociados de intensidad de la movilidad

Cifras absolutas e indicadores	2002	2009
Cantidad de ocupados en el AMGS	1.858.569	2.544.781
Cantidad de ocupados en el país	4.604.963	6.545.823
% del AMGS en la ocupación nacional	40.4	38.9
Cantidad de ocupados residentes en AMGS que trabajan en AMGS	1.776.478	2.428.956
Cantidad de ocupados residentes en AMGS	1.837.348	2.511.438
% de retención del AMGS	96.7	96.7
Cantidad de ocupados residentes en AMGS que trabajan en AMGS y en su misma comuna	518.230	955.843
Cantidad de ocupados residentes en AMGS que trabajan en AMGS pero en otra comuna	1.258.248	1.473.113
% de no móviles	29.2	39.4

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

nivel de confianza de 95% (límite inferior del intervalo de confianza que considera el efecto diseño de la CASEN es 37%,[9] bastante más alto que el 30% del censo).

Ahora bien, la discusión conceptual y las hipótesis de este estudio obligan a examinar las comunas más que los datos agregados del AMGS. Esto es lo que se hace a continuación en dos fases, primero cada comuna independientemente y luego focalizando el análisis en la centralidad histórica en sus dos configuraciones, ampliada y extensa.

La retención según comunas y según centro ampliado y extenso

La retención según comunas

Respecto de la primera hipótesis de este trabajo, a saber, un aumento generalizado de los niveles de retención de todas las comunas – incluso en las de alta concentración de empleo y alto nivel de retención en 2002 –, la evidencia la valida plenamente. En el Cuadro 2 se aprecia que prácticamente todas las comunas registran un alza de sus índices de retención. El cálculo de los intervalos de confianza asociados a cada estimación de punto de 2009 indica que en la gran mayoría de los casos el cambio es estadísticamente significativo.[10]

En varios casos se trata de alzas significativas, que superan los 15 puntos porcentuales, destacando el caso de Huechuraba. Este último es emblemático ya que en esta comuna se han verificado los dos procesos más significativos de mutación metropolitana postindustrial, tal como se expuso en el marco teórico, a saber: 1) traslado de familias de la elite provenientes del Cono Oriente a condominios cerrados o urbanizaciones de alto nivel de construcción reciente; 2) diseminación de artefactos de la

globalización, incluyendo un núcleo de edificios de oficinas y servicios de proyección nacional ("Ciudad Empresarial"). Los resultados sugieren una multiplicación de las opciones de empleo en las comunas, al menos para sus residentes, lo que, en una primera lectura que luego se cuestionará, apoya la hipótesis de subcentralidades emergentes dispersas por la metrópolis. No importa si estas centralidades emergentes se deben a la apertura de conexiones con la centralidad histórica ampliada o extendida,[11] ya que incluso considerando esa imbricación el punto central se mantiene, cual es la aparición de nuevos polos de empleo dentro de la ciudad.

El resto de las comunas con aumentos sobresalientes del nivel de retención corresponden a realidades diversas para las cuales no hay explicaciones evidentes. De hecho, entre ellas están varias del denominado "pericentro expulsor" (Rodríguez, 2008b) – como La Granja, Pedro Aguirre Cerda, Cerro Navia, Conchalí y San Joaquín – que no han destacado por recibir artefactos de la modernización y/o constituir nuevas centralidades, lo que introduce dudas sobre esta relación entre centralidad emergente y capacidad de retención. Hay explicaciones alternativas. Entre ellas están las dos siguientes, cuya exploración quedará para futuras investigaciones: 1) el desarrollo de actividades productivas próximas a las nuevas líneas de Metro que, por ejemplo, llegaron por vez primera a comunas como Conchalí y la Granja, aunque también podría argumentarse que el efecto principal de esta nueva conectividad es facilitar los desplazamientos para trabajar fuera de la comuna, debilitando, así, la retención; y 2) los efectos adversos del Transantiago en sus primeras etapas, que pudieron haber afectado los desplazamientos para trabajar hacia fuera de esa comuna, incentivado el trabajo dentro de la comuna, menos dependiente del transporte colectivo.

Por otra parte, también abona a las hipótesis de avance del policentrismo y debilitamiento del centro principal el hecho que las dos comunas en las que baja el indicador de retención sean Las Condes y Lo Barnechea, integrantes de la centralidad histórica extendida (también ampliada en el caso de Las Condes). Estos datos relativizarían, en principio, los planteamientos esgrimidos en este trabajo sobre el reforzamiento de la centralidad histórica mediante su ampliación hacia la zona Oriente.

Pero no cabe sacar conclusiones apresuradas de este primer cuadro, porque el análisis por comuna pierde uno de los atributos clave que se han relevado en este trabajo, cual es que en el AMGS coexisten dos procesos que se enfrentan, uno de desconcentración concentrada del empleo que se expresa en la expansión de la centralidad histórica hacia el Oriente, sea en su modalidad ampliada o extendida, y otro de desconcentración efectiva del empleo que se expresa en la aparición de nuevas subcentralidades. Por lo mismo, el análisis relevante del primer proceso debe considerar la retención y, en particular, la atracción, del conjunto de comunas que conforman esta centralidad histórica ampliada y extendida, lo que se hace en el acápite y la sección que siguen.

Cuadro 2 – AMGS (34 comunas):
evolución del porcentaje de retención según comuna

Comuna	2002	2009	Cambio 2002-2009
Santiago	51.8	62.8	10.9
Cerrillos	28.2	40.0	11.8
Cerro Navia	20.9	37.8	16.9
Conchalí	22.4	37.4	15.0
El Bosque	21.9	31.3	9.4
Estación Central	28.0	36.5	8.4
Huechuraba	25.3	49.9	24.6
Independencia	29.4	36.2	6.8
La Cisterna	26.6	40.0	13.4
La Florida	21.8	33.5	11.7
La Granja	20.4	41.1	20.7
La Pintana	18.7	32.0	13.3
La Reina	26.6	26.0	-0.6
Las Condes	41.0	39.0	-2.0
Lo Barnechea	48.2	52.6	4.4
Lo Espejo	22.3	32.3	10.0
Lo Prado	15.7	25.5	9.7
Macul	22.3	37.2	14.9
Maipú	25.8	34.9	9.1
Ñuñoa	22.0	28.0	6.0
Pedro Aguirre Cerda	23.0	37.8	14.7
Peñalolén	22.3	37.8	15.5
Providencia	39.7	46.6	6.9
Pudahuel	22.1	30.7	8.5
Quilicura	29.3	41.2	11.9
Quinta Normal	32.3	37.9	5.6
Recoleta	31.7	39.9	8.2
Renca	25.8	32.3	6.6
San Joaquín	25.2	43.5	18.3
San Miguel	27.5	28.7	1.2
San Ramón	20.1	29.9	9.9
Vitacura	36.9	51.0	14.1
Puente Alto	25.5	36.4	10.9
San Bernardo	41.0	52.7	11.7

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

La retención del centro comercial ampliado y del centro comercial extenso y su relación con la retención comunal

Como se explicó en el marco conceptual, la extensión del centro comercial tradicional puede implicar un contrapeso firme a la multiplicación de subcentralidades en el resto de la ciudad, por lo que el análisis de la retención debe efectuarse para dicha entidad. Y al hacerlo (Cuadro 3, se advierte un aumento importante) y estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 95%; ya que en el caso de la centralidad histórica ampliada (Santiago, Las Condes, Providencia) pasa del 71.5% al 75.9% y en el caso del centro comercial extendido del 76.7% al 81.6%. Vale decir que su ya sobresalientemente alto nivel de retención aumentó entre 2002 y 2009 (Cuadro 3). Desde un punto de vista sociourbano, la conclusión es clara: para la gran mayoría de los ocupados residente en la centralidad hegemónica no es necesario salir de ella para trabajar. De hecho, cuando se considera la centralidad histórica extendida, solo 1 de cada 5 ocupados residente en ella debe salir de ella para trabajar.

Dada la coincidencia entre esta centralidad y el ámbito de localización del grueso de la elite, estas cifras parecen un aval contundente de los planteamientos efectuados por la prensa en los últimos años sobre la ciudad "cota mil".[12] Con todo, tal conclusión debe ser matizada porque los resultados que están influidos por la pertinaz gravitación de la comuna de Santiago, técnicamente fuera del Cono Oriente o el "Barrio Alto", en materia de empleo. Pero incluso teniendo en cuenta este último factor, el hecho concreto a destacar es que 80.7% (cifra no mostrada en el cuadro) de los ocupados residentes del "Barrio Alto" (solo 6 comunas porque excluye la de Santiago) trabaja en la centralidad histórica extendida, por lo cual su conocimiento y roce con el resto de la ciudad – la ciudad de la mayoría, la ciudad corriente, la ciudad de nivel socioeconómico medio y pobre –, es, probablemente, limitado.

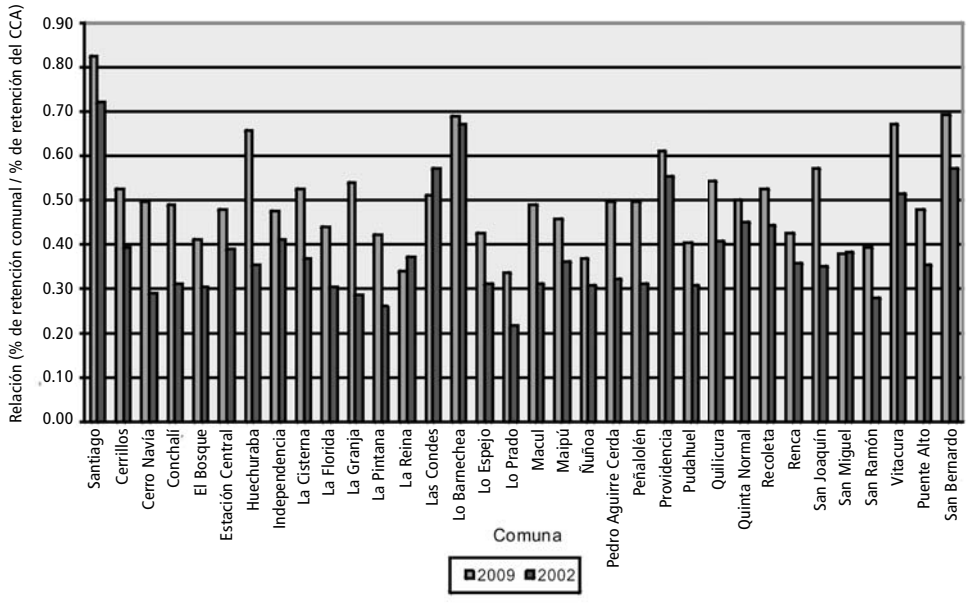
Cuadro 3 – AMGS (34 comunas): Cantidades globales y porcentajes de ocupados en el centro comercial ampliado y el centro comercial extenso, 2002 y 2009

Cifras e indicadores	2002	2009
Cantidad de ocupados residentes en el centro comercial ampliado que trabajan en el centro comercial ampliado	173,598	224,358
Cantidad de ocupados residentes en el centro comercial ampliado	242,639	295,687
Porcentaje de retención del centro comercial ampliado	71.5	75.9
Cantidad de ocupados residentes en el centro comercial extendido que trabajan en el centro comercial extendido	309,620	399,063
Cantidad de ocupados residentes en el centro comercial extendido	403,481	488,963
Porcentaje de retención del centro comercial extendido	76.7	81.6

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

Cabe consignar, en todo caso, que el aumento del nivel de retención de la centralidad principal, tanto en su configuración ampliada como en la extendida, es inferior, en términos relativos, inferior al aumento registrado por el AMGS y la mayor parte de las comuna. Por ello, el índice ad-hoc de ordenamiento del nivel de retención – que se calcula como el cociente entre el porcentaje de cada comuna y el porcentaje de la centralidad histórica ampliada y extendidad – aumentó en casi todos los casos (Gráfico 1). Usando el punto de corte de 0.6 para identificar a las comunas con retención sobresaliente se advierte una combinación de casos, pero todos previsibles teóricamente. Primero están 4 comunas de la centralidad histórica extendidad (Santiago, Providencia, Vitacura y Lo Barnechea); luego hay comuna donde se han operado mutaciones metropolitanas post industriales (Huechuraba) y finalmente hay una donde parece operar un efecto de origen *(path dependence)*, como el caso de San Bernardo que históricamente ha tenido cierto grado de autarquía por su condición original de localidad independiente de Santiago. Si se usa el nivel de 0.5 aparecen otras comunas, entre ellas algunas pericentrales que conservan una estructura fabril (desde plantas grandes a talleres pequeños) importante (Cerrillos, Quinta Normal y San Joaquín) y otras periféricas que han sido usadas como destino de parques industriales (Quilicura y el caso ya mencionado de San Bernardo); pero también aparecen comunas pericentrales que no parecen excepcionales en materia de empleo local (La Granja) y que, por ello, ameritan mayor estudio o al menos esperar al censo de 2012 para validar este rasgo.

Gráfico 1 – AMGS: relación entre el porcentaje de retención del Centro Comercial Ampliado y el porcentaje de retención de cada comuna, 2002 y 2009



La atracción, con énfasis en las centralidades en sus diferentes configuraciones

El índice de retención no es sinónimo de nueva centralidad. En efecto, una comuna puede ser autárquica y eso claramente no es una centralidad. Esta última se define por una dotación de espacio de producción de bienes y servicios sobresaliente y por ende una cantidad de empleo que supera a su población y que es realizado por trabajadores que residen en otras comunas. Por ello, los niveles de atracción son más sugerentes que los de retención para identificar centralidad económica de la comunas.

Un primer antecedente empírico clave sobre la atracción está dado por la evolución de la misma en el caso de la centralidad histórica ampliada y extendida. En el Cuadro 4 se muestra una medida intuitiva del mismo, que capta el peso relativo de este espacio en el empleo global del AMGS.[13] Y la tendencia es la predicha por el enfoque de las transformaciones metropolitanas post industriales: baja la concentración del empleo en esta centralidad principal.

Ahora bien, esta tendencia debe ser matizada por varios considerando: a) se trata de una baja más bien ligera y que, de hecho, no es estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 95%; b) la baja concomitante del peso que representan los ocupados residentes en la centralidad histórica ampliada y extendida respecto del empleo total explica la mayor parte de este desenso; c) todavía se aprecian niveles muy altos de concentración territorial del empleo metropolitano, toda vez que el 45% del mismo se localizan en el centro comercial extendido.

Así las cosas, la gravitación de la centralidad principal en sus dos configuraciones (ampliada y extensa) pareciera mantenerse elevada, no obstante un ligero descenso entre 2002 y 2009, tendencia que debe ser monitoreada con el censo de 2012.

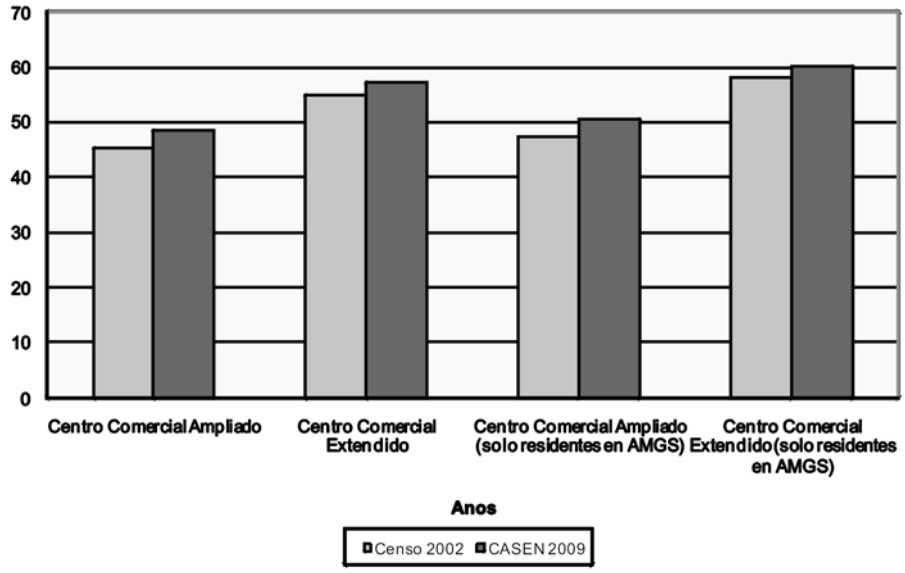
Sin embargo, cuando se examina exclusivamente la atracción, vale decir se considera solo al conjunto de ocupados que trabaja en una comuna distinta de la que reside – que en 2009 llegaban a 1,686,973 personas si incluye a los conmutantes que provienen de fuera de Santiago y 1,588,938 si los excluye – es posible tener una medición más precisa de los niveles de atracción de trabajadores de la centralidad histórica ampliada y extendida. Y en este caso (Gráfico 2) los resultados se invierten respecto del Cuadro 4, pues la tendencia es ascendente y muestra que en 2009 casi el 60% de las personas que salía de su comuna para trabajar en el AMGS tenía por destino el centro comercial extendido,[14] un ámbito donde reside menos del 20% de los ocupados del AMGS. Nuevamente cabe prevenir sobre la significación estadística, pues se trata de un cambio ligero, que no alcanza a ser estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 95%.

Cuadro 4 – AMGS (34 comunas): Cantidades globales y porcentajes de ocupados en el centro comercial ampliado y el centro comercial extenso, 2002 y 2009

Cifras absolutas y relativas	2002	20099
Cantidad de ocupados que trabajan en el Centro Comercial Ampliado	748,818	961,384
Cantidad de ocupados que trabajan en el Centro Comercial Extendido	904,667	1,147,652
Cantidad de ocupados residentes en el Centro Comercial Ampliado	242,639	295,687
Cantidad de ocupados residentes en el Centro Comercial Extendido	403,481	488,963
Cantidad de ocupados en el AMGS	1,858,569	2,544,781
Porcentaje de ocupados en centro comercial ampliado respecto del total de ocupación del AMGS	40.3	37.8
Porcentaje de ocupados en centro comercial extendido respecto del total de ocupación del AMGS	48.7	45.1
Porcentaje de ocupados residentes en el Centro Comercial Ampliado (respecto del empleo total del AMGS)	13.1	11.6
Porcentaje de ocupados residentes en el Centro Comercial Extendido (respecto del empleo total del AMGS)	21.7	19.2

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.
Nota: a diferencia de la retención, que solo se basa en datos de los residentes de las 34 comunas del AMGS, la atracción se enfoca en el empleo localizado en el AMGS y sus comunas, por ende incluye a ocupados que residen fuera del AMGS pero que trabajan en alguna comuna del AMGS.

Gráfico 2 – AMGS, 2002 y 2009: Evolución de la proporción de conmutantes del AMGS (totales y solo residentes en el AMGS) que tiene como destino la centralidad principal histórica en sus dos configuraciones territoriales



Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

Más aún, cuando se examina un indicador de atracción más específico (relación entre ocupados que conmutan a la comuna y total de ocupados residentes en la comuna), expuesto en el Cuadro 5, se puede llegar a varias conclusiones: 1) solo dos comunas exhiben niveles de atracción elevados y son Santiago y Providencia con índices de 3 o superiores; 2) solo unas pocas comunas superan la unidad, lo que de todas maneras revela una atracción necesariamente positiva (su magnitud final dependerá de su nivel de retención); 3) la mitad de las comunas tiene un índice de atracción bajo, de 0.5 o menos, existiendo casi una decena de casos de 0.2 o menos, lo que sugiere una escasa (relativa a la cuantía de los ocupados residentes) localización de empleos para trabajadores de otras comunas; 4) dentro de las comunas con bajos niveles de atracción se encuentran situaciones disímiles, pues están algunas de las periféricas de rápido crecimiento demográfico (Puente Alto y Maipú, y también La Pintana de crecimiento menos acelerado) cuya base de empleo ha aumentado para los locales pero no resulta muy atractiva para los trabajadores de otras comunas, probablemente por las distancias y la conectividad,[15] pero también están varias de las pericentrales (Cerro Navia, Lo Prado, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, San Ramón, La Granja, El Bosque), las que definitivamente no tienen establecimientos ni empleos atractivos para personas de otras comunas. Hay casos más llamativos, como el de Peñalolén, que pese a haber aumentado su retención y ser una comuna emblemática de las mutaciones metropolitanas postindustriales, no logra atraer trabajadores de otras comunas.

En definitiva, la atracción ofrece un panorama más bien distinto al brindado por la retención, ya que en el contrapunto entre ampliación de la centralidad histórica y multiplicación de las subcentralidades a través del AMGS, tiende a aportar evidencia más favorable a la mantención del protagonismo de la centralidad histórica, ampliada claro está.

Solo resta examinar, el atractivo, en tanto balance de la capacidad de retención y de atracción, para tener un cuadro completo de la evolución de las centralidades comunales en materia de empleo. Justamente ese análisis se efectúa en el acápite que sigue.

Relaciones entre retención y atractivo: el balance final

En el Cuadro 6 se expone tanto el saldo de movilidad cotidiana[16] como su indicador relativo (saldo respecto del total de ocupados en la comuna). Tanto en 2002 como en 2009 predominan los valores negativos: 19 comunas en 2002 y 18 en 2009. A primera vista, no resultan valores muy abultados pues la existencia de más de una docena de comunas con saldo positivo sugiere subcentralidades; aunque hay que considerar que 5 de las 7 comunas que componen la centralidad histórica extendida tienen un saldo positivo en 2009 (Mapa 2). Examinando ahora la cuantía del indicador claramente sobresalen las comunas de la centralidad histórica amplia y extendida ya que las 3 comunas con un indicador superior a 100 en 2009, que significa que el saldo de movilidad cotidiana es equivalente a los ocupados residentes, forman parte de esta centralidad (Santiago, Providencia y Vitacura). El caso de la comuna de Santiago es el más llamativo, tanto porque su atractivo está muy

Cuadro 5 – AMGS (34 comunas), 2002 y 2009: evolución de las cifras absolutas y relativas de la atracción de ocupados conmutantes

Comuna	2002	2009	Relación de atracción 2002	Relación de atracción 2009	Cambio de la relación de atracción 2002-2009
Santiago	345,280	436,775	3.8	5.2	1.3
Cerrillos	23,632	31,409	1.0	1.1	0.1
Cerro Navia	5,445	4,236	0.1	0.1	0.0
Conchalí	11,206	7,101	0.3	0.2	-0.1
El Bosque	9,947	7,949	0.2	0.1	-0.1
Estación Central	43,788	40,213	1.0	0.8	-0.2
Huechuraba	20,794	33,594	0.9	1.0	0.1
Independencia	29,896	32,013	1.4	1.4	0.1
La Cisterna	16,227	25,456	0.6	0.9	0.4
La Florida	31,960	39,255	0.3	0.2	0.0
La Granja	8,817	11,132	0.2	0.2	0.0
La Pintana	8,198	9,246	0.1	0.1	0.0
La Reina	21,629	22,584	0.6	0.5	-0.1
Las Condes	132,711	171,158	1.3	1.2	-0.1
Lo Barnechea	15,295	18,781	0.5	0.4	-0.1
Lo Espejo	10,007	10,617	0.3	0.3	0.0
Lo Prado	4,193	3,306	0.1	0.1	0.0
Macul	28,513	30,673	0.7	0.8	0.0
Maipú	34,417	37,147	0.2	0.1	-0.1
Ñuñoa	57,990	47,963	0.9	0.7	-0.2
Pedro Aguirre Cerda	8,945	6,817	0.3	0.2	-0.1
Peñalolén	12,974	7,607	0.2	0.1	-0.1
Providencia	162,232	212,741	3.2	3.0	-0.1
Pudahuel	25,359	39,369	0.4	0.4	0.0
Quilicura	39,515	49,871	0.9	0.6	-0.3
Quinta Normal	24,161	25,176	0.7	0.7	0.0
Recoleta	35,379	40,143	0.7	0.8	0.0
Renca	20,244	23,001	0.5	0.4	0.0
San Joaquín	24,278	23,312	0.8	0.7	-0.1
San Miguel	34,338	30,998	1.2	1.0	-0.3
San Ramón	6,155	6,477	0.2	0.2	0.0
Vitacura	42,410	57,235	1.2	1.5	0.3
Puente Alto	16,192	14,895	0.1	0.1	0.0
San Bernardo	28,212	30,688	0.4	0.3	-0.1
Resto Región Metropolitana	40,900	59,159	NA	NA	NA
Comunas de Otras Regiones	30,301	38,876	NA	NA	NA

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

Cuadro 6 – AMGS (34 comunas), 2002 y 2009:
evolución de las cifras absolutas y relativas del indicador de atractivo

Total (cosidera conmutación desde y hacia fuera del AMGS)	2009					2002				
	No móviles	Van a trabajar ahí	Salen de ahí	Saldo	Tasa	No móviles	Van a trabajar ahí	Salen de ahí	Saldo	Tasa
Santiago	53,123	436,775	31,510	405,265	479	46,750	345,280	43,454	301,826	335
Cerrillos	11,662	31,409	17,516	13,893	48	6,542	23,632	16,695	6,937	30
Cerro Navia	17,450	4,236	28,697	-24,461	-53	9,840	5,445	37,265	-31,820	-68
Conchalí	15,430	7,101	25,864	-18,763	-45	9,347	11,206	32,395	-21,189	-51
El Bosque	21,824	7,949	47,977	-40,028	-57	11,684	9,947	41,734	-31,787	-60
Estación Central	17,312	40,213	30,166	10,047	21	11,795	43,788	30,271	13,517	32
Huechuraba	16,409	33,594	16,476	17,118	52	5,961	20,794	17,622	3,172	13
Independencia	8,106	32,013	14,311	17,702	79	6,459	29,896	15,526	14,370	65
La Cisterna	10,791	25,456	16,191	9,265	34	7,387	16,227	20,432	-4,205	-15
La Florida	59,361	39,255	117,677	-78,422	-44	27,541	31,960	98,540	-66,580	-53
La Granja	19,239	11,132	27,560	-16,428	-35	8,366	8,817	32,555	-23,738	-58
La Pintana	24,061	9,246	51,083	-41,837	-56	10,564	8,198	45,861	-37,663	-67
La Reina	11,140	22,584	31,712	-9,128	-21	9,558	21,629	26,375	-4,746	-13
Las Condes	54,969	171,158	86,075	85,083	60	41,578	132,711	59,851	72,860	72
Lo Barnechea	24,943	18,781	22,514	-3,733	-8	13,836	15,295	14,866	429	1
Lo Espejo	12,595	10,617	26,341	-15,724	-40	7,227	10,007	25,164	-15,157	-47
Lo Prado	8,343	3,306	24,405	-21,099	-64	5,457	4,193	29,219	-25,026	-72
Macul	14,736	30,673	24,878	5,795	15	8,720	28,513	30,349	-1,836	-5
Maipú	117,769	37,147	219,839	-182,692	-54	41,622	34,417	119,678	-85,261	-53
Ñuñoa	18,462	47,963	47,478	485	1	13,623	57,990	48,179	9,811	16
Pedro Aguirre Cerda	13,193	6,817	21,738	-14,921	-43	7,825	8,945	26,166	-17,221	-51
Peñalolén	40,538	7,607	66,748	-59,141	-55	16,402	12,974	57,158	-44,184	-60
Providencia	32,618	212,741	37,392	175,349	250	20,267	162,232	30,739	131,493	258
Pudahuel	30,910	39,369	69,807	-30,438	-30	14,043	25,359	49,384	-24,025	-38
Quilicura	31,941	49,871	45,523	4,348	6	12,719	39,515	30,715	8,800	20
Quinta Normal	13,590	25,176	22,227	2,949	8	10,936	24,161	22,898	1,263	4
Recoleta	20,731	40,143	31,182	8,961	17	15,239	35,379	32,784	2,595	5
Renca	16,832	23,001	35,199	-12,198	-23	11,141	20,244	32,086	-11,842	-27
San Joaquín	14,008	23,312	18,168	5,144	16	7,664	24,278	22,726	1,552	5
San Miguel	9,071	30,998	22,485	8,513	27	7,595	34,338	30,010	14,328	52
San Ramón	9,226	6,477	21,600	-15,123	-49	5,878	6,155	23,425	-17,270	-59
Vitacura	18,884	57,235	18,143	39,092	106	12,695	42,410	21,710	20,700	60
Puente Alto	102,829	14,895	179,811	-164,916	-58	40,368	16,192	117,747	-101,555	-64
San Bernardo	63,747	30,688	57,302	-26,614	-22	31,601	28,212	45,539	-17,327	-22

Fuente: procesamientos especiales microdatos censo 2002 y CASEN 2009.

por encima del resto, como, sobre todo, porque aumenta entre 2002 y 2009, y el aumento es estadísticamente significativo, con un nivel de confianza de 95%, siendo esto último una tendencia no prevista por ningún marco teórico estándar. Así las cosas, estas cifras ratifican el atractivo que ejerce el centro comercial ampliado y extendido para los trabajadores, porque allí están concentrados los empleos, y muestran una mantención del mismo entre 2002 y 2009.

Ahora bien, las subcentralidades que identifica este indicador pueden segmentarse en tres tipos. Por un lado están las tradicionales y que corresponden a comunas vecinas o cercanas a la comuna central de Santiago, que históricamente han actuado como subcentros comerciales y de servicios y como ámbitos de concentración de pequeña y mediana empresa; se incluyen aquí comunas como Independencia, Estación Central, Quinta Normal, San Miguel, Recoleta, San Joaquín y Cerrillos. Por otro lado están algunas comunas emblemáticas de las mutaciones metropolitanas postindustriales, entre ellas Huechuraba, Quilicura y Macul. Finalmente, el atractivo de comunas como La Cisterna parece deberse a su papel como espacio de producción de bienes y servicios más vinculados a la periferia, en este caso la periferia sur del AMGS (Mapa 2).

Cierre y desafíos

De Mattos (2010) ha identificado, de manera genérica, múltiples implicancias para las formas, políticas y la cotidianeidad metropolitanas derivadas de las mutaciones metropolitanas postindustriales, entre ellas el tránsito de ciudades monocéntricas a pluricentricas. Galetovic y Jordan (2006) precisan estas implicancias para el AMGS y las exponen de una manera práctica en ámbitos como el transporte, el ajuste entre empleo y residencia, etc. (Galetovic y Jordan, 2006). Verificar si estas consecuencias efectivamente se producen, se impone como desafío para los cientistas sociales.

Pero antes de ello, cabe mirar con más atención a la realidad de las ciudades latinoamericanas y examinarlas considerando sus especificidades históricas –entre las cuales resaltan la desigualdad y su heterogeneidad estructural y espacial- y las implicaciones de esta para las mutaciones metropolitanas. En el caso del AMGS, por ejemplo, una especificidad histórica sobresaliente es el contraste entre la segregación residencial – cuyo atributo más sobresaliente es la concentración de la elite en el denominado barrio alto – y la co-presencia diaria de casi todos los segmentos socioeconómicos en dicha zona, producto de la elevada diversidad de la enorme demanda de empleo que se localiza allí. Las hipótesis de difusión, desconcentración y multiplicación de subcentralidades en las metrópolis tienen sólidos argumentos conceptuales, pero no son verdades a priori. Más aún, considerando la existencia de argumentos que matizan la inexorabilidad de su avance y que cuestionan la existencia de un formato único para el proceso, hay un trabajo de comprobación empírica aún pendiente para estas hipótesis

De hecho un estudio reciente que compara análisis de metrópolis concretas que han investigado si hay una mutación hacia una ciudad policéntrica concluye que: "Algunos

Mapa 2 – AMGS: comunas componentes, según índice de atractivo de trabajadores

Fuente: Elaboración propia, valores obtenidos mediante procesamientos especiales de la base de microdatos de la CASEN 2009.
Nota 1: En algunas comunas (Pudahuel, San Bernardo y Lo Barnechea) se excluyen distritos rurales.
Nota 2: El indicador usados es el promedio comuna del decil regional, mientras más alto mayor el nivel de ingreso, pues un valor de 10 significaría que todos los hogares de esa comuna pertenecen al decil superior (decil 10) de la distribución de intereso. Las categorías usadas corresponden a quintiles de la distribución de comunas, aunque el quintil 5 (el más rico) contiene 6 comunas en vez de las 7 de los otros cuatro quintiles.

autores han acogido la tesis con entusiasmo, otros con mayor cautela y en un buen número de casos ha dado lugar a la revisión detallada de sus componentes sin la posibilidad de suscribirla de forma completa y contundente" (Cuervo, 2010, p. 18).

En esta última línea de cuestionamiento se anota este trabajo, cuyos resultados presentados aquí revelan la potencial coexistencia de un tímido proceso de emergencia de subcentralidades con una persistencia, bajo una nueva escala geográfica por cierto, de la centralidad comercial histórica. Adicionalmente, muestran una inesperada resistencia de las subcentralidades antiguas que aún capta una fracción importante de los viajes de trabajo, lo que matiza aún más la relevancia actual de las subcentralidades emergentes como espacio de atracción de trabajadores del resto del AMGS.

Interesantemente, los primero estudios que están siendo publicados con los datos preliminares de los censos de 2010 revelan contratendencias que deberán ser examinadas con rigor: en Buenos Aires la centralidad histórica, la Ciudad de Buenos Aires, retoma el crecimiento demográfico luego de varias décadas de estabilidad (Abba y otros, 2011). Ya veremos que está pasando en el resto de las metrópolis de la región.

Jorge Rodríguez Vignoli
Sociólogo. Universidad de Chile. Assistente de Investigación en Celade – División de Población de la Comisión Econômica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
jorge.rodriguez@cepal.org

Notas

(1) Expresión ad-hoc que usaremos en este trabajo para referirnos a las transformaciones estructurales expuestas en De Mattos, 2010.

(2) En este trabajo este grupo se hará equivalente al decil superior de la distribución de ingresos. A veces, solo como recurso narrativo, se usará la voz elite.

(3) Ciertamente, se trata de un asunto que amerita investigación en muchas otras ciudades de América Latina, donde, como plantea Cuervo en una ponencia reciente: "….presenciamos emergencia de nuevas morfologías y tamaños de ciudad, en algunos casos obedeciendo al patrón de la ciudad difusa, en otros combinándolo con la existencia de un centro indiscutible y en otros, simplemente remodelando la escala y la forma del monocentrismo" (Cuervo, 2010, mimeo, p. 28).

(4) En el caso del censo, pudiera pensarse que el origen puede desagregarse a escala de manzana, pero por tratarse de un censo de hecho solo puede desagregarse, con seguridad, a la escala geográfica usada en la consulta sobre lugar de residencia (comuna). En el caso de la CASEN, por ser de derecho, la desagregación del origen puede ser la dirección o manzana. Pero en ambos casos la consulta por destino solo puede desagregarse hasta comuna. Para más detalles sobre las fortalezas y debilidades de las consultas sobre movilidad diaria en el censos o en encuestas no especializadas ver Jiménez, 2009.

(5) Estos intervalos de confianza fueron calculados considerando el efecto diseño comunal estimado por la División de Estadística de la CEPAL, como es explica más adelante. Serán utilizados ocasionalmente en el trabajo, porque normalmente se trabajará con la estimación de punto.

(6) Como lo revelan los mismos datos de la CASEN 2009, pues mientras la probabilidad de ser móvil intrametropolitano era del 70% en el caso de los asalariados, apenas llegaba al 27.6% en el caso de los trabajadores por cuenta propia.

(7) Por tanto, estos trabajadores no son forzosamente estáticos, de hecho la gran mayoría "viaja" a su trabajo y algunos pueden recorrer distancias no menores o gastar tiempo importante de viaje en ciertas comunas grandes o congestionadas; pero no deben salir de su comuna para trabajar, esa es su especificidad.

(8) Se excluyeron del análisis personas que trabajan en otro país (en torno a 1 400 casos).

(9) Cálculos efectuados por Marco Galván y Fernando Medina (División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL).

(10) Cálculos efectuados por Marco Galván y Fernando Medina (División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL).

(11) Que es lo que aconteció, por ejemplo, en el caso de Huechuraba, vía apertura de Américo Vespucio Norte a través del Cerro San Cristóbal en el sector de la "La Pirámide" y mediante la construcción del túnel que atraviesa el Cerro San Cristóbal y que une directamente Huechuraba con Providencia.

(12) En el AMGS, los hogares de altos ingresos están fuertemente concentrados en el denominado Cono Oriente – donde reside el 15.8% del total de hogares y el 61.4% de los hogares del decil superior de ingresos (jerarquía regional), según la CASEN 2009, cálculos propios –, que ocupa la parte alta de la ciudad. La "ciudad cota mil" es una expresión retórica, porque en los hechos hay poca población y mancha urbana por sobre ese nivel, pero la localización del estrato socioeconómico elevado en las partes altas de la ciudad queda claramente reflejada en la tradicional expresión "Barrio Alto" que genéricamente se usa para referirse al Cono Oriente. En cualquier caso, y como hipótesis para trabajos futuros, esta concentración de la riqueza favorecería su reproducción, lo que ha sido subrayado por numerosos trabajos recientes: "…que não é em vão o interesse pela exploração sistemática dos efeitos da concentração espacial da pobreza (e/ou da riqueza) sobre sua reprodução"(de Queiroz Ribeiro y otros, 2009, p. 37).

(13) Dado que esta medida capta tanto atracción como retención (los residentes no móviles son considerados en el cómputo y por tanto su evolución puede estar influida por este efecto, por ejemplo porque la base de ocupados locales se reduce por razones demográficas), más adelante se usarán otras medidas que solo capturan atracción (conmutantes que equivalen a inmigrantes en una matrzi de migración clásica).

(14) El porcentaje superaba ligeramente al 50% si se considera solo al centro comercial ampliado. Cabe mencionar que según la Encuesta de Origen-Destino 2001 el centro ampliado atraía a casi la mitad de los viajes de trabajo en el horario punta de 7:00 a 9:00 AM (Tokman, 2006, p. 504). Obviamente, no cabe llegar a ninguna conclusión a partir de este dato, porque se trata de fuentes que no son comparables.

(15) Por cierto, los bajos niveles de la relación de atracción en ambos casos están fuertemente influidos por la envergadura demográfica de ambas comunas, las dos más pobladas del AMGS, lo que hace numéricamente dificil que los conmutantes hacia ellas se acerquen a la cantidad de ocupados residentes en ellas.

(16) Ocupados que trabajan en el comuna pero no residen allí (conmutantes hacia la comuna), menos ocupados que residen en la comuna pero no trabajan allí (conmutantes hacia fuera de la comuna).

Referências

ABBA, A. P.; FURLONG, L.; SUSINI, S. e LABORDA, M. (2011). Revelaciones de los datos provisionales del Censo 2010 ¿Una nueva realidad de la Buenos Aires Metropolitana?. *Observatorio Urbano Local Buenos Aires Metropolitana.* Universidad de Buenos Aires. Mimeo. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1554&catid=43&Itemid=88%E2%8C%A9=pt.

AGOSTINI, C. (2010). Pobreza, desigualdad y segregación en la Región Metropolitana. *Estudios Públicos*. Santiago, n. 117, pp. 219-268.

ANGEL, S.; PARENT, J.; CIVCO, D e BLEI, A. (2011). *Making room for a planet of cities*. Washington, Lincoln Institute. Disponível em: www.lincolninst.edu/pubs/1880_Making-Room-for-a-Planet-of-Cities-urban-expansion

AROCA, P. (2007). Impacto sobre el crecimiento regional de la migración y conmutación interregional en Chile. Taller Nacional sobre "Migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas", realizado en la CEPAL con el apoyo del BID, 10 de Abril 2007. Santiago. Chile. Mimeo. Disponível em: www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/28295/PAroca.pdf.

CUERVO, L. M. (2010). *América Latina: metrópolis en mutación*. Mimeo.

DE MATTOS, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago, n. 47, pp. 81-104.

DE MATTOS, C. e HIDALGO, R. (eds.) (2007). Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Colección EURE-LIBROS - Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOlibros n. 8.

ESCOLANO, S. e ORTIZ, J. (2005). La formación de un modelo policéntrico de la actividad comercial en el Gran Santiago (Chile). *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago, n. 34, pp. 53-64.

GALETOVIC, A. e JORDÁN, P. (2006). Santiago: ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?. *Estudios Públicos*. Santiago, n. 101, pp. 87-145.

GRAHAM, S. e MARVIN, S. (2001). *Splitering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres, Routledge.

HALL, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. España, Ediciones del Serbal.

INGRAM, G. (1998). Patterns of metropolitan development: What have we learned?. *Urban Studies.* Edimburgo, v. 35, n. 7, pp. 1019-1035.

JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, Santiago, n. 85, pp. 11-20.

JIMÉNEZ, M. (2009). Potencialidades de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos. *Notas de Población*. Santiago, n. 88, pp. 163-186.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. e CORRÊA, F. (2010). Segregação residencial e emprego nos grandes espaços urbanos brasileiros. *Cadernos Metrópole.* São Paulo, n. 23, pp. 15-41.

ROBERTS, B. e WILSON, R. (eds.) (2009). *Urban segregation and governance in the Americas*. Nova York, Palgrave-Macmillan.

RODRÍGUEZ, J. (2007). "Paradojas y contrapuntos de dinámica demográfica metropolitana: algunas respuestas basada en la explotación intensiva de microdatos censales". in: DE MATTOS, C. E HIDALGO, R. (eds.). *Santiago de Chile: Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana.* Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

_____ (2008a). Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *EURE*. Santiago, n. 103, pp. 49-71.

_____ (2008b). Dinámica sociodemográfica metropolitana y segregación residencial: ¿qué aporta la CASEN 2006?. *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago, n. 41, pp. 81-102.

_____ (2010). "Dinámica demográfica y asuntos urbanos y metropolitanos en América Latina: ¿qué aporta el procesamiento de microdatos censales?". In: SABATINI, F.; WORMALD, G. e CÁCERES, G,. *Tendencias de la segregación residencial en las principales ciudades chilenas, Análisis censal 1982-2002*. Santiago, Universidad Católica de Chile-Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

SABATINI, F. e CÁCERES, G. (eds.) (2004). *Barrios Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago, Lincoln Institute y Pontificia Universidad Católica de Chile.

TOKMAN, A. (2006). "El Minvu, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago". In: GALETOVIC, A. e JORDÁN, P. (2006). *Santiago: ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?*. Santiago, Estudios Públicos.

TORRES, H. (2008). Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American mega-cities. *Population division, department of economic and social affairs, united nations secretariat*. *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development*. Nova York, ONU, ESA/P/WP.206. Disponível em: www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf.

WHEATON, W. (2002). *Dispersed employment, commuting and mixed land-use in modern cities*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. Disponível em: http://web.mit.edu/cre/research/papers/wp84wheaton.pdf.

Texto recebido em 3/nov/2010
Texto aprovado em 17/dez/2010

Criatividade e governança na cidade. A conjugação de dois conceitos poliédricos e complementares*

Creativity and governance in the city. The conjugation of two complementary polyhedral concepts

João Seixas
Pedro Costa

Resumo

Este texto foi desenvolvido no âmbito de um projeto de investigação que procura observar e interpretar formas e fluxos de governança (sociopolítica e cultural) associadas a dinâmicas criativas nas cidades. Resulta de um trabalho de reflexão teórica e crítica em torno de conceitos de base (criatividade, vitalidade e governança na cidade) e da projeção empírica de tais perspectivas em 3 territórios metropolitanos: Lisboa, São Paulo e Barcelona. Identificam-se as diferentes perspectivas em torno dos conceitos e respectivas dinâmicas de complementaridade e de conectividade entre eles; mas também as condições estruturantes e metabólicas para o desenvolvimento sustentado de criatividade na cidade de hoje, quer no que concerne às suas configurações espaciais/geográficas, mas também aos ambientes socioculturais e económicos associados. Equacionam-se ainda formas de promoção e de apoio público e privado da criatividade urbana, discutindo-se estratégias políticas e processos de governança para a sua potenciação.

Palavras-chave: criatividade; governança urbana; vitalidade urbana.

Abstract

This text was based on a research project that observed and interpreted forms and flows of socio-political and cultural governance associated to urban creative dynamics. It results from a theoretical, critical reflection focused on basic concepts – namely, creativity, vitality and governance in the city – and from an empirical projection of such perspectives in three metropolitan territories – Lisbon, São Paulo and Barcelona. Different perspectives are identified regarding the concepts and respective dynamics offs complementarity and connectivity among these; and also the structuring and metabolic conditions for sustained development of creativity in the contemporary city, whether with regard to spatial/geographical configurations, or to associated socio-cultural and economic spheres. Furthermore, forms of public and private promotion and support for urban creativity are raised, leading to discussion of political strategies and governance processes for its potentiation.

Keywords: *creativity; urban governance; urban vitality.*

Introdução: enquadramento conceptual e metodológico

A noção de cidade criativa tem-se disseminado fortemente na academia nos últimos anos, estando também crescentemente presente nos discursos e esferas de atuação pública sobre os espaços urbanos, às diversas escalas, das grandes instituições internacionais (UE, OCDE, ONU) aos governos locais, nos mais variados países. A relação entre criatividade e promoção do desenvolvimento urbano, o reconhecimento do peso e da importância das atividades culturais e criativas na promoção econômica e no desenvolvimento territorial, ou a busca da competitividade pela via da captação da famigerada "classe criativa" têm sido algumas das variantes mais destacadas desse interesse, traduzidas em abordagens e perspectivas múltiplas sobre essa questão (veja-se a esse propósito Costa et al., 2007 e 2008).

Apesar desse renovado interesse e de toda(s) a(s) retórica(s) em torno do papel da criatividade no desenvolvimento das cidades e das regiões, o que é fato é que a relação entre atividades culturais/criativas e território, numa perspectiva bem mais ampla, tem várias e mais remotas origens e há muito tem vindo a ser estudada (ibid.). As novas abordagens em torno das cidades criativas apenas as vieram evidenciar e trazer para o centro da análise e do discurso acadêmico, mas também da prática política.

Pelo menos três grandes vertentes distintas podem ser destacadas na exploração dessa relação entre criatividade e promoção do desenvolvimento urbano: 1) a ideia da necessidade de criatividade nos "instrumentos" para o desenvolvimento urbano, ou seja do desenvolvimento de ferramentas e soluções criativas associadas aos novos contextos socioeconômicos e culturais; 2) o foco nas atividades e setores criativos (muitas vezes assimiladas, com maior ou menor abrangência às atividades culturais) como uma base estrutural do próprio desenvolvimento urbano (na perspectiva de que as atividades culturais e criativas[1] têm um papel fundamental nas sociedades e economias atuais, e como tal devem ser uma das prioridades políticas de desenvolvimento urbano; e finalmente, 3) a defesa da necessidade de atrair e sustentar atividades e competências criativas e baseadas no conhecimento e na inovação.[2]

Seja na vertente mais pragmática e *policy-oriented* de autores como Landry, Matarazzo, Fleming ou outros (que exerceram uma influência decisiva através de instituições como a COMEDIA, o DCMS, o NESTA ou outras, posteriormente repercutidas um pouco por todo o mundo); seja no discurso mais mediatizado (mas também muito questionado na academia, não obstante a sua enorme influência) de autores como Richard Florida ou John Howkins; seja ainda através das análises mais acadêmicas sobre cidades e criatividade e sobre indústrias culturais e criativas de autores de proveniências e áreas tão distintas como Franco Bianchini, Justin O'Connor e Derek Wynne, Andy Pratt, Klaus Kunzmann, Richard Caves, Allan Scott, Michael Storper, Peter Hall, ou Ann Markusen, entre muitos outros, essas ideias foram-se sedimentando ao longo dos anos 90, traduzindo-se numa progressiva aproximação de perspectivas e discussões havidas em campos como os da economia e da sociologia da cultura, da geografia econômica, da economia

industrial e da inovação, da geografia urbana, dos *cultural studies*, ou do planeamento urbano, em temas como, p.e., a atuação sobre o desenvolvimento urbano, as politicas culturais, o papel econômico da cultura, a integração social pela cultura ou a multiculturalidade e o diálogo intercultural.

O reconhecimento, nos últimos anos, por múltiplos relatórios desenvolvidos por instituições internacionais (p.e., OCDE, 2005; CE/KEA, 2006; UNCTAD, 2008) veio dar uma maior visibilidade e sobretudo uma legitimação pública progressiva a essas atividades, à qual acresceu, em paralelo, uma forte divulgação de experiências de sucesso, um pouco por todo o mundo, de dinâmicas territorializadas baseadas na criatividade e atividades criativas (cf. Rato et al., 2009; Costa et al., 2009).

Entre outros fatores, uma questão de fundo parece destacar-se nessa afirmação da retórica das cidades criativas face às formas mais tradicionais de pensar e atuar sobre a cidade e a cultura. A par de um nítido desconforto em relação às (insatisfatórias) formas de análise e de intervenção mais convencionais, com um caráter fortemente disciplinar e setorializado (a atuação na cultura, no urbanismo, na economia, na inovação, na inclusão social), afirmava-se com o discurso das cidades criativas a possibilidade de assumir e desenhar intervenções mais transversais, que ultrapassassem as velhas dicotomias e conflitos em termos de domínios e formas de atuação (p.e., economia vs cultura; público vs privado; efêmero vs permanente; local vs global). Isso (a par da grande atratividade política do tema) permitiu ensaiar soluções (políticas, institucionais, de governança) também elas criativas e inovadoras para fazer face às novas realidades urbanas e às dificuldades das formas de atuação mais tradicionais.

Mas em paralelo a essa discussão sobre as cidades criativas, o debate em torno da criatividade e dos fatores que lhe estão subjacentes prossegue também com particular dinamismo, em diversas áreas disciplinares (Costa et al., 2007). Uma questão fundamental emerge aqui, com a discussão entre uma visão tradicional de criatividade como algo de decorrente do gênio individual (natural ou transcendental), e a visão da criatividade como um processo socialmente bem situado e marcado (na senda de contributos autores em campos tão diversos como Margaret Boden, Mihaly Csikszentmihalyi, Pierre Bourdieu ou Allan Scott). Esta é, aliás, uma vertente particularmente interessante na relação entre a geração de certos ambientes ou "meios" urbanos e o seu papel fundamental no desenvolvimento da criatividade urbana.[3]

Não sendo aqui o local para aprofundar a discussão destas questões (veja-se, para maior detalhe, Costa et al., 2007, e Seixas, 2008), importa, no entanto, salientar a distinção entre dois planos de discussão diferenciados (mas cruzados e usualmente confundidos) que têm marcado esse renovado interesse pela criatividade na promoção do desenvolvimento territorial, nas suas diversas dimensões: um nível de análise consiste em encarar a criatividade como algo de transversal à economia e sociedade (e à vida urbana), assumindo-a como uma fonte potencial de criação de valor nas economias atuais, transversalmente a qualquer setor econômico; um outro nível de análise distinto, pelo contrário, consiste (como frequentemente tem sido feito neste ressurgir do interesse pela criatividade) em focar o olhar apenas naquilo que têm sido consideradas "atividades criativas"

(com maior ou menor abrangência, a partir da noção das indústrias culturais e criativas). Porém, embora se possa reconhecer que o peso das atividades "criativas" poderá ser maior nesses enfoques, o mínimo que se pode dizer é que a criatividade, naturalmente, não começa nem se esgota necessariamente nesses âmbitos e seus respectivos espaços e fluxos mais diretos. Temos assim abordagens paralelas, decerto complementares, mas importará ter presente essas distinções ao falarmos da criatividade urbana (bem como ao tentarmos mapear os múltiplos conceitos associados – classes/atividades/indústrias criativas/culturais – que têm florescido) justamente para evitar cair nos muitos equívocos que tais noções – e suas políticas decorrentes – têm gerado.

Foi tendo em conta todo esse quadro, e considerando todo esse crescente interesse e potencial (a par da ainda considerável falta de clareza em torno dos diversos conceitos, perspectivas de interpretação e de ação, e mesmo das consequências e impactos decorrentes das ações sociopolíticas que têm sido desenvolvidas nesse âmbito) que se estruturou o projeto de investigação *Creatcity* ("Uma cultura de governança para a cidade criativa: vitalidade urbana e redes internacionais"). Esse programa de investigação assenta, justamente, numa discussão sobre a criatividade urbana (e consequentemente em conceitos como o de "bairro" ou "cidade" criativa), procurando identificar formas e canais de governança que possam proporcionar estratégias de coesão e de desenvolvimento urbano assentes na criatividade – e vice-versa.

O projeto combina uma forte dimensão conceptual com uma abordagem empírica a dinâmicas urbanas e mecanismos de governança muito concretos, incluindo a análise das estratégias de atuação e o desenvolvimento de 10 estudos de caso em 3 áreas metropolitanas: Lisboa (Portugal), Barcelona (Espanha) e São Paulo (Brasil).[4] Este artigo decorre de uma primeira parte desse estudo, sendo resultado da análise de um conjunto de entrevistas exploratórias que foram realizadas a um núcleo de atores-chave no pensamento e na ação sobre a cidade contemporânea (decisores políticos, estruturas oficiais e atores da sociedade civil) dessas 3 áreas metropolitanas.

No total, foram realizadas 22 entrevistas exploratórias no conjunto das três cidades: Lisboa (10 entrevistas), São Paulo (6) e Barcelona (6). A escolha dos entrevistados procurou abarcar uma diversidade de intervenientes na esfera da ação e da governança em torno dos temas em questão: selecionaram-se atores ligados à administração pública local (municípios, ayuntamentos, prefeituras); atores decisivos no pensamento em torno da cidade (no urbanismo, no desenvolvimento econômico e/ou social, nas relações internacionais); atores institucionais e governamentais dos níveis central, regional ou federal; bem como estruturas empresariais direta ou indiretamente ligadas ao desenvolvimento urbano. Auscultaram-se ainda consultores de desenvolvimento urbano, de políticas públicas e de indústrias criativas, bem como instituições com atividade direta na produção e organização de atividades culturais. Em Costa, Seixas e Roldão (2009) pode ser consultado um breve enquadramento das entrevistas exploratórias consideradas nesta análise, cuja respectiva listagem se apresenta no Anexo 1. O trabalho de campo foi realizado nas 3 metrópoles em períodos distintos, entre 2008 e 2009. As entrevistas basearam-se num

conjunto de questões em torno dos seguintes tópicos:

• Perceber onde e sob que formas se percepciona a criatividade na cidade respectiva;

• Discutir e articular as noções de criatividade, vitalidade e competitividade urbana;

• Discutir em que condições (físicas, económicas, culturais, sociais,…) melhor se poderá desenvolver a criatividade nas cidades;

• Discutir que tipo de intervenção pública poderá potenciar a criatividade;

• Sugerir potenciais estudos de caso e experiências interessantes para análise mais detalhada nessa cidade.

Conceitos de base: vitalidade, competitividade e criatividade na cidade

Uma das linhas de análise prosseguida centrou-se na identificação das leituras que os atores fazem dos três conceitos principais do projeto – vitalidade, criatividade e competitividade – e da forma como analisam as relações entre estes. Conceitos que forma, em simultâneo, alvo de debate no seio da equipa, estabilizando-se um conjunto de noções operativas (cf. Seixas, 2008, Costa et al., 2007), assim confrontadas com as percepções dos inquiridos.

A vitalidade urbana

A vitalidade de um território urbano é um conceito que nos coloca nas dimensões da dinâmica, da energia, do movimento. As componentes que estruturam e produzem dinâmica ou energia urbana são, por conseguinte, elementos de base para a afirmação e a qualificação de qualquer território urbano – desde a fundação das primeiras cidades até hoje (Guerra et al., 2006). Assim, uma área urbana (re)vitalizada poderá caracterizar-se por conseguir gerar (e conseguir sustentar) uma determinada densidade e diversidade de fluxos ao nível das suas atividades e das suas transações (Seixas, 2008).

Com efeito, a existência em determinado contexto/escala urbana, de níveis elevados e diversos de atividades (exigindo residência, habitabilidade, trabalho, cruzamento, relação), bem como de elementos que as viabilizem e sustentem (tais como normas e valores de cidadania, regras de regulação), mostram-se centrais na promoção da vitalidade económica (investimento, emprego), vitalidade social (vivências, espaços e fluxos públicos) e vitalidade cultural (representações, identidades). Em paralelo, essa vitalidade, nas suas múltiplas dimensões, requer igualmente uma forte capacidade (ou disponibilidade) transacional entre os diversos atores urbanos, expressa em trocas de âmbito económico (consumo, transação de propriedades), social (relações, compromisso e participação) e cultural (redes, trocas de informação e ideias). Finalmente, são ainda decisivos determinados níveis de densidade e de diversidade dessas atividades e transações: nas esferas económica, social e cultural.

As respostas dos nossos entrevistados apontaram para uma forte ligação entre os conceitos de criatividade e de vitalidade urbana, associando criatividade a pressupostos de dinamismo, de densidade e a um grande número de eventos e acontecimentos (em especial os de pequena escala, bem mais potenciadores de dinâmicas criativas do que os de grande).

Essas percepções são particularmente valorizadas no caso de dinâmicas territoriais específicas de certas áreas da cidade, nomeadamente nos denominados "bairros culturais" identificados pelos entrevistados, bem como em dinâmicas mais pontuais de ocupação de áreas degradadas ou abandonadas. Foi também referido o potencial da criatividade urbana e de atividades criativas na vitalização tanto de zonas extensivas atualmente desativadas (portuárias, industriais), bem como de zonas mais suburbanas ou bairros mais "normais" das cidades.

A competitividade urbana

O conceito de competitividade foi entendido de forma ampla pela equipa, não sendo partilhada uma visão redutora exclusivamente associada a um conjunto de meras vantagens competitivas estáticas. A noção de competitividade territorial, em particular, foi encarada como a capacidade de um espaço oferecer qualidade de vida e bem-estar aos seus "cidadãos", permitindo-lhe assim sustentar, justamente, atividades e dinâmicas de desenvolvimento diferenciadoras face aos outros territórios (fixando residentes, criando emprego, garantindo amenidades e qualidade de vida, em simultâneo assegurando a sustentabilidade dos recursos e ainda garantindo vínculos socioculturais tais como a participação cívica e a identidade cultural). Nesse quadro, a noção de competitividade tem de ser encarada à luz de eixos de reflexão distintos do habitual (Seixas, 2008): é um conceito complexo referenciado a um "processo" e não uma noção simplesmente associada a um "estado"; pode ser colocada a diferentes dimensões e áreas de diagnóstico, de comportamento e de intervenção (da "empresa" à "indústria", da "cidade" à "região" ou ao "sistema urbano"); é uma noção relativa e comparativa por excelência, obrigando a um tratamento relativamente exigente do "tempo"; assenta (também ela) na pluridimensionalidade, resultante de processos econômicos, socioculturais e políticos complexos, não devendo como tal ser retratada por indicadores simplificados ou parcelares.

Na larga maioria das entrevistas, a competitividade (entendida de forma muito variável e não poucas vezes de forma ideologicamente muito marcada) não foi em geral vista como uma mais-valia para as cidades. Contrariamente à relação que se percebe existir entre vitalidade e criatividade, no caso da competitividade muitas respostas não apontaram para uma correlação positiva. No entanto, grande parte dos entrevistados concorda que a promoção da criatividade na cidade promove igualmente a sua sustentabilidade e a sua competitividade.

A criatividade urbana

Procurou-se finalmente perfilar as percepções dos atores urbanos relativamente à multiplicidade de dimensões em torno do conceito de criatividade (Kunzmann, 2004), bem como da sua correspondente aplicação à cidade e incluindo as variadas noções e denominações a esse respeito (criatividade urbana, cidade criativa, espaços criativos, atividades criativas, indústrias criativas, meios criativos). Essa multiplicidade conceptual tem sido profusamente discutida pela equipa do projeto (Costa et al., 2008; Costa, 2008; Seixas, 2008), partindo de

noções aparentemente mais consensuais no meio acadêmico (embora também em questionamento e crítica),[5] equacionando-se vetores fundamentais para a sua própria interpretação nos espaços urbanos. Como notam Costa et al., (2007) importa atender às diversas dimensões apontadas por Boden (1990) em relação a esta questão: a criatividade (seja ela mais fundamental ou "incremental") contém seguramente algo de novo, de inovador – e de valorizável. É de destacar aqui o papel do reconhecimento social e da legitimação/valorização social da criatividade (só se "é" criativo se se for reconhecido como criativo)[6]. Esse reconhecimento não é universal e é socialmente marcado e determinado, o que nos remete para aspectos fundamentais na organização do espaço urbano e na estruturação espacial das "atividades criativas" (Scott, 2006; Costa, 2008), nomeadamente alguns fatores relacionados com a aglomeração e a criação de meios e ambientes específicos, fundamentais para o surgimento (e reconhecimento) da criatividade (veja-se a esse propósito Costa et al., 2007; Costa, 2008). Foi esse entendimento que foi fazendo gradualmente a equipa ir substituindo a utilização do conceito de "cidade criativa" ou outros conceitos paralelos pelo conceito de "criatividade urbana", adotando-o como central e formulando-o assumindo essa diversidade de fatores imanentes ao surgimento de algo novo, inovador e socialmente valorizável, em contexto urbano. Tendo como centro da análise as atividades "culturais e criativas", assumimos um conceito de criatividade urbana que engloba assim as dinâmicas criativas mais fortemente territorializadas bem como as expressões mais intangíveis e difusas da criatividade nas cidades (cf. Costa et al., 2007).

Identificada como relativamente "recente" pela generalidade dos atores entrevistados, a preocupação com a criatividade urbana parece-lhes estar bastante ajustada a um contexto contemporâneo, subvertendo esse conceito as "categorias clássicas" e popularizando-se por isso mesmo. Corresponde à entrada de novas influências na discussão sobre a cidade e implica uma renovação no pensamento sobre o urbano.

No entanto, as noções enunciadas sobre criatividade urbana são bastante distintas e adotam diferentes pontos de vista, o que será natural face à dispersão de conceitos nessa área. Para muitos dos entrevistados, a criatividade urbana é resultado de atividades e projetos coletivos que acontecem na cidade, ou seja, corresponde ao somatório de tudo, e não apenas a grandes intervenções ou grandes empreendimentos. Para outros, a criatividade está intrinsecamente relacionada com as pessoas (e não tanto com as cidades) e implica a participação pública nos processos sociais (chegando, no caso de algumas entrevistas, sobretudo em São Paulo, a ser muito associada a uma dimensão "cultural" e identitária da população local, eventualmente ligada às necessidades permanentes de combate às dificuldades da vida quotidiana). Noutros casos, ainda, são abordadas ambas as perspectivas, assumindo-se que a criatividade se expressa precisamente pelo conjunto destas duas: uma dimensão pessoal, e uma mais coletiva e ligada à cidade e a um planeamento coletivo (sobre isso, é referido que uma cidade melhorada atrai indivíduos e criatividade).

A aproximação do conceito de criatividade ao imaterial e intangível é também referenciada, surgindo assim uma definição mais

abstrata, que não corresponde a espaços específicos nem a bairros ou zonas criativas: uma criatividade imaterial, leve, flexível, associada a comportamentos ou campos de ação. Por seu lado, um outro tipo de respostas define o conceito através dos setores em que se expressa: na inovação da indústria e nas empresas, na investigação científica, na tecnologia ou na educação. Mais imediata e frequente ainda é a clara ligação da criatividade à cultura e à arte (embora não assumida em geral como exclusiva). Por fim, alguns entrevistados remetem para a sua multidimensionalidade (urbana, comercial, artística), apelando para a necessidade de cruzamento entre essas dimensões.

Na prática, em paralelo a uma certa desconfiança em relação à forma como a retórica das cidades criativas tem sido lançada nalguns países, percebe-se em geral um desconforto com a excessiva colagem às etiquetas de atividades "culturais" e mesmo "criativas (em sentido mais amplo)" e uma necessidade de identificar criatividade urbana com algo de transversal à sociedade e à economia atual (remetendo para novas formas de atuar, produzir, organizar, intervir, consumir), e portanto também transversal à cidade e à atuação pública que sobre ela se pode desenhar.

O(s) lugar(es) da criatividade na cidade contemporânea

Após diversas décadas de metropolização contínua, sucede hoje em dia uma simultaneidade de tendências diversas de produção e de reprodução urbana. Simplificando em duas tendências – um exercício reconhecidamente redutor: se por um lado (e mesmo que sob formas mais indeléveis após a crise financeira de 2008/09) prosseguem os movimentos de "emergência urbana" e de contínua metropolização, estruturados cada vez mais por lógicas de tempo (de retorno de investimentos e de quotidianos de consumos, essencialmente) que de espaço (não obstante, alterando este de forma profunda); por outro lado vão-se reforçando uma série de tendências de requalificação (e de revitalização, processo bem distinto) de algumas malhas urbanas morfologicamente consolidadas. Afirmam-se, de qualquer modo, novas metaestruturas espaçotemporais, onde os comportamentos das velhas variáveis-chave de localização se desdobram de forma cada vez mais espectral e relativizante (Storper e Manville, 2006).

As teorias (e as práticas) das escolhas urbanas, para indivíduos e empresas – que, supostamente, precedem as teorias (e as práticas) de produção urbana – são hoje muito distintas. Diversas questões se colocam. Serão próximos ou antagônicos os pressupostos para as escolhas urbanas inerentes aos movimentos de revitalização, e por outro para os movimentos de contínua metapolização de escala regional? Como desenvolver estruturas de análise espaçotemporal mais sistêmicas, que permitam apoiar uma melhor interpretação e ação em torno das atuais dinâmicas de evolução urbana e protourbana? E, no que aqui mais nos concerne, que efetivos lugares e processos condicionantes e/ou catalizadores da criatividade – e da (expectante e) consequente sustentação de inovação, de emprego, de inclusão e de riqueza – na cidade?

Florida (2002) propôs, nesses âmbitos, que as prioridades das políticas urbanas

deveriam passar sobretudo pela qualificação dos ambientes e das amenidades urbanísticas, culturais e sociais de territórios seletivos, por forma a que as classes mais criativas desejem viver e trabalhar em tais locais. Essa é uma visão sustentada em função de uma forte interligação habitat-trabalho, e de uma qualificação urbana discricionária e de alto nível, crendo em poderosos efeitos catalisadores para as restantes áreas da metacidade.

Muito atrativa para múltiplos decisores políticos, pela objetividade que permite comportar, essa é no entanto uma perspectiva que coloca fortes questionamentos, se não mesmo viva oposição em crescentes setores (Hoyman e Faricy, 2009; Peck, 2005). Por um lado, pela postura de discricionariedade socioterritorial (e consequente secundarização de outros espaços-tempo urbanos), com doses elevadas de incerteza nos esperados efeitos de *crowding--out* localizado. Colocam-se amplas dúvidas se a presença de "classes criativas" (a própria noção destas levanta crescentes dúvidas) num determinado meio urbano induzirá necessariamente um desenvolvimento socioeconómico de médio ou largo espectro territorial. Por outro lado, e embora Florida pressuponha uma redução ao máximo de "barreiras à entrada" nos mais diversos espaços da cidade (incluindo os eleitos *a priori* como mais criativos) os efeitos reais e simbólicos de novos tipos de pressões (notavelmente, nas rendas urbanas), dificultam a democratização dos acessos e oportunidades. O próprio Florida tem importantes dúvidas face a um possível aumento das desigualdades socioespaciais, num período médio-longo, que em certa medida compara às primeiras décadas do anterior paradigma industrial.

Investigação empírica de largo espectro e consideravelmente recente (Musterd, 2006) parece comprovar que, em diversas cidades europeias, os territórios mais criativos estão consideravelmente conectados a uma variedade social e funcional – o que parece receita bem clássica, na verdade. Porém, após determinados períodos de incubação, esses territórios começam a sofrer pressões de localização por aumento do seu capital simbólico, afirmando-se paulatinamente tendências "gentrificadoras", potenciando assim a segregação socioeconômica na cidade. Mas também aqui surgem reticências, parecendo algumas dessas perspectivas ser mais normativas que objetiva e cientificamente comprovadas.

Foi também perante esses interessantes paradoxos, consolidados entre um crescente reconhecimento dos lugares da criatividade urbana na epistemologia do desenvolvimento, e as igualmente crescentes dúvidas que se instalam nos respectivos debates, que se desenvolveu este projeto, e que, justamente, se colocaram as suas primeiras inquirições. Daí que, na primeira questão colocada nas entrevistas exploratórias – como se sente e onde se vê, hoje, a criatividade numa cidade, e em particular, na sua cidade-metrópole – tenha surgido já como natural que as respostas se dirijam por um amplo espectro de perspectivas face aos tipos de agentes, de lugares e de tempos urbanos julgados mais propiciadores à criatividade na cidade de hoje. Da mesma forma, igual ordem de transversalidade de opiniões surgiu face à sustentabilidade espaçotemporal das múltiplas atividades criativas urbanas referidas.

A análise das respostas a essa primeira questão originou um padrão de 6 tipologias distintas (Quadro 1).

Quadro 1 – Tipologias e casos mais referidos
de espaços e processos de criatividade urbana
(de acordo com as entrevistas realizadas nas 3 metrópoles)

Metrópoles vs. Tipologias de espaços e processos para a CU	Lisboa	Barcelona	São Paulo
Bairros criativos	Bairro Alto Bica Chiado	Bairro de Grácia Bairro do Raval	Vila Madalena
Espaços alternativos/emergentes	Martim Moniz	Bairro de Roquetes	
Territórios e instituições socioculturais e de conhecimento	Cidade Universitária F.C. Gulbenkian Centro Cultural de Belém C. M. Oeiras	Centros de I&D da UAB Centros de I&D da UOC CCCB MACBA	Rede SESC USP BNDES
Investimentos/Projetos urbanos de larga escala	Alcântara Parque das Nações Eixo A5 Arco Ribeirinho Sul	Projeto 22@	Bom Retiro Luz Cidade Itaú
Projetos sociais e culturais de génese local	Santos Design District Fábrica Braço de Prata Ass. Pais Telheiras Comp. Teatro Almada ZBD, Chapitô LX Factory, Experimenta Design, Luzboa,Doclisboa	Festival Sonar	Rede CEU Movim Nossa São Paulo Fashion Week
Classes sociais e/ou profissionais	Artistas contemporâneos Arquitetos, Designers Investigadores C&T	Artistas contemporâneos Arquitetos, Designers	Artistas contemporâneos Classes desfavorecidas Agentes empresariais

Os "bairros criativos" são valorizados pelo seu elevado capital simbólico, pela forte componente cultural, e ainda pelas vertentes do turismo e da boemia. Os espaços alternativos/emergentes são ocupados por classes sociais ou grupos que detêm uma elevada diferenciação (artistas, imigrantes), e na maioria das situações existem em espaços intersticiais/expectantes da cidade institucional e urbanística, com rendas baixas. Por seu lado, as instituições de cultura e conhecimento aliam, na maioria das vezes, uma forte capacidade institucional e consideráveis recursos – tal é o caso de fundações culturais de renome, de reputados centros universitários, ou de instituições socioculturais fortemente implantadas nas estruturas urbanas (como é o caso dos SESC em São Paulo). Com forte imagética e significância sociomediática desde há décadas (Borja e Castells, 1997; Jessop, 2002), os investimentos urbanos de larga escala envolvem um estatuto de prioridade política, uma forte visibilidade social e simbólica, e ainda uma perspectiva de metaviviência geográfica face a estratégias de escala regional e de finança global. Os múltiplos projetos sociais e culturais de gênese local que emergem pelas mais diversas malhas urbanas, são quase exclusivamente

de responsabilidade privada ou comunitária/associativa. Tal como nos espaços expectantes, contemplam dinâmicas desenvolvidas por grupos/associações da mais variada ordem. Incluem-se aqui desde projetos de qualificação de bairros (da afirmação simbólico-cultural do *Santos Design District* à criatividade socioeducativa da Associação de Pais de Telheiras, em Lisboa), até projetos de influência à escala da grande cidade (como o movimento cívico Nossa São Paulo). Também muito referidas, as classes sociais e profissionais percepcionalmente mais ligadas à criatividade e bem próximas das tipologias profissionais recentemente definidas neste campo. De salientar que os entrevistados de São Paulo colocaram ênfase nas classes mais pobres e nos agentes econômicos e empresários – na perspectiva de que a sua própria sobrevivência depende, antes de tudo, da sua capacidade criativa.

Prosseguindo as metodologias previstas pelo projeto (e em paralelo com exercícios analíticos como os efetuados nos pontos seguintes deste artigo) foram escolhidas 10 situações para o desenvolvimento de estudos de caso,[7] de forma a aprofundar as análises e hipóteses aqui abertas. Dos resultados desses estudos se dará conta noutra oportunidade.

O metabolismo da criatividade urbana

As múltiplas propostas e reflexões, por parte dos entrevistados, perante os diferentes tipos de atores, de espaços e de processos mais conectáveis com formas distintivas e sustentáveis de criatividade na cidade, foram sistematizadas no âmbito de um processo metodológico que contemplou não só conjugações tipológicas já desenvolvidas por reconhecidos investigadores, como novas propostas de composição desenvolvidas no âmbito desse projeto e das suas próprias construções teóricas e observações empíricas.

É importante reconhecerem-se inevitáveis limitações inerentes a um exercício experimental, no caso, de conjugação sistêmica do metabolismo de criatividade na cidade. Especialmente quando um dos objetivos centrais do projeto se coloca na construção de propostas de políticas urbanas, perante panoramas (de formação, de conhecimento, de administração) ainda muito modernistas e setorializados. Não obstante esse reconhecimento, e como processo inicial de tratamento dos resultados dos primeiros inquéritos, são aqui sugeridas duas propostas de leitura: uma baseada nos atores urbanos e uma seguinte mais fundada nos seus espaços e tempos.

Assim, e em primeiro lugar, utilizamos (e adaptamos) a recente composição sistêmica proposta por Amin e Roberts (2008), denominada "variedades de conhecimento situado", composição que conjuga diferentes tipos de atividade técnico-profissional com bases e práticas de formação e de aprendizagem, bem como de interação social e organizacional (Quadro 2).

Os entrevistados evidenciaram quase exclusivamente os "peritos" (e ainda, embora menos, os "virtuais") como aqueles cuja atividade detém e implica uma criatividade elevada. Realce-se que nessa "classe tipológica" se incluem não só os tipos de atividade ligados a uma *expertise* cuja formação e níveis de exigência podem ser consideráveis, mas também

Quadro 2 – Ecossistema da criatividade urbana I
(adaptado de Amin e Roberts, 2008)

Bases Dinâmicas sociourbanas *vs.* Tipo de atividade	Tipo de conhecimento	Interação social formas de comunicação/ proximidades/redes sociais	Tipo de inovação	Dinâmicas organizacionais
Base artesanal	Conhecimento incorporado Estético	Aprendizagem face a face Demonstrabilidade confiança pessoal	Inovação por recorrência Incremental	Organização hierárquica
Base profissional	Conhecimento especializado e declarativo	Interação reduzida Mudança lenta Confiança Institucional	Inovação incremental	Grandes Pesadas organizações
Peritos e criatividade elevada	Conhecimento especializado e exploratório Rápida mudança nos padrões de conhecimento	Fortes padrões de comunicação Mudança rápida Confiança baseada no conhecimento	Inovação radical	Grupos Gestão de projetos
Virtual	Conhecimento codificado e exploratório Rápida mudança nos padrões de conhecimento	Hiper-comunicação de base tecnológica fracos laços sociais	Inovação incremental a radical	Dinâmicas abertas e auto-gestionárias

outras atividades – designadamente, as artísticas – que não envolvem necessariamente pesados tempos de formação, embora decerto incluindo elevados graus de exigência – e de exposição. As características desse tipo de "conhecimento localizado" propostas na matriz de Amin e Roberts entrecruzam-se, efetivamente, com as perspectivas mais referidas pelos nossos inquiridos, nestes âmbitos: uma estimulante convivência com um caráter de rápida mutação de partes importantes do conhecimento, e daí uma grande relevância não só para os processos exploratórios e para a inovação radical, como para o próprio reconhecimento, inserção em redes e confiança social, muito baseado na atualidade do conhecimento; e a necessidade/exigência de elevados padrões de interação social, por sua vez fortemente ligada a grupos formadores de projetos.

A segunda proposta de interpretação ecossistêmica da criatividade urbana tem igualmente uma perspectiva metabólica, seguindo as propostas interpretativas de Ferrão (2003) e de Seixas (2006) para o entendimento da cidade e da sua sociopolítica como elementos ecológicos, com âmbitos inter-relacionais de espaços/paisagens (o corpo da cidade), de redes/fluxos (o sangue da cidade), e de cultura/cosmopolitismo (a alma da cidade). Estruturaram-se assim 4 tipologias de espaços-tempo urbanos, a partir das representações expressas pelos entrevistados: a) a cidade compacta; b) a metacidade informacional; c) a cidade simbólica; d) a cidade intercultural (Quadro 3).

Quadro 3 – Ecossistêmica da criatividade urbana II

Tipos de cidades *vs.* ecológia urbana	Cidade compacta	Metacidade informacional	Cidade simbólica e de consumo	Cidade intercultural
Espaços e paisagens	Bairros criativos. Espaços em requalificação e emergentes	Universidades e parques tecnológicos, investimentos de larga escala	Espaços imaginários e ficcionais, projetos de gênese local	Espaços multifuncionais e heterogêneos, projetos de gênese local
Redes e fluxos	Quotidianos sociais Proximidade	Conhecimento Inovação Talento Tecnologia	Conhecimento Inovação Talento Tecnologia	Diversidade Quotidianos sociais Experimentação Tolerância
Cultura e cosmopolitismo	Diversidade	Singularidade	Singularidade	Diversidade

a) O tipo de cidade mais referido nas entrevistas dirigiu-se como esperado na perspectiva da cidade compacta – uma perspectiva não necessariamente clássica da cidade, embora apelando a princípios de vivência, de condição e de paisagem urbana, cognitivamente mais claros – e na detenção de condições para uma vivência quotidiana em espaços de proximidade e de ótima mobilidade, possibilitando assim elevada convivência social e, justamente, dinâmicas de grupo (nomeadamente entre diferentes) catalisando-se cruzamentos, trocas e oportunidades. Essas são as linhas que mais destacam os bairros criativos, bem como os espaços emergentes – pós-industriais ou pós-habitacionais, abandonados – normalmente em zonas consideravelmente centrais da respectiva metrópole. Destaca-se a relevância do contato pessoal, para o "cruzar de fronteiras que permita que a criatividade se replique e se expanda" (como referiu um dos entrevistados). Embora baseada nas relações sociais, essa perspectiva incide sobretudo na relevância da compacidade e da proximidade urbana. A diversidade (social e econômica) é uma das condições estruturantes mais referidas, salientando-se a necessidade de coexistência de diferentes tipos de espaços, funcionalidades e tipologias. Outras condições sugeridas realçam a importância de elementos diferenciais que estimulem e inquietem. Pressupõe-se a existência de um problema/tensão ou de uma oportunidade – sendo que, nesse sentido, um bairro "normal" pode não ter nem grandes problemas nem grandes oportunidades.

b) A perspectiva da metacidade informacional dirige-se a uma visão hipermoderna dos atuais sistemas urbanos, fortemente difusos no espaço e no tempo e essencialmente estruturados por arquipélagos de redes e nós de informação e de transações. Essa perspectiva é menos referida pelos agentes de ordem mais cultural, mas em contrapartida é muito evidenciada pelos agentes econômicos e institucionais. Para estes, os componentes do conhecimento, da ciência e da tecnologia são os maiores motores para a sinergia da criatividade urbana. São referidos setores e clusters

com maiores potencialidades no âmbito das tecnologias de ponta e da inovação. Foi referida a relevância da diferenciação nos modelos de consumo e de produção e, nesse sentido, a necessidade de aposta na singularidade dos modelos de produção e de *design* de produtos e de serviços. Essas perspectivas pressupõem elevados padrões de conexão quotidiana na metapolis em permanente estruturação.

c) A perspectiva da cidade simbólica e de consumo entende que mais importante que a cidade física e social, é a cidade menos tangível: a cidade ficcional e imaginada, a cidade desejada e dos sonhos, mesmo a cidade dos afetos. Uma cidade semivisível, mas grande estruturadora da sua própria construção, construída pela singularidade das experiências – e experimentações – de cada agente. Nesse sentido, são vitais os âmbitos orgânicos, no desenvolvimento das mais variadas dinâmicas e projetos, nomeadamente de âmbito social e cultural. Como referiu um dos entrevistados, "uma cidade será tanto mais rica quanto mais diversidade de ficções poder ter. A riqueza da cidade é e será a memória das pessoas e o seu eterno reavivar e retransformar, numa perspectiva de vivência sobretudo emocional".

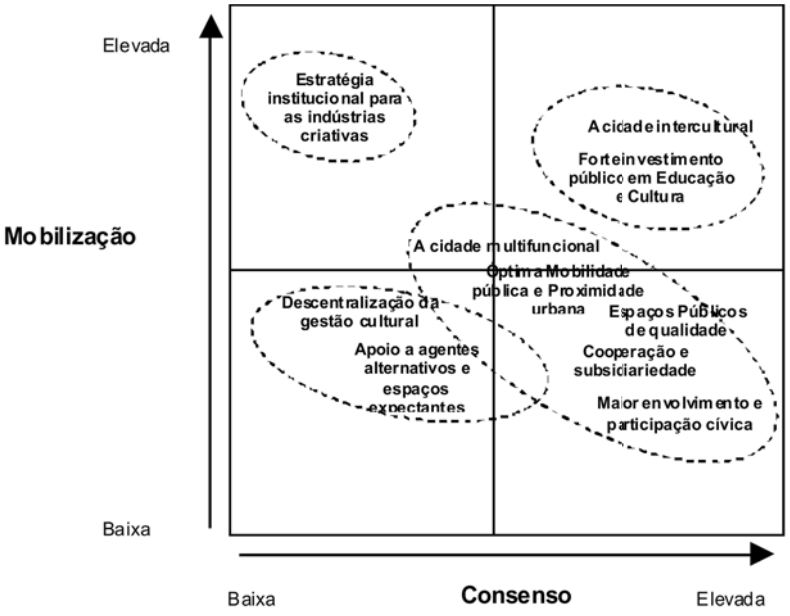
d) A perspectiva da cidade intercultural invoca ambientes de diversidade e de tolerância que propiciem a exponenciação da criatividade pelo confronto com as assimetrias e as diferenças – incluindo diferenças econômico-sociais. Sugere-se um muito menor controle ou mesmo planeamento, preferindo-se mesmo ambientes de uma certa instabilidade e desorganização. A incerteza e a tensão, criadas através da existência de elementos que inquietem, surgem como motores capazes de criar oportunidades para o desenvolvimento da criatividade e de dinâmicas e processos que propiciem novos conhecimentos e aberturas.

Graus de consenso e de mobilização face à criatividade urbana

É um fato inegável que a relação entre criatividade e desenvolvimento urbano contempla um debate sociocultural, político e acadêmico de crescente intensidade, desde pelo menos o início desta década (Scott, 2006). Não obstante, existem ainda "vastos campos a necessitar de maior debate, esclarecimentos e mesmo de novas abordagens" (ibid.), em múltiplos domínios. Face a esse panorama de novas aberturas e questionamentos, as inquirições nas 3 metrópoles prosseguiram, justamente, pelo teste de hipotéticas dimensões de ação – não só no tipo de espaços e de agentes sentidos como de maior potencial (seção anterior), mas ainda na perspectiva das temáticas (ou melhor, dos panoramas de estruturas e de processos, sociais, econômicos, culturais e evidentemente políticos) mais vitais para o reforço da vitalidade criativa nos variados "meios" e configurações sociogeográficas da cidade.

Nesses âmbitos, a equipa do projeto desenvolveu um exercício integrado de ordem qualitativa e comparativa – seguindo, nomeadamente, metodologias similares às propostas pela reconhecida análise prospectiva e estratégica de atores (Godet, 1993) – aquilatando dos graus de consenso (em primeiro lugar) e de mobilização (em segundo), perante as diferentes hipóteses enfatizadas (Figura 1).

Figura 1 – Temas vitais para a criatividade urbana
Graus de mobilização e de consenso
(de acordo com as entrevistas realizadas nas 3 metrópoles)



Uma primeira leitura do espectro global dos posicionamentos das propostas sociopolíticas face à criatividade urbana parece mostrar que os graus de consenso sobre o que fazer são relativamente superiores aos graus de efetiva mobilização – o que traduz não só um ainda muito importante diferencial entre discurso e ação, mas também possíveis fragilidades nos próprios discursos, que poderão acabar por traduzir, afinal, frágeis consensos.

Não obstante, e em segundo lugar, os resultados revelam perspectivas muito interessantes de conjugação entre mobilização e consenso:

1) Existem dimensões que, embora bastante referidas, não colhem fácil consenso – como o apoio a agentes e a espaços alternativos de criatividade, bem como a necessidade de uma efetiva descentralização na gestão e programação cultural na cidade;

2) Confirma-se também uma importante ênfase (nomeadamente nos agentes privados e nos peritos) na necessidade de construção de estratégias próprias para as indústrias criativas e na criação de organismos públicos/para-públicos dirigidos explicitamente para estas dimensões. Mas também essas propostas traduzem consensos ainda débeis;

3) As propostas mais ancoradas na disponibilização de qualidade de vida à generalidade das sociedades urbanas (e em tudo o que esse amplo conceito pode acarretar, dos espaços públicos de qualidade à boa mobilidade, da multifuncionalidade a uma maior participação

cívica) detêm considerável consenso. Porém, bem menores mostram ser os respectivos graus de mobilização – nesse espectro de agentes entrevistados – para tais temáticas consideradas vitais;

4) Finalmente, as dimensões do fomento intercultural e as propostas de investimento nas áreas educativa e cultural mereceram grande consenso. Embora os correspondentes graus de mobilização não correspondam de ordem similar a tal consenso, estes não deixam de ser superiores aos mais ligados às dimensões especificamente mais urbanas.

Processos de governança para a criatividade na cidade

Charles Landry perguntava-se, em 2003, qual o possível lugar da criatividade nas necessárias (re)estruturações cognitivas e socioculturais e, consequentemente, políticas, em torno da cidade e da sua governação. A pergunta mantém-se firme. Uma década de confrontação entre as estruturas sociopolíticas da cidade e o crescente reconhecimento da criatividade como elemento-chave de novos paradigmas, parece estar a mostrar como a maioria daquelas se encontra ainda demasiado estática e autocomplacente para se permitir, a elas próprias, suficientes doses de criatividade na administração e governação das suas respectivas urbes.

Este é, porém, um panorama que paulatinamente se tem alterado. Mais numas cidades que noutras, decerto. Muito particularmente naquelas onde, por variados contextos e processos de governação e de planeamento urbano, têm entrado (e assim influenciado) novos atores e novos profissionais, de novas gerações de profissionais a diferentes tipos de atores cívicos: não necessariamente mais criativos *a priori*, mas trazendo distintas bases de conhecimento e de exigência e, por outro lado, distintas formas de interação social. Ao ponto de, potencialmente, estarem a alterar dinâmicas organizacionais, mesmo em pesadas administrações públicas e municipais. Kunzmann (2004), a esse propósito, desenvolveu uma lista de "atores criativos" para os processos de gestão e de governação nas cidades, de líderes políticos que desenvolvem novas visões, a planeadores imaginativos, passando por *think tanks* de investigadores independentes, e por artistas, imigrantes, jornalistas, grupos cívicos com considerável empenho e tenacidade.

E aqui a governança urbana mostra-se elemento particularmente estimulante para a inclusão de diferentes atores na sociopolítica urbana. Mesmo quando há que reconhecer que esta será apenas uma das faces da governação – em conjunto com a administração pública, e com a sociocultura ou o cosmopolitismo de uma dada sociedade urbana.

Como sabemos, o debate em torno da governança urbana tem tido um crescente relevo em múltiplos areópagos. Por um lado, pelo seu enfoque nas formas de conjugação entre os atores sociais, entre diferentes culturas e dinâmicas, no sentido da construção e responsabilização para objetivos comuns. Por outro lado, pela atenção à construção de processos de cooperação e de formas de condução política e cultural mais plurais (Seixas, 2007). Esse potencial tem feito com que o conceito de governança urbana tenha sido, em significativa medida, apropriado não só

Quadro 4 – Vetores de governança como catalisadores de criatividade na cidade
(adaptado de Seixas, 2007, e de acordo com as entrevistas realizadas nas 3 metrópoles)

Vetores de governança urbana	Instrumentos de governança urbana	Propostas dos inquiridos
Vetores de debate conjunto	Disseminação de informação	A existência e ampla divulgação de informação e de conhecimento (incluindo conhecimento científico) é um dos mais importantes vetores de transparência democrática, de inclusão sociopolítica e de corresponsabilização
	Fóruns e *workshops* de debate	Instrumentos de participação de determinados agentes representantes de interesses concretos e/ou da sociedade civil em geral
	Envolvimento cívico participativo	Desenvolvimento de instrumentos de participação dos agentes da sociedade civil nos processos de reflexão e de decisão política na cidade
Vetores de estratégia conjunta	Construção conjunta de estratégias coletivas	Processos e espaços de discussão, de concertação e de contratualização entre diferentes atores, envolvendo-os em corresponsabilização para um projeto coletivo
	Envolvimento cívico deliberativo	Fomento da corresponsabilização social, e do aumento dos graus de motivação cultural para o envolvimento social nas próprias decisões políticas
Vetores de administração e de responsabilização conjunta	Processos de descentralização e reformulação de competências	Reconfigurando responsabilidades a diferentes níveis, do metropolitano/regional, ao da comunidade/bairro
	Cooperação vertical (público-público)	Aprofundando ações baseadas nos princípios da subsidiariedade e da reciprocidade entre os diferentes níveis da administração
	Cooperação horizontal (público-público)	Ampliando as políticas e ações de corresponsabilidade horizontal, especialmente aos níveis mais locais
	Cooperação externa e internacional	Expansão de iniciativas de interrelação e de ação conjunta entre agentes públicos e privados de territórios e de cidades diferentes
	Parcerias público-privadas	Desenvolvimento de projetos e ações de trabalho conjunto entre o setor público e o setor privado
	Processos de avaliação	Existência de linhas de questionamento e de análise crítica de natureza independente (e de preferência científica), no sentido de uma efetiva valoração e responsabilização das ações

por teóricos da ação coletiva, mas também por diversos círculos culturais, políticos e mesmo administrativos, tendo mesmo já entrado em muita da semiótica discursiva, justificando a existência ou a alteração de determinadas estruturas. Uma situação que em simultâneo tem trazido, sem surpresas, um aumento da dubiedade na materialização do conceito, perante a abertura de perspectivas e de justificações substancialmente distintas umas das outras (ibid.). Porém, e não obstante todas essas atenções, o potencial da governança urbana como veículo catalisador da criatividade parece-nos fortemente pertinente, no aprofundamento dos trabalhos teóricos e empíricos do projeto.

Diversas questões se abrem. Que estruturas e processos de governança melhor poderão potenciar a criatividade urbana? Que estruturas e dinâmicas inerentes à política na cidade (em termos públicos, cívicos, coletivos) potenciadoras de uma boa e democrática interligação entre a política e a criatividade na cidade? E, inversamente, que estruturas de criatividade para uma qualificação da própria governação? Sob que espaços e sob que processos de ambas se poderá consolidar uma elevada sinergia no sentido da qualificação (isto é, no sentido da vitalidade, da competitividade e da sustentabilidade) urbana?

Essas são questões que apelam a uma leitura sistematizada dos possíveis múltiplos vetores de governança – e, nesse sentido, do alinhamento das propostas feitas pelos nossos inquiridos. O Quadro 4 mostra assim as linhas de governança mais referidas por estes, sistematizadas no âmbito de uma proposta de vetores de governança desenvolvida por Seixas.

Conclusões

Na sua monumental obra *Cities in Civilisation* (1998), Peter Hall demonstrou-nos como a criatividade sempre se colocou como elemento central na afirmação das cidades e das respectivas sociedades a elas ligadas. Uma criatividade originada em diferentes referências – cultural, intelectual, tecnológica, social e organizacional – e que maiores sinergias desenvolve quando, justamente, são maiores as transversalidades entre essas distintas referências ou dimensões. Mesmo – ou sobretudo – quando se instalam inevitáveis tensões e diferenciais. Tensões e conexões cujo jogo se estabelece em meios *(milieux)* de base – e de sistema – urbana, e onde se afigura essencial, como vimos, a existência de determinados atributos de nexo espaçotemporal, nomeadamente os referentes a níveis de densidade e de diversidade das atividades e paisagens humanas.

Mas essa é uma equação espaçotemporal que sempre teve uma geografia variável – constatação particularmente evidente para os dias de hoje, face a uma cidade – e sociedade – sob transformações (ou crises, como alguns chamam) de base paradigmática. Quais, assim, as chaves para a criatividade na cidade, questiona Hall (ibid.), e questionamo-nos nós, na presente busca de novas perspectivas teóricas, e na crescente pressão face à urgência de respostas empíricas.

Pretendeu-se com este texto sistematizar alguns dos primeiros resultados do projeto de investigação *Creatcity,* projeto proveniente desses questionamentos. Os resultados aqui apresentados são construções teórico-práticas sustentadas nas perspectivas, potencialidades e racionais de atuação sociopolítica defendidas por um conjunto de atores "pensantes" das 3 metrópoles sob análise (Lisboa, Barcelona, São Paulo). Encontrando-se presentemente a equipa do projeto em aprofundamento das construções aqui propostas, importa destacar um conjunto de direções que aqui se nos afiguraram (e que entretanto se têm reforçado) como determinantes.

a) Consolidando o papel da criatividade (urbana) como elemento determinante no desenvolvimento (humano), não só sob novos prismas de interpretação como, também, de reconhecimento do seu próprio efeito e valor acrescentado. Aqui, colocar-se-á sobretudo

a questão do lugar da cidade – e do que ela traduz e contém – no teatro da epistemologia do desenvolvimento humano, procurando ultrapassar, quer a rigidez modernista e setorial, quer as desconstruções neoliberais e pós-modernistas, pela paulatina construção de propostas mais multidimensionais e transversais.

b) Destacando ainda as incertezas e riscos associados aos debates e sobretudo às retóricas em torno da "cidade criativa", não negando as ainda frágeis fundações conceptuais e inevitavelmente políticas nela centradas, são ainda incertas as respostas a questões aparentemente tão diretas como: qual o lugar das políticas de fomento da criatividade na cidade, no cômputo global das políticas urbanas; quais as prioridades; como articular (ou desconstruir) a dicotomia nas lógicas de atuação em torno da criatividade, aparentemente polarizadas entre "Indústrias/atividades Criativas" e a "Criatividade Urbana", nos seus sentidos mais amplos e democráticos. Repare-se como, neste último âmbito, se o racional mais evidente mostra ser o das "indústrias criativas" (numa convergência em forte sedimentação face à crise econômica e aos crescentes redireccionamentos das políticas de desenvolvimento), constata-se igualmente que essa convergência não deixa, não poucas vezes, de ser dirigida por visões de crescimento de uma economia sustentada ainda por velhas lógicas e racionalidades de política econômica e industrial (Evans, 2009), designadamente face a investidores ou agentes com poucas ou nulas conexões socioculturais com *stakeholders* e com redes relacionais mais locais.

c) Concentrando grande atenção em novas formas de intervenção sociopolítica sobre e com a cidade, face à criatividade. Muito nomeadamente, nos âmbitos da "governação da criatividade", e respectiva construção de políticas públicas no sentido da vitalidade criativa na cidade – dimensões sociopolíticas onde tem particular (mas não absoluta) relevância a dimensão da governança da criatividade. Reconhecendo o papel da experimentação como essencial para a própria criatividade social e política, e como tal colocando a governança – que, nos seus processos, instrumentos e práticas de ação pública, privada e cívica, baseia-se em panoramas de construção de dinâmicas relacionais, de simbologias e de reputações, entre diferentes atores – como ativo político também central para o catalisar da criatividade na cidade. Foi nesse sentido, justamente, que se sistematizaram as propostas dos inquiridos em quadro de grandes vetores e de instrumentos de governança para a cidade.

As diferentes perspectivas face à cidade e à sua emancipação conduziram a diferentes percepções e respostas de racionais de ação sociopolítica em seu torno, inclusive face à própria governança urbana. Este texto procurou espelhar tais racionais políticos, no sentido concreto do desenvolvimento da criatividade na cidade. Não obstante uma inerente (e salutar) diversidade de perspectivas, a importância de elementos urbano-espaciais tais como a diversidade (em proximidade) de diferentes tipos de atores, suas práticas transacionais, de mobilidade e de dinâmica quotidiana; a par de elementos-chave na esfera governativa (local e de sistema urbano) tais como a abertura, a flexibilidade, a pró-atividade e a correspondente capacidade de mutação organizacional; e ainda a formação e disseminação de informação e de veículos de debate e de corresponsabilização; afiguram-se elementos estruturantes para

o reforço da governança e da criatividade na cidade contemporânea. Uma governança reforçada que poderá assim permitir, ela própria, a multiplicação de agentes, de processos e de projetos criativos pelos mais diversos espaços e tempos urbanos.

João Seixas
PhD. em Geografia Humana, Investigador Auxiliar ICS-UL, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
jseixas@ics.ul.pt

Pedro Costa
PhD. em Planeamento Regional e Urbano, Professor Auxiliar ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (Dep. Economia Política) / DINÂMIA-CET. Lisboa, Portugal.
pedro.costa@iscte.pt

Notas

(*) Este artigo baseia-se no trabalho decorrente da primeira fase do projeto de investigação Creatcity ("Uma cultura de governança para a cidade criativa: vitalidade urbana e redes internacionais"), projecto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MCTES): PTDC/AUR/65885/2006, desenvolvido no Dinâmia/CET por uma equipa coordenada por Pedro Costa. O artigo, publicado em versão aproximada em Portugal na revista *Cidades – Comunidades e Territórios*, aprofunda um *working paper* (Costa, Seixas e Roldão, 2009). "From Creative Cities to Urban Creativity? Space, Creativity and Governance in the Contemporary City", Dinâmia WP nº 2009/80). Os autores agradecem a colaboração de Ana Roldão, coautora do documento de trabalho inicial.

(1) Que, entretanto, um pouco por todo o mundo começaram a ser identificadas e mapeadas, não sem polémica (veja-se Costa et al., 2008).

(2) No âmbito das abordagens em torno da valorização do capital humano (veja-se, p.ex., Glaeser 2004).

(3) Veja-se a este propósito Scott, 2006; Costa et al., 2007; Costa 2008; bem como as análises com enfoque no conceito de meios ou espaços inovadores *(innovative millieux)*, por exemplo, em Hall (1998) ou em Camagni et al. (2004).

(4) A escolha destas três metrópoles sucedeu-se não pelo pressuposto de se pretender efetuar de forma explícita uma análise comparativa da situação geral ou das dinâmicas criativas nelas, mas sobretudo na perspectiva de enfocar três territórios urbanos com características e realidades distintas (na sua dimensão, questionamentos socioespaciais, nas suas oportunidades e constrangimentos na sinergia da citalidade e da criatividade urbana, nas suas estruturas de articulação metropolitana, de institucionalização administrativa e de formas de governança), mas com complementaridades para os exercícios analíticos a prosseguir, muito nomeadamente na observação das dinâmicas criativas diversificadas mas, justamente, intercruzáveis, e como tal sistematizáveis. Na prática, pretendeu-se analisar as dinâmicas criativas nos espaços urbanos com características distintas, dentro da cidade, e não entre cidades. Observar e analisar cientificamente 3 cidades distintas, com características diversas, permitiu à equipa explorar situações diversificadas em termos sociais, econômicos, culturais, geográficos e políticos, facilitando assim a escolha de estudos de caso diversos e contrastados, com um potencial mais abrangente para a compreensão das lógicas criativas para a cidade, a sociedade e a economia urbana de hoje.

(5) P.e., para Csikszentmihaly (1996), a criatividade é entendida "qualquer ato, ideia ou produto que altera um determinado estado-da-arte, ou que transforma uma dada situação, numa outra".

(6) E muitos o foram apenas bem depois do seu tempo, como sabemos.

(7) Os dez estudos de caso (desenvolvidos durante o ano de 2009) repartem-se da seguinte forma: a) Quatro estudos de caso em Lisboa – um 'bairro criativo' (Bairro Alto / Chiado); uma zona pós-industrial (Alcântara) envolvendo projetos culturais e considerável mediatização; uma zona alternativa/expectante da cidade, com forte multiculturalidade e diversidade étnica e cultural (Martim Moniz); uma zona semiperiférica (centro de Almada) com dinâmicas socioculturais interessantes e ainda pouco analisadas; b) Três estudos de caso em Barcelona – um 'bairro criativo' (Grácia); uma grande operação de requalificação urbana associada a novos clusters e tecnologias (projeto 22@); um projeto sociocultural de base local, desenvolvido por um coletivo de agentes criativos num espaço industrial abandonado (Associação Palo Alto); c) Três estudos de caso em São Paulo – um 'bairro criativo' (Vila Madalena); um projeto cultural e econômico com elevado suporte sociopolítico (São Paulo Fashion Week); uma instituição sociocultural com importante papel de inserção local e de emancipação educacional das populações (SESC – São Paulo).

Referências

AMIN, A. e ROBERTS, J. (2008). *Community, Economic Creativity and Organisation.* Oxford University Press.

BODEN, M. (1990). *The creative mind: myths and mechanisms.* Londres, George Weidenfeld e Nicolson.

BORJA, J. e CASTELLS, M. (1997). *Local and Global – Management of Cities in the Information Age.* Londres, Earthscan Publications.

CAMAGNI, R.; MAILLAT, D. e MATTEACCIOLLI, A. (eds.) (2004). *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*. Neuchatel, EDES.

CAVES, R. (2002). *Creative Industries: contracts between art and commerce.* Cambridge /Londres, Harvard University Press.

CE/KEA (2006). *The Economy of Culture in Europe.* Brussels, CE-KEA.

CLARK, T. N. (Ed.) (2004). *The City as an Entertainment Machine.* Amsterdã, Elsevier.

COSTA, P. (2008). Creative Milieus, Gatekeepers and Cultural Production: evidence from a survey to portuguese artists. *Review of Cultural Economics*, v. 11, n. 1, Korea Association for Cultural Economics, pp. 3-31.

COSTA, P.; VASCONCELOS, B. e SUGAHARA, G. (2007). O meio urbano e a génese da criatividade nas actividades culturais. *Recriar e valorizar o território.* Actas do 13º congresso da APDR, Açores, 5-7 Julho 2007; Coimbra: APDR

COSTA, P.; MAGALHÃES, M.; VASCONCELOS, B. e SUGAHARA, G. (2008). On 'creative cities' governance models: a comparative approach. *The Service Industries Journal*, 28:3, pp. 393-413.

COSTA, P.; SEIXAS, J., e ROLDAO, A. (2009). From Creative Cities to Urban Creativity? Space, Creativity and Governance in the Contemporary City. Actas da Conferência EURA/UAA City Futures 09 – City Futures in a Globalising World, Madrid

CSIKSZENTMIHALYI, M. (1996). *Creativity: flow and the psychology of discovery and invention.* Londres, Harper Collins.

EVANS, G. (2009). Creative cities, creative spaces and urban policy. *Urban Studies,* 46, pp. 1003-1040.

FERRÃO, J. (2003). "Intervir na cidade: complexidade, visão e rumo". In: PORTAS, N.; DOMINGUES, A. e CABRAL, J. (coord.). *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

FLORIDA, R. (2000). *The rise of the creative class, and how it is transforming work, leisure, community and everyday life.* Nova York, Basic Books.

GLAESER, E. (2004). *Review of Richard Florida's 'The rise of the creative class'.* Harvard Papers.

GODET, M. (1993). *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa, Publicações D. Quixote.

GUERRA, I.; MOURA, D.; SEIXAS, J. e FREITAS, M. J. (2006). A Revitalização Urbana – Contributos para a definição de um conceito operativo in Cidades. *Comunidades e Territórios*, n. 12-13, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE

HALL, P. (1998). *Cities in civilisation.* Nova York, Pantheon Books.

_____ (2000). Creative cities and economic development. *Urban Studies*, 37 (4), pp. 639-649.

HEALEY, P. (2004). Creativity and urban governance. *DISP*, n. 158, pp. 11-20.

HELBRECHT, I (2004). Bare geographies in knowledge societies. Creative cities as text and piece of art: two eyes, one vision. *Built Environment*, 30 (3), pp. 194-203.

HOYMAN, M. e FARICY, C. (2009). It Takes a Village: a test of the creative class, social capital and human capital theories. *Urban Affairs Review,* v. 44, n. 3, pp. 311-333.

HUTTON, T. (2009). Trajectories of the new economy: regeneration and dislocation in the inner city. *Urban Studies,* n. 46, pp. 987-1001.

JESSOP, B. (2002). "Liberalism, neoliberalism, and urban governance". In: BRENNER, N. e NIK, T. (ed.) *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford, Blackwell Publishers.

KUNZMANN, K. (2004). An agenda for creative governance in city regions. *DISP*, n. 158, pp. 5-10.

LANDRY, C. (2003). *The creative city. A toolkit for urban innovators.* Londres, Earthscan.

MARKUSEN, A. (2006). Urban development and the politics of a creative class: evidence from the study of artists. *Environment and Planning A,* v. 38, n. 10, pp. 1921-1940. [266]

MUSTERD, S. (2006). Segregation, urban space and the resurgent city. *Urban Studies*, 43 (8), pp. 1325-1340.

NESTA (2006). "Creating Growth - How the UK can develop world class creative business". Londres, NESTA Research Report.

O'CONNOR, J. e WYNNE, D. (ed.) (1996). *From the Margins to the Centre: Cultural production and consumption in the post-industrial city.* Aldershot, Arena.

OCDE (2005). *Culture and Local Development*. Paris, OECD.

PECK, J. (2005). Struggling with the creative class. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 29, n. 4, pp. 740-770.

RATO, B.; MÜHLHAN, O. e ROLDÃO, A. (2009). A typology of creative cities in the world - lessons learned. Paper presented to the UPE 8th International Symposium, March 23rd–26th, Kaiserslautern, Germany.

SCOTT, A. J. (2006). Creative cities – Conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, 28 (1), pp. 1-17.

SEIXAS, J. (2006). A reinvenção da política na cidade – perspectivas para a governação urbana in cidades. *Comunidades e Territórios*, n. 12-13, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE

_____ (2007). Redes de Governança e de Capital Social. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 14, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE.

_____ (2008). *A criatividade urbana; sua relação com a qualificação, a competitividade e a vitalidade das cidades; sua relação com a governança urbana e a política das cidades.* Documento de trabalho interno à equipa Creatcity, policopiado.

STORPER, M. e MANVILLE, M. (2006). Behaviour, preferences and cities: urban theory and urban resurgence. *Urban Studies*, 43 (8), pp. l247-1274.

UNCTAD (2008). Creative Economy, Report 2008, Geneve, UNCTAD.

Texto recebido em 4/ago/2010
Texto aprovado em 9/out/2010

Anexo I
Lista de entrevistas exploratórias realizadas

			Atuação Pública/Politica	Consultoria/ Academia	Produção Criativa/Cultura
Lisboa					
L01	Manuel Salgado	Câmara Municipal de Lisboa, Vereação Urbanismo	X		
L02	Augusto Mateus	Augusto Mateus e Associados, Sociedade de Consultores		X	
L03	Domingos Rasteiro	Câmara Municipal de Almada, Departamento Cultura	X		
L04	Natxo Checa	Associação Cultural Zé dos Bois			X
L05	Rolando Borges Martins	Parque Expo, S.A.	X		
L06	Nuno Artur Silva	Produções Fictícias			X
L07	António Fonseca Ferreira	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo	X		
L08	Guta Moura Guedes	Experimenta Design			X
L09	Catarina Nunes	Ministério da Cultura	X		
L10	António Mendes Baptista	Secretaria de Estado do Ordenamento do Território	X	(X)	
Barcelona					
B01	Maravillas Rojo	Ajuntament de Barcelona, Agência Barcelona Ativa	X		
B02	Jordi Pascual	Agenda 21 Cultura de Barcelona	X		
B03	Oriol Nel.lo	Generalitat da Catalunha, Secretaria de Planeamento Territorial e Paisagem	X	(X)	
B04	Santiago Errando	Associação Cultural Palo Alto			X
B05	Josep Ramoneda	Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona			X
B06	Oriol Clos i Costa	Ajuntament de Barcelona, Departamento Urbanismo	X		
São Paulo					
S01	Jorge Wilheim	Jorge Wilheim Consultores	(X)	X	
S02	Lidia Goldenstein	Consultora de Economia Criativa		X	
S03	Ana Carla Fonseca Reis	Garimpo de Soluções		X	
S04	Flávio Goldman	Prefeitura de São Paulo, Relações Internacionais	X		
S05	Bruno Feder	Empresa Regional Planejamento	X		
S06	Luis Bloch	Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Planejamento	X		

Planejamento urbano, espaço público e criatividade. Estudos de caso: Lisboa, Barcelona, São Paulo*

Urban planning, public space and creativity. Case studies: Lisbon, Barcelona, São Paulo

Luís Balula

Resumo

A criatividade urbana é abordada neste estudo a partir do binômio espaço público/esfera pública. Simultaneamente, distinguem-se políticas de planeamento urbano estratégico-radicais de políticas qualitativo-incrementais e analizam-se comparativamente as dinâmicas de três áreas urbanas informalmente reconhecidas enquanto 'bairros criativos', ou 'bairros culturais': Bairro Alto em Lisboa; Vila Gracia em Barcelona; e Vila Madalena em São Paulo. Os espaços públicos e os espaços privados de uso público dos três bairros são analisados em termos da sua funcionalidade, acessibilidade e morfologia. Por outro lado, analiza-se igualmente a percepção dos agentes locais das relações entre estes fatores urbanísticos e a criatividade, vitalidade e competitividade dos bairros em causa. Identificam-se assim algumas das condições e oportunidades dos territórios urbanos tradicionais para atrair e fixar atores criativos e atividades inovadoras, enquanto se examina criticamente a possibilidade de um desenvolvimento urbano competitivo, mas social e culturalmente responsável.

Palavras-chave: espaço público; criatividade; cidades criativas; bairros culturais; atividades econômicas; vitalidade urbana; competitividade urbana, Bairro Alto, Gracia, Vila Madalena.

Abstract

In this study, urban creativity is examined through the binomial concept of public space/public sphere. Simultaneously, distinction is made between radical-strategic and incremental-qualitative policies, and there is comparative analysis of the dynamics of three urban areas, informally recognized as 'creative neighborhoods', or 'cultural districts' (Bairro Alto in Lisbon; Vila Gracia in Barcelona; and Vila Madalena in São Paulo), are compared and contrasted. The public and private places for public use in the three neighborhoods are analyzed in terms of their functionality, accessibility, and morphology. On the other hand, there is equal analysis of the perception of local agents of the relations between these urbanistic factors and the creativity, vitality and competitiveness of the respective districts. Thus, there is identification of some of the conditions and opportunities of the traditional urban territories for attracting and retaining creative actors and innovative activities, while critically examining the prospects for competitive, but socially and culturally, accountable, urban development.

Keywords: *public space; creativity; creative cities; cultural districts; economic activities; urban vitality; urban competitiveness; Bairro Alto; Gracia; Vila Madalena.*

Espaço público, redes sociais e criatividade urbana

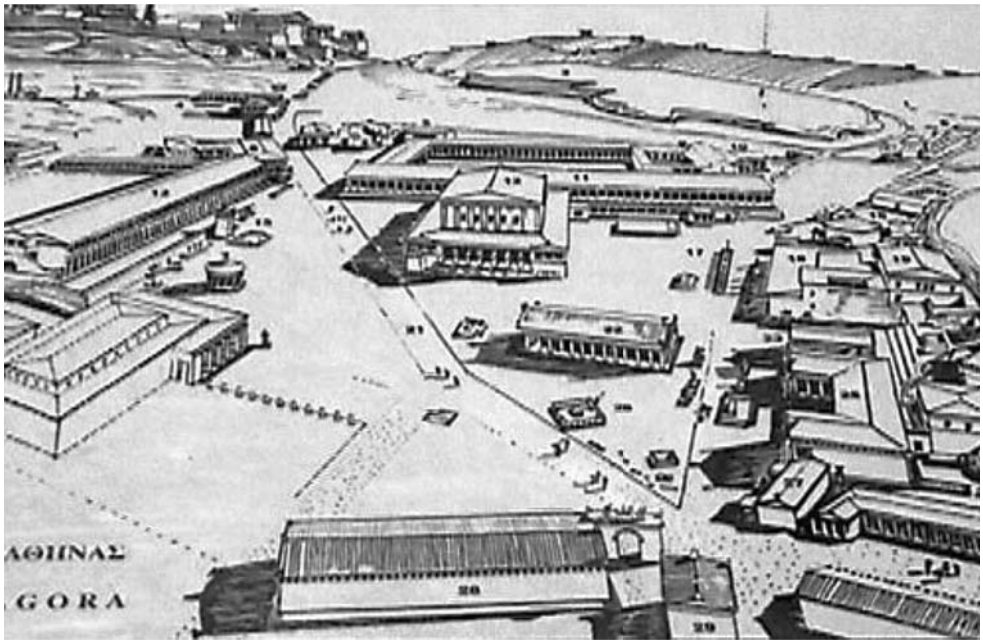
> *When making the city more attractive in the knowledge economy the local authorities can invest in the creativity of their population. But a word of warning: creative cities cannot be constructed from the ground up. The roots of creativity, in fact, always lie in the existing, historically developed urban environment.* (Hospers, 2003, p. 143)

No centro da *pólis* grega, a ágora representa o espaço público por excelência. Cercada por edifícios públicos e local de mercados e feiras, essa praça central constitui igualmente o lugar privilegiado de encontro dos cidadãos, onde os temas da cidade são debatidos e onde se formam as decisões políticas.

A esse espaço público arquetípico – paisagem simbólica da democracia participativa – não são alheias, no entanto, as contradições. Aristóteles considerava a *pólis* uma "comunidade natural" cujo governo era diretamente exercido pelos cidadãos, no entanto, recomendava a interdição do espaço da ágora a uma parcela considerável dessa mesma comunidade (nomeadamente os trabalhadores, os agricultores, a maioria das mulheres e os escravos) (Warren, 2006). E tal como na *pólis* grega, muitos dos espaços públicos do passado – como o fórum romano, o mercado medieval, as avenidas e praças monumentais do Renascimento ou os cafés boêmios e os salões do Iluminismo – foram na verdade lugares relativamente pouco inclusivos, no sentido moderno do termo.

No entanto, a noção de que o espaço público deve ser um espaço equalitário,

Figura 1 – Ágora de Atenas: o espaço público arquetípico



não excludente, e de livre acesso a todos os indivíduos é uma ideia central do atual debate teórico da cidade.[1] Vejamos algumas das definições de espaço público recentemente propostas. Espaços públicos são:

> Lugares urbanos abertos ao público que habitualmente congregam um elevado número de pessoas. (Barnett, 2003, p. 288)
>
> Territórios coletivos onde as pessoas prosseguem as atividades funcionais e rituais que unem uma sociedade, quer nas rotinas da vida quotidiana, quer em eventos cíclicos ou pontuais. (Carr et al., 1992, p. xi)
>
> Espaços que dão suporte, produzem, ou facilitam interações sociais e culturais. (Carmona et al., 2003, p. 114)
>
> Espaços que sugerem uma abertura e um livre acesso a todos . . . onde estranhos se encontram de forma equalitária e onde existe liberdade de expressão e de reunião entre cidadãos. (Warren, 2006)
>
> Lugares cuja manutenção é assegurada por entidades públicas em benefício da comunidade e que idealmente podem ser utilizados por todos os cidadãos, independentemente da sua condição social e econômica, idade, raça, etnia, ou gênero. (Chapman, 2006)

É possível identificar no conjunto dessas definições três dimensões centrais ao conceito de espaço público: uma dimensão social – lugar primariamente vocacionado para a vida em sociedade; uma dimensão funcional – lugar onde ocorrem diversas atividades; e uma dimensão simbólica – lugar que concentra significados (mais ou menos) partilhados por diferentes pessoas/grupos sociais. Todos estes "lugares", por outro lado, indiciam territórios, sítios concretos onde essas dimensões coexistem. Para além daquilo que acontece no espaço público é assim igualmente importante considerar aquilo que ele é, ou seja, os lugares físicos que o conformam, o palco no qual os atores sociais se movimentam.

Para equacionar os temas da criatividade urbana com as temáticas do espaço público interessa-nos abordar os espaços que facilitam a mobilidade cultural; onde se dão trocas imateriais de pontos de vista, de experiências de vida; onde é possível evoluir e mudar de perspectiva. Contudo – numa época em que a esfera pública se tem vindo a desmaterializar em *bits* de comunicação instantânea, quando, nas redes sociais digitais, nascem novas arenas de debate e sistemas de troca que não dependem do espaço físico nem de contatos face-a-face, quando entidades sociais e espaciais não coincidem necessariamente e *desktop* é talvez o nome mais apropriado a dar ao nosso lugar existencial (Ziegler, 2004), o espaço solipsista a partir do qual socializamos – interessa-nos abordar os espaços relacionais onde o corpo está diretamente investido no plano social; onde se pode viver a experiência física da presença dos outros; e onde há um atual confronto dinâmico de diferentes significados/interpretações associados ao uso de um território comum.

Conforme Florida notou, os lugares urbanos mais atraentes para as classes criativas são aqueles que oferecem uma diversidade de experiências, uma variedade de atividades e possibilitam diferentes estilos de vida (2002, p. 11). Tal como Florida, também Garreau

acredita que o principal objetivo da cidade do futuro deverá ser a provisão de condições ótimas para os contatos face-a-face, uma antiga, mas primária necessidade humana (2001). Nesse contexto, o espaço público da cidade tradicional surge enquanto o meio urbano por excelência, onde essas atividades humanas têm mais hipóteses de florescer.

Interessa-nos assim estudar os espaços públicos de sucesso da cidade histórica tradicional – as ruas, praças e jardins de bairros que possuem ainda uma vida social vibrante –, pois essas áreas urbanas não só constituem um repositório de boas práticas de fazer cidade, como comprovaram já possuir robustez e flexibilidade suficientes para se adaptar, repetidas vezes, aos mais diversos processos de transformação urbana e social. Perante as incertezas formais da cidade sem modelo e a crescente insustentabilidade dos atuais modelos de crescimento urbano, é nesses espaços – e através das suas redes sociais complexas – que a criatividade e vitalidade urbanas, sobretudo no que toca às atividades culturais, encontram um território de exceção para se desenvolver. Com efeito, conforme tem vindo a ser notado por diversos autores (p.e., Acs, 2002; Hospers, 2003; Walters e Brown, 2005), é muito provável que os espaços públicos tradicionais de determinadas áreas urbanas venham a tornar-se precisamente nos locais indispensáveis às atividades e interações coletivas de uma sociedade eletronicamente conectada, mas socialmente atomizada.

Dimensões criativas do planeamento urbano: megaeventos e microintervenções

Num momento em que as estratégias de criatividade urbana baseadas na ideia de "classe criativa" de Florida começam a ser analisadas criticamente (ver, por ex., Pekelsma, 2010) – críticas aliás muitas vezes justificadas – importa distinguir do que se está a falar quando se fala de criatividade urbana.

Chatterton, geógrafo britânico, investigador das relações entre a cidade e a sociedade, afirma que a criatividade urbana é "um oportunismo com princípios" (2000). Consideramos essencial sublinhar na frase a palavra "princípios", pois demasiadas vezes a tentação do "oportunismo" faz-nos perder de vista a necessidade ética de prosseguir certos princípios fundamentais de urbanidade. O próprio "arquiteto" do conceito da cidade criativa, Landry, afirma que

> [...] o requisito essencial da cidade criativa é a existência de uma população diversificada, dotada de conhecimento e vitalidade social, e que apoia os setores de crescimento emergentes, *quaisquer que eles sejam*.[2] (2000, p. 35)

Esse apoio incondicional aos setores de crescimento econômico emergentes quaisquer que eles sejam afigura-se-nos, no mínimo,

problemático. Mas, admitindo a necessidade e a oportunidade de apoiar setores de crescimento emergentes, vejamos quais as alternativas que se nos apresentam.

A literatura da cidade criativa cita abundantemente o "modelo de Barcelona" enquanto paradigma – e por vezes receita – da "cidade criativa" de sucesso. E os autores dividem-se entre aqueles que destacam a dimensão formal do planeamento urbano, o bom *design* e a qualidade dos espaços públicos da cidade; e aqueles outros que sublinham a capacidade impulsionadora de um evento único (os Jogos Olímpicos de 1992) enquanto instrumento estratégico de reabilitação urbana.

O fato é que o que aconteceu em Barcelona nas últimas décadas foi a combinação de uns poucos megaprojetos urbanos espetaculares com dezenas de microintervenções urbanísticas de reabilitação dos espaços públicos – isto é, as ruas e as praças – da cidade tradicional. Apenas durante a década de 1980 realizaram-se em Barcelona cerca de 150 projetos de reabilitação de espaços públicos tradicionais. Em primeiro lugar, esses projetos promoveram qualidade e vitalidade no ambiente urbano. Em segundo lugar, diversos dos projetos ganharam prêmios internacionais, o que ajudou a projetar a imagem de uma cidade espacialmente dinâmica – uma cidade em transformação.

Figura 2 – O "modelo de Barcelona": receita para a "cidade criativa"?

Figura 3 – Durante a década de 1980 realizaram-se em Barcelona 150 projetos de reabilitação de espaços públicos tradicionais

Quando, em 1986, Barcelona ganha o concurso para a realização dos Jogos Olímpicos, a cidade entra num novo ciclo de planejamento estratégico-espetacular. Mas é preciso entender que a possibilidade, e o eventual sucesso dessa estratégia, resulta de um processo iniciado anteriormente, num primeiro ciclo de planeamento físico da cidade, com os projetos urbanos de menor escala.

Surgem aqui portanto duas dimensões distintas do planeamento urbano. Por um lado temos um planeamento urbano a que podemos chamar estratégico-radical – focado na produção de eventos de massas e assente em projetos urbanísticos espectaculares; e por outro um planeamento urbano a que se poderá chamar qualitativo-incremental – focado no melhoramento da qualidade dos espaços públicos existentes. Ambos os modelos procuram tornar a cidade mais atrativa por forma a captar investimento e fixar população, mas há grandes diferenças entre esses dois tipos de planeamento físico do território urbano.

No primeiro caso, temos: uma inovação radical, implicando a criação de novas geografias urbanas; uma escala de intervenção que pretende afirmar a cidade global; orientada para a captação de novos públicos; associada a formas de consumo de massas; e à produção de novas paisagens urbanas "temáticas".

No campo da produção cultural é um modelo que apoia investimentos maciços de capital, conduzidos por operadores culturais tendencialmente hegemônicos e abertamente pró-consumo e pró-massificação. Urbanisticamente, os arquitetos "superstar" internacionais são chamados a desenhar os edifícios-âncora das novas áreas urbanas, onde os novos

ambientes "urbanóides" (Hannigan, 1998) – os casinos, os megacentros comerciais, os megacentros culturais, os superbares e super-restaurantes de massas, os grandes complexos desportivos, os estádios, etc. – servem de motor a megaoperações imobiliárias.

No segundo caso, temos: uma inovação incremental, que implica o melhoramento dos espaços públicos quotidianos; em que a escala da intervenção é predominantemente local; orientada para os residentes e utentes habituais (ainda que com potencial para captar novos públicos); geralmente associada a formas de consumo mais individualizadas; e à reabilitação de paisagens urbanas preexistentes e únicas (quer na sua gênese histórica, quer na sua morfologia).

No campo da produção cultural, esse modelo significa o apoio a uma multiplicidade de operadores culturais independentes e com diversas valências, conduzindo operações de pequena escala, com economias mais próximas da subsistência, promovendo relações humanas predominantemente locais e em lugares urbanos compactos e facilmente acessíveis a pé. Urbanisticamente, trata-se de reabilitar, bairro a bairro, o tecido urbano da cidade tradicional e simultaneamente promover a revitalização do tecido social dos bairros consolidados.

Os subcapítulos seguintes abordam a importância dos espaços urbanos tradicionais e das dinâmicas dos seus espaços públicos para a criatividade urbana. Os três estudos de caso apresentados constituem exemplos de planeamento qualitativo-incremental. Trata-se, por natureza, de um planejamento de gestão e de procura de consensos, necessariamente participativo e relativamente informal, flexível e adaptativo, quando comparado com as intervenções espetaculares estratégico-radicais. Ainda que sem o apelo imediatista do "modelo de Barcelona", as estratégias qualitativo-incrementais poderão constituir, no entanto, uma alternativa política mais sustentável e socialmente responsável para os governos locais que pretendam estimular a criatividade urbana.

Quadro 1 – Dimensões criativas do planejamento urbano

Planejamento urbano	
Estratégico-radical	Qualitativo-incremental
inovação radical	inovação incremental
escala de intervenção global	escala da intervenção local
captação de novos públicos	residentes e utentes habituais
formas de consumo de massas	formas de consumo individualizadas
novas paisagens urbanas "temáticas"	paisagens preexistentes e "únicas"
Produção cultural	
apoio a um grande megaprojeto	apoio a uma multiplicidade de projetos
operadores culturais "hegemônicos"	múltiplos operadores culturais independentes
economias intensivamente "pró-lucro"	economias "de subsistência"
acessibilidade tipicamente por automóvel	acessibilidade tipicamente pedonal

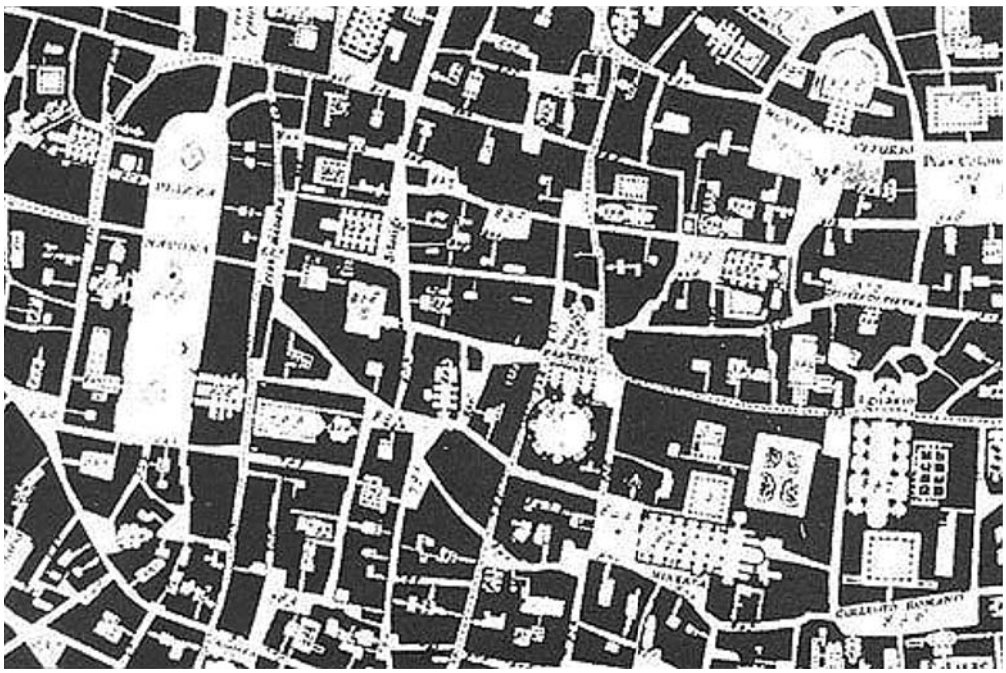
Tipologias de espaços urbanos

Em 1748 o arquiteto italiano Giambattista Nolli completa o primeiro levantamento cartográfico detalhado da cidade de Roma. O mapa resultante – hoje conhecido como o Mapa de Nolli – constitui um documento exemplar para o entendimento e estudo do espaço público urbano.

Nolli utiliza uma técnica já conhecida na época – a técnica de figura-fundo, em que os elementos sólidos (edifícios e quarteirões) são representados a negro e os espaços vazios (ruas e praças) a branco. No entanto, introduz uma importante inovação: nesse mapa ele representa igualmente a branco o interior dos edifícios públicos,[3] o que nos dá, pela primeira vez, uma percepção visual inteiramente diferente da composição do espaço urbano. É que, ao incluir certos espaços interiores enquanto prolongamento dos espaços públicos exteriores Nolli está, de fato, a cartografar os lugares da esfera pública na Roma do seu tempo.

Esse tipo de representação permite-nos distinguir três tipos de espaços urbanos, nomeadamente: espaços privados, espaços públicos, e espaços privados acessíveis ao público. E, se fosse possível assistir, como num filme rápido, à evolução temporal do mapa de Nolli observar-se-ia um fato interessante: enquanto que as duas primeiras categorias permaneceriam praticamente imutáveis, assistiríamos a uma intensa dinâmica de transformação nos espaços privados de acesso público: muitos deles simplesmente desapareceriam, enquanto que novas áreas em branco surgiriam escavadas nos blocos negros dos quarteirões.

Figura 4 – Detalhe do Mapa de Nolli (Roma, 1748)



A dinâmica de transformação dos espaços privados acessíveis ao público tem diretamente a ver com a dinâmica de transformação das atividades (usos do solo) que funcionam enquanto magnetos de pessoas. Enquanto que hoje certas atividades econômicas – como cinemas e auditórios, bares e restaurantes, mercados e comércio diverso – exercem uma natural atração e vivem essencialmente do contato com as pessoas que passam nas ruas, outras atividades – como armazéns, blocos exclusivamente habitacionais ou de escritórios, indústria pesada, ou grandes superfícies comerciais – suscitam poucas relações com o exterior. Do ponto de vista da vitalidade do espaço urbano, as atividades mais relevantes – e com maior interesse para o nosso estudo – são precisamente aquelas que ocorrem nos espaços privados de uso público e que produzem um grande número de transações humanas entre o interior e o exterior dos edifícios.

É necessário reconhecer que a vasta maioria dos atuais espaços privados de uso público não são de acesso livre, pois alojam atividades econômicas que exigem geralmente o pagamento de um ingresso ou o consumo de algum tipo de produto ou serviço. Com efeito, há um grande défice de espaços interiores públicos, ou "salas de estar" urbanas, na cidade atual, onde seja possível permanecer sem pagar ou consumir algo. No entanto, apesar dessa forte limitação em termos de acessibilidade universal, os espaços privados acessíveis ao público constituem uma importante extensão do espaço público da rua e influem decisivamente na vitalidade do espaço urbano. A permeabilidade dos edifícios, ou melhor, a forma como as atividades "de dentro" dos edifícios transbordam para fora deles, dado o seu grau de atratividade, é assim um fator importante para o estudo da dinâmica do espaço público urbano.

Jan Gehl no seu já célebre clássico *Life Between Buildings* (1987), identificou a existência de três categorias distintas de atividades humanas nos espaços públicos: atividades necessárias, sociais e opcionais. Partindo dessa nomenclatura, e associando-a às atividades econômicas que ocorrem nos espaços privados acessíveis ao público, podemos igualmente distinguir as atividades necessárias – predominantemente dirigidas para a comunidade local e que satisfazem necessidades estritamente funcionais (por ex.: o comércio diário de proximidade, bancos e consultórios, ou estabelecimentos de ensino e de saúde); as atividades sociais – que dependem da presença simultânea de muitas pessoas e satisfazem as necessidades gregárias e de convívio informal da comunidade (por ex.: cinemas e teatros, bares e restaurantes, ou associações culturais); e as atividades opcionais – que satisfazem necessidades específicas de determinados setores da sociedade (por ex.: hotéis, museus e galerias de arte, antiquários, ou bibliotecas e livrarias). Diferentemente das atividades necessárias, quer as atividades sociais quer as atividades opcionais possuem um grau de atratividade supralocal.

A presença de atividades opcionais, conforme observou Gehl, resulta num aumento significativo dos contatos e interações humanas, reforçando o papel aglutinador das atividades sociais. Por outro lado, o argumento central de Gehl, preconizando que os espaços públicos de menor qualidade são precisamente aqueles onde ocorrem apenas atividades necessárias, sugere que a vitalidade do espaço público de

uma área urbana e, consequentemente, o seu potencial de criatividade e competitividade relativamente a outras áreas, depende da presença de um elevado número de atividades opcionais e sociais.

Multifuncionalidade e densidade

A esse respeito, importa referir ainda duas outras qualidades, habitualmente reconhecidas enquanto fundamentais à vitalidade do espaço público urbano:[4] a multifuncionalidade e a densidade.

As áreas urbanas podem ser multifuncionais – isto é, conter em si uma diversidade de funções, ou atividades – porque contêm edifícios de usos mistos (por ex.: comércio no rés-do-chão e habitação nos pisos superiores), ou porque contêm uma mistura de edifícios monofuncionais destinados a usos diferenciados. A teoria sugere que do ponto de vista da vitalidade do espaço urbano o primeiro tipo é geralmente preferível (Carmona et al., 2003, pp. 179-182).

Áreas urbanas onde ocorre uma multiplicidade de funções diversas, onde está sempre a acontecer qualquer coisa, dia e noite, e onde, consequentemente, a possibilidade de encontros casuais é maior – diz Jacobs (1969) – são os lugares com o maior potencial de empreendedorismo, inovação e criatividade.[5] Conforme referido por Hospers (2003, p. 150), alguns estudos recentes (Quigley, 1998; Glaeser, 2000; Oort, 2003) que testaram empiricamente as ideias de Jacobs vieram comprovar que as áreas urbanas multifuncionais, quer nos EUA, quer na UE, têm dinâmicas de crescimento mais acentuadas que as áreas urbanas monofuncionais, em termos econômicos, sociais e espaciais.

A densidade de residentes e utentes de uma área urbana, por outro lado, é um fator importante para garantir uma massa crítica que viabilize um elevado número de atividades diversas. A concentração de um elevado número de pessoas numa dada área, no entanto, é uma condição necessária, mas não suficiente, para estimular a sua criatividade. A criatividade urbana depende sobretudo da densidade de interações entre os atores sociais. O potencial de criatividade de uma dada área urbana será, assim, tanto maior quanto maior for o número de atividades nela presentes que favoreçam encontros e contatos interpessoais frequentes, que por sua vez estimulam o debate de ideias, a crítica e a inovação.

O papel da aglomeracão é fundamental para a criatividade (Costa et al., 2007) e algumas áreas centrais da cidade tradicional – que associam um forte valor simbólico a uma elevada densidade e multiplicidade de atividades, particularmente as opcionais e sociais – possuem espaços públicos de grande vitalidade e são naturalmente propícias à emergência de atividades criativas.

A concentração espacial de atividades diversas numa malha urbana densa como a desses bairros centrais determina ainda uma outra característica fundamental à vitalidade do espaço público: a facilidade de nele se poder andar a pé *(walkability*). Contrariamente ao espaço urbano da cidade extensa, onde as atividades se situam distantes umas das outras em lugares apenas acessíveis de carro, os espaços públicos das áreas urbanas centrais onde

Figura 5 – Espaço público de uma área urbana central

haja uma intensa concentração de atividades interligadas por ruas e praças acessíveis e confortáveis para os peões multiplica os contatos humanos informais, favorece o desenvolvimento de redes sociais de proximidade e constitui um território privilegiado para a inserção de atividades criativas.

Estudos de caso

Neste estudo analizam-se três bairros distintos que aparentemente reúnem as condições acima descritas. São áreas urbanas multifuncionais, cujos espaços públicos possuem uma vitalidade notável, organizadas numa malha densa de ruas, onde ocorre uma grande diversidade de atividades sociais e opcionais em espaços privados de uso público.

Do ponto de vista urbanístico, os bairros em análise – Bairro Alto, em Lisboa; Vila Gracia, em Barcelona; e Vila Madalena, em São Paulo – foram seleccionados por possuírem um conjunto de características únicas que os distinguem, e cujo carácter "histórico" não tem impedido a sua transformação, nomeadamente através da assimilação de novos usos que lhes têm vindo a imprimir dinâmicas sociais inovadoras e criativas. Com efeito, esses bairros, informalmente identificados e reconhecidos enquanto "bairros culturais", reúnem muitas das características das "vilas urbanas" de Tony Aldous (1992) e dos bairros ideais conceptualizados pelos proponentes de um "novo urbanismo" (CNV, 1998; Balula, 2000), nomeadamente:

• uma dimensão suficientemente pequena para que a distância entre os diversos lugares seja facilmente percorrível a pé[6] e para que as pessoas tenham a possibilidade de conhecer-se;

mas suficientemente grande para permitir um leque alargado de atividades diversas, bem como um serviço de transportes públicos.

• Uma concentração de atividades cívicas, culturais, institucionais e comerciais, que proporciona uma diversidade de pontos de encontro, quer formais quer informais.

• Uma diversidade de usos, não só no bairro em geral, mas também em cada quarteirão.

• Uma malha densa de ruas interligadas, conformando quarteirões de dimensões relativamente pequenas que possibilitam múltiplas escolhas de percursos alternativos e encorajam o andar a pé.

• Um ambiente confortável e seguro para os peões, que admite o automóvel sem no entanto privilegiar o seu uso.

• Uma combinação de edifícios de diferentes tipos e dimensões, incluindo um elevado número de edifícios de usos mistos.[7]

• Uma concentração de edifícios "robustos", isto é, com o potencial para se adaptar a diferentes usos, conforme as necessidades de diferentes épocas.

• Uma relação aproximadamente equilibrada entre quantidade de empregos e quantidade de unidades residenciais.[8]

• Um elevado nível de atividade a diferentes horas do dia, bem como uma economia noturna que proporciona lugares de lazer, encontro e entretenimento.

Interessou-nos, neste estudo exploratório, perceber as dinâmicas dos espaços públicos dos bairros em questão em termos da sua funcionalidade, acessibilidade e morfologia; bem como a percepção dos atores locais das relações entre esses fatores urbanísticos e a criatividade, vitalidade e competitividade de cada bairro.

Metodologicamente, a primeira parte do inquérito realizou-se através de um levantamento funcional em que se registaram todas as atividades atualmente existentes, e que incluem um total de vinte e oito tipologias distintas. Paralelamente, fez-se ainda um levantamento sumário do nível de serviço dos transportes públicos; e realizou-se um levantamento fotográfico exaustivo dos três bairros, em que se procurou captar as dinâmicas dos espaços públicos a diferentes horas do dia e também de noite.

A segunda parte do inquérito contou com uma série de vinte e duas entrevistas, realizadas a atores-chave locais, em que se investigou a sua percepção do bairro respectivo em termos de criatividade, vitalidade e competitividade, e de onde se extraíram as principais referências a aspectos urbanísticos, funcionais e espaciais.[9]

Análise urbanística e espacial

Ainda que de dimensões variáveis – Bairro Alto com uma área de cerca de 21 ha; Vila Gracia com cerca de 96 ha; e Vila Madalena com cerca de 89 ha – os três bairros possuem uma morfologia semelhante, sendo formados integralmente por malhas ortogonais irregulares. A diversa gênese dos bairros determina, no entanto, importantes diferenças.[10] O Bairro Alto, mais antigo, apresenta traçados mais orgânicos, ruas e quarteirões mais estreitos, e nenhuma praça (as existentes situam-se todas nas periferias do

bairro); Vila Gracia, por outro lado, distingue-se precisamente por um elevado número de praças, no seio de uma malha compacta de ruas conformando quarteirões de dimensão variável; e Vila Madalena, com um traçado mais rígido e regular (mais puramente ortogonal) distingue-se pela maior largura das ruas e pela dimensão dos quarteirões, substancialmente maior que em qualquer dos outros casos.

Morfologicamente, existem ainda outras importantes distinções a assinalar. Assim, quer as ruas do Bairro Alto – com edifícios predominantemente de 3 e 4 pisos – quer as ruas de Vila Gracia – com edifícios predominantemente de 4 e 5 pisos – são ruas-canal bastante estreitas, ambas com uma relação típica de 1:2 entre a largura da rua e a altura das fachadas dos edifícios, o que determina que o espaço público

Figura 6 – Mapas figura-fundo dos bairros

Bairro Alto

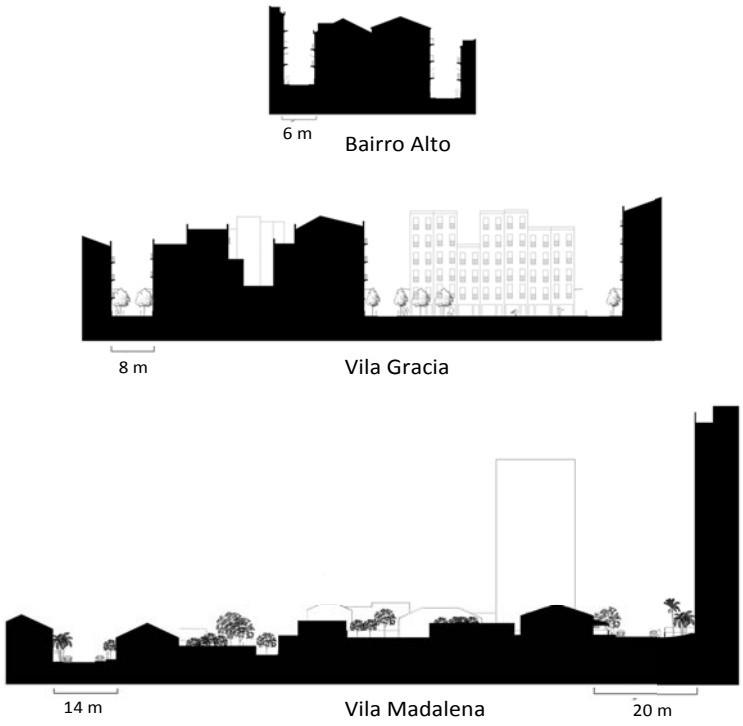
Vila Gracia

Vila Madalena

seja bastante fechado e contido. Já em Vila Madalena essa relação é tipicamente de 3:1, o que significa um espaço público muito mais aberto e menos contido, ainda que em determinados lugares a existência de árvores nos passeios contribua para uma sensação de maior fechamento espacial. Em Vila Gracia, as inúmeras praças, ainda que de pequena dimensão, constituem lugares de abertura visual no interior da malha fechada de ruas. No Bairro Alto, por outro lado, a malha fechada é interrupta, as praças são todas exteriores ao bairro e funcionam enquanto "átrios" e "portas de entrada" do bairro.

Interessou-nos ainda analisar comparativamente a distribuição de espaço livre público (ruas e praças) e de espaço privado (as implantações dos quarteirões), por forma a avaliar, para cada caso, a área de espaço público em relação à área total do bairro. Assim, conforme se pode observar na Figura 8, enquanto que no Bairro Alto os espaços públicos abrangem praticamente 1/4 da totalidade da área do bairro, em Vila Gracia, que possui ruas um pouco mais largas e um grande número de praças, os espaços públicos representam já 1/3 da área total do bairro. Vila Madalena, devido às suas ruas francamente

Figura 7 – Seções-tipo dos bairros



mais largas e à existência de duas grandes praças, apresenta a maior percentagem de espaço público (41%) relativamente à totalidade da área do bairro.

Quanto à segurança e conforto pedonal dos espaços públicos, quer Vila Gracia quer o Bairro Alto são ambientes urbanos amigáveis para o peão onde é fácil, e pode ser agradável, andar a pé. A dimensão dos quarteirões em ambos os casos é pequena, o que multiplica as alternativas de percurso origem-destino; existem diversas ruas pedonalizadas ou de trânsito automóvel limitado; e há um grande número de fachadas ativas que atraem o olhar e animam os percursos pedonais. A relação peão/automóvel é mais ordenada em Vila Gracia – onde há passeios confortáveis e bem delimitados para a circulação de peões, de nível com a faixa de rodagem – que no Bairro Alto, onde os passeios estreitos e desnivelados da via de circulação automóvel, bem como separadores mal colocados, dificultam e tornam mais inseguras as deslocações pedonais.

Vila Madalena, por outro lado, é claramente um bairro motorizado. Ainda que os passeios, mais amplos, constituam um espaço de estar e circular seguro e ativamente apropriado pelas pessoas, os quarteirões são demasiado longos para grandes percursos a pé, e os possíveis destinos distribuem-se de um modo mais disperso. A própria paisagem urbana, em contraste com os outros dois bairros, é em grande parte dominada pela presença constante do automóvel.

Quadro 2 – Relação espaço público/espaço privado

	Bairro Alto	Vila Gracia	Vila Madalena
Área total do bairro	21,5 ha	96,3 ha	89,0 ha
Área espaço privado	15,8 ha = 53%	64,9 ha = 67%	52,8 ha = 59%
Área espaço público	5,7 ha = 27%	31,4 ha = 33%	36,2 ha = 41%

Figura 8 – Espaços públicos característicos do Bairro Alto

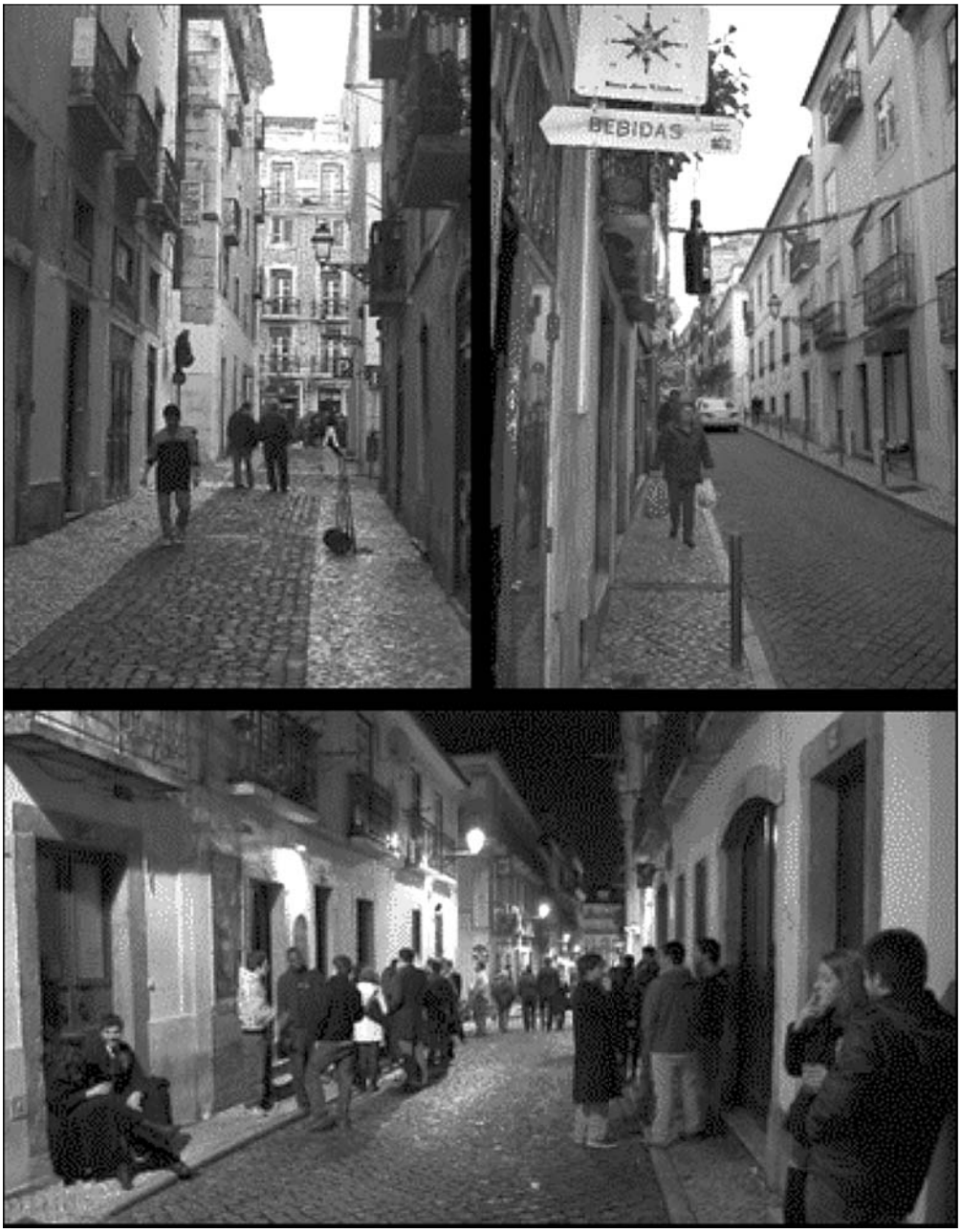


Figura 9 – Espaços públicos característicos de Vila Gracia

Figura 10 – Espaços públicos característicos de Vila Madalena

De entre os três bairros, Vila Madalena é, comprovadamente, o menos pedonal *(walkable)* e onde as pessoas dependem mais do automóvel para a sua vida quotidiana. Isto mesmo é demonstrado pelo modelo *Walk Score*,[11] que avalia o grau de pedonalidade *(walkability)* de uma determinada área urbana.

Procedeu-se a um cálculo comparativo dos três bairros de acordo com o modelo *Walk Score*. Dado que o método permite apenas medir a pedonalidade de localizações pontuais, selecionaram-se em cada bairro cinco localizações (uma central e as outras quatro em áreas a norte, sul, este e oeste) por forma a obter um valor agregado para o bairro. De acordo com os cálculos, descritos no Quadro 3, o Bairro Alto destaca-se enquanto o mais pedonal (a *walker's paradise*), onde a maioria das necessidades quotidianas podem ser supridas a pé, e é perfeitamente possível viver sem carro. Vila Gracia apresenta maiores variações de acessibilidade interna, mas em geral é um bairro bastante pedonal, onde, no entanto, o acesso a algumas das atividades essenciais requer uma bicicleta, moto, transporte público, ou carro. Vila Madalena, por outro lado, surge enquanto um bairro onde as pessoas definitivamente dependem de algum tipo de transporte para aceder a uma grande parte das suas necessidades.

Quadro 3 – "*Walk Score*" - uma medida de pedonalidade[12]

Bairro Alto		90% *(walkers' paradise)*
Rua da Atalaia (Central)	94%	
Páteo do Tijolo (N)	88%	
Rua do Loreto (S)	89%	
Rua do Século (O)	88%	
Trav. Água-Flor (E)	91%	
Vila Gracia		68% *(somewhat walkable)*
Carrer del Robi (Central)	72%	
Carrer de la Granja (N)	65%	
Carrer del Peril (S)	69%	
Carrer Gran de Gracia	74%	
Carrer de Bacells (E)	62%	
Vila Madalena		38% *(car-dependent)*
Rua Fidalga (Central)	37%	
Rua Rodésia (N)	37%	
Rua Belmiro Braga (S)	38%	
Rua Morás (O)	45%	
Rua Simpatia (E)	31%	

Um fator essencial de vitalidade e também de sustentabilidade urbana, a pedonalidade dos bairros, é portanto em grande parte determinada quer pelo tipo de atividades neles existentes (em espaços privados de uso público), quer pelo seu grau de concentração ou dispersão.

Por forma a avaliar a dinâmica atual dos espaços privados de uso público – que funcionam enquanto magnetos de pessoas e contribuem para a vitalidade do bairro –, procurou-se identificar e localizar as atividades existentes em cada bairro, por forma a perceber a sua composição e distribuição espacial. Nos levantamentos funcionais realizados cartografaram-se as localizações de todas as atividades urbanas existentes. De acordo com a metodologia proposta, as vinte e oito tipologias de atividade identificadas foram agrupadas em três tipos: 1) atividades necessárias – predominantemente dirigidas para a comunidade local e que satisfazem as necessidades estritamente funcionais da comunidade; 2) atividades sociais – que dependem da presença simultânea de muitas pessoas e satisfazem as necessidades gregárias e de convívio informal da comunidade; e 3) atividades opcionais – que satisfazem necessidades específicas de determinados grupos sociais (ver Quadro 4).

Quadro 4 – Atividades urbanas: necessárias, sociais e opcionais

Atividades urbanas:

Necessárias – satisfazem as necessidades funcionais da comunidade

- Comércio tradicional "de proximidade"
- Oficinas tradicionais
- Estabelecimentos de Ensino
- Estabelecimentos de Saúde
- Estabelecimentos de Apoio Social
- Estabelecimentos Administrativos
- Estabelecimentos de Segurança Pública
- Bancos
- Escritórios e Consultórios

Sociais – satisfazem as necessidades gregárias e de convívio da comunidade

- Bares, Cafés, Cervejarias e Restaurantes
- Cinemas Teatros e Auditórios
- Associações Promotoras de Atividades Culturais
- Associações Cívicas

Opcionais – satisfazem as necessidades de setores específicos da sociedade

- Comércio de "imagem criativa"
- Comércio de grandes cadeias
- Oficinas "criativas"
- Bibliotecas e Arquivos
- Galerias de Arte
- Ateliers de Artistas
- Antiquários
- Livrarias e Alfarrabistas
- Estabelecimentos de Ensino Artístico
- Museus e Grandes Equipamentos Culturais
- Estabelecimentos hoteleiros

Conforme esperado, o número total de atividades em espaços privados de uso público é bastante elevado no Bairro Alto e em Vila Gracia, enquanto que é comparativamente bastante mais moderado em Vila Madalena.

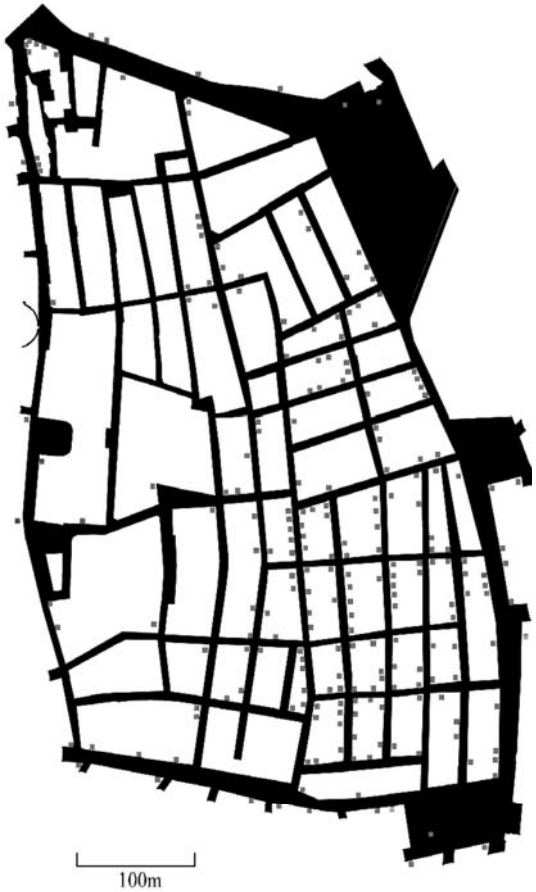
Vila Gracia regista a maior concentração de atividades necessárias (comércio diário, oficinas, serviços públicos, etc.) e também de atividades opcionais (comércio "criativo", livrarias, grandes cadeias, galerias de arte, etc.). O Bairro Alto regista a maior concentração de atividades sociais (restaurantes, bares, associações culturais, etc.) e também um elevado número de atividades opcionais. No caso de Vila Madalena – onde se confirma uma comparativamente baixa concentração de atividades de qualquer género – a incidência dos três tipos é, no entanto, relativamente equilibrada (ver Quadro 5).

Os mapas das Figuras 11, 12 e 13 ilustram a concentração do tipo de atividades dominantes em cada um dos bairros estudados.

Quadro 5 – Concentração de atividades urbanas
(n. de unidades em 10 hectares[13]/percentagens)

	Necessárias	Sociais	Opcionais	Total
Bairro Alto	50 = 19%	110 = 42%	100 = 39%	260 = 100%
Vila Gracia	80 = 35%	40 = 17%	110 = 48%	230 = 100%
Vila Madalena	20 = 29%	30 = 42%	20 = 29%	70 = 100%

Figura 11 – Bairro Alto: atividades sociais



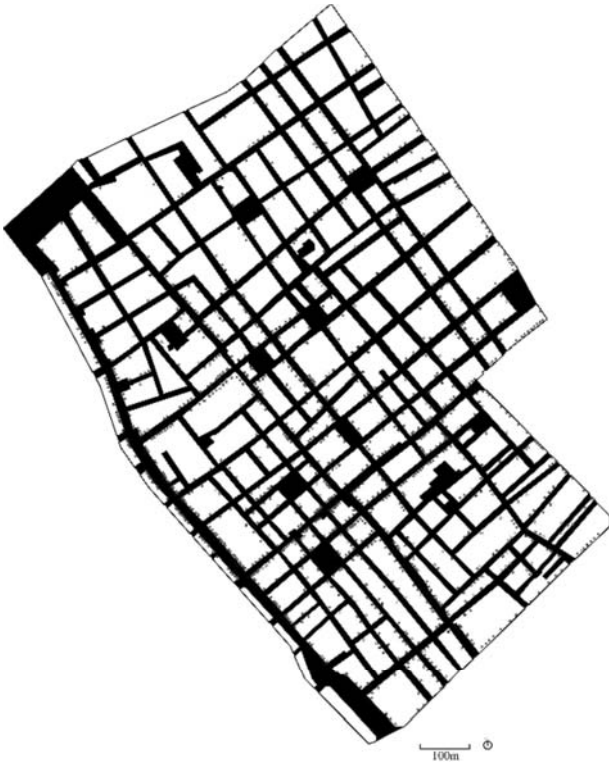


Figura 12 – Vila Gracia:
atividades opcionais

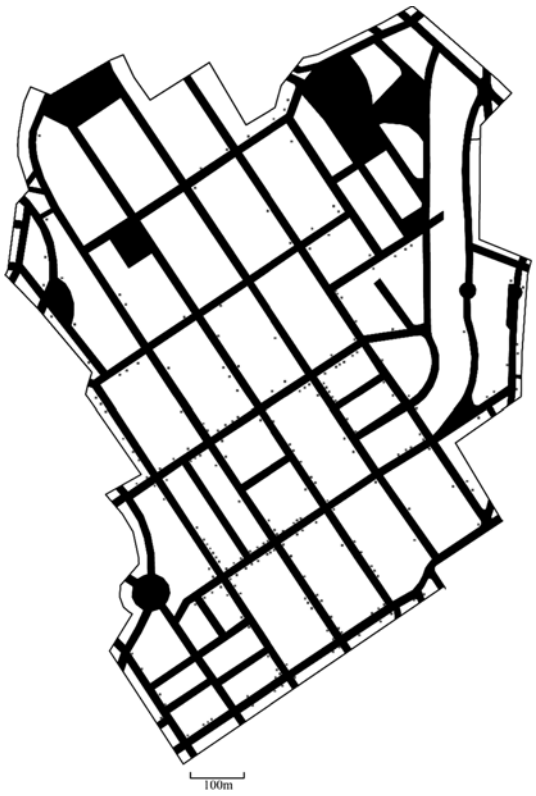


Figura 13 – Vila Madalena:
atividades sociais

Percepção dos agentes locais

Realizou-se ainda uma série de entrevistas exploratórias a diversos atores-chave em cada cidade[14] por forma a obter, a partir do conhecimento local, uma visão partilhada e uma apreciação qualitativa do bairro respectivo. Dessas entrevistas emerge um grupo de qualidades comuns aos três bairros, apontadas pelos inquiridos enquanto fatores específicos que os distinguem de outras áreas urbanas da mesma cidade. São eles:

- um espaço público fortemente marcado pela presença de comércio;
- um espaço público onde há boas condições de acessibilidade e mobilidade;
- um espaço público facilmente apropriável;
- um ambiente propício à emergência de comércio inovador;
- existência de equipamentos culturais;
- existência de vida noturna;
- um bairro associado à ideia de "vida boêmia";
- existência de um conflito (ruído) entre a vida noturna e alguns residentes;
- uma mistura de elementos (edifícios, comércios, espaços) contemporâneos com elementos tradicionais.

Enquanto fatores específicos que contribuem para a criatividade dos bairros, os entrevistados apontaram em comum os seguintes tópicos:

- existência de instituições criativas; o bairro constitui um ponto de encontro de indivíduos e grupos criativos;
- existência de comércio e serviços inovadores, como ateliers artísticos, oficinas de artesanato criativo, galerias de arte, etc.;
- existência de lojas e bares "personalizados";
- uma renovação e um rejuvenescimento da população residente.

Enquanto fatores específicos que contribuem para a competitividade dos bairros, os entrevistados apontaram em comum:

- a orientação para o mercado exterior;
- a existência de animação noturna;
- a existência de comércio inovador (*design*, galerias de arte, etc.).

De acordo com os entrevistados, em Vila Gracia destacam-se ainda duas outras qualidades que distinguem o bairro dos demais: uma forte tradição e identidade própria; e a presença de um tecido associativo muito ativo, que contribui para um forte sentido comunitário. Essa forte tradição associativa e cultural é precisamente apontada enquanto fator diferenciador face a outros bairros de Barcelona e decisivo para a competitividade do bairro.

Em Vila Madalena são ainda apontados, enquanto fatores diferenciadores específicos, uma elevada presença de estudantes e universitários residentes (proximidade da Universidade de São Paulo) e, pela negativa, um excesso de tráfego automóvel.

No Bairro Alto, para além dos fatores comuns assinalados, os entrevistados referem ainda enquanto fator diferenciador o grande contraste existente entre duas formas de uso do bairro, dado que a vasta maioria dos utentes não são residentes.

Consultados sobre quais os fatores passíveis de aumentar a vitalidade, a criatividade e a competitividade dos bairros, os inquiridos – com maior incidência de respostas acerca do Bairro Alto – apontaram uma série de necessidades de âmbito urbanístico, conforme descritas no Quadro 6.

Quadro 6 – Fatores urbanísticos apontados enquanto passíveis de aumentar a vitalidade, a criatividade e a competitividade dos bairros

	Bairro Alto	Vila Gracia	Vila Madalena
Melhorar a infraestrutura urbana (ex. estacionamento)	•		•
Melhorar a mobilidade pedonal	•		•
Melhorar a cobertura de trnsportes públicos			•
Requalificar o espaço público	•		•
Reabilitar e reconverter edificios degradados/devolutos	•		
Melhorar o acesso ao mercado do arrendamento (rendas demasiado elevadas)	•	•	
Criar organismo/associação de interesses (comerciais/culturais) locais	•		
Melhorar a qualidade de vida dos residentes (ruído/mobilidade)	•		•
Compatibilizar as diferentes vivências do bairro (moradores/ comerciantes/consumidores)	•		•
Melhorar a limpeza da via pública/ limpar os grafites	•		

Conclusões

Os casos de estudo analisados parecem confirmar o argumento de Hospers (2003), quando este afirma que a criatividade não ocorre no vácuo, e que certos meios urbanos, ricos em sedimentos de história, são os lugares – os suportes físicos e sociais – por excelência onde a criatividade lança as suas raízes. Acrescentaríamos que, no atual contexto internacional, em que diversas crises estruturais exacerbam a competitividade dos territórios, a grande vantagem competitiva dos "bairros culturais" reside acima de tudo na manutenção da vitalidade dos seus espaços públicos.[15]

Conforme vimos, a vitalidade do espaço público – aquilo que habitualmente entendemos por espaço público urbano, as ruas e praças, os espaços abertos exteriores – depende em grande parte da vitalidade e diversidade das atividades que ocorrem em determinados espaços interiores – os espaços privados de uso público – que com eles interagem. Os espaços privados de uso público, sejam eles restaurantes, bares, lojas de vestuário, escolas, oficinas, museus, ou academias de música, são extensões naturais dos espaços públicos exteriores, e contribuem decisivamente para o seu caráter e para a sua maior ou menor vitalidade.

Os bairros culturais serão tanto mais "criativos" quanto maior for a sua capacidade de atrair "atores criativos" (indivíduos, instituições, atividades), que escolhem nele se fixar, residir, ou trabalhar, e o reconheçam enquanto lugar de encontro e trocas com os seus pares. A existência de um elevado número de atividades sociais e opcionais facilita os contatos interpessoais e interinstitucionais, e contribui para o

aumento dessa atratibilidade. Por outro lado, a existência de um elevado número de atividades necessárias – dirigidas à comunidade local – é essencial ao bem-estar e à qualidade de vida dos residentes.

Os resultados da análise urbanística permitem concluir que, no que respeita à relação proporcional entre essas atividades, não há números de oiro ou proporções ideais: nos três bairros os tipos de atividades misturam-se em diferentes proporções, e a maior concentração de um ou de outro tipo de atividade gera apenas diferentes ambientes urbanos e diferentes vivências de bairro.

De acordo com as entrevistas realizadas, Vila Gracia, o bairro onde existe a maior concentração de atividades necessárias, é um bairro acolhedor e agradável para os seus residentes, um bairro "pequeno" – como diz um dos entrevistados, apesar dos seus quase 100 hectares – onde se vive "como numa aldeia". Já no Bairro Alto e em Vila Madalena, onde predominam as atividades sociais (por definição com um grau de atratividade supralocal), verifica-se uma maior tensão entre os estilos de vida dos residentes e dos utentes do bairro, e os entrevistados sentem a necessidade de "compatibilizar as diferentes vivências do bairro" e gerar um maior envolvimento entre moradores, comerciantes e consumidores.

Em qualquer dos bairros, a elevada concentração de atividades opcionais (na sua maioria pertencentes ao setor "criativo") complementa o papel aglutinador das atividades sociais e atribui aos bairros uma marca de "criatividade urbana". A concentração dessas atividades é precisamente referida pelos entrevistados enquanto um importante fator de criatividade.

No que toca às atividades urbanas em espaços privados de uso público, o mix de atividades produz diferentes formas de apropriação socioespacial, enquanto que concentração e diversidade surgem enquanto as qualidades essenciais à vitalidade dos bairros.

Quanto à área disponível de espaço público exterior relativamente ao espaço privado – uma relação de aproximadamente 1:3 no Bairro Alto, 1:2 em Vila Gracia, e 1:1,5 em Vila Madalena – parece não haver, igualmente, uma receita ideal. No entanto, é de salientar que o Bairro Alto se situa já no limiar mínimo de quantidade de espaço público para tornar uma área urbana viável.

A morfologia do espaço público, por outro lado, surge como fator importante, pois afeta diretamente a forma como as pessoas dele se apropriam. Assim, apesar da sua malha densa, temos as inúmeras praças de Vila Gracia, autênticas salas de estar urbanas onde pessoas de várias idades e com motivações diversas se encontram informalmente a diferentes horas do dia. São espaços públicos aglutinadores sociais, que contribuem para reforçar o sentido de comunidade ou – conforme afirmou um dos entrevistados – "um sentimento de identidade [de bairro] muito elevado".

Já o espaço público do Bairro Alto, dada a sua morfologia de ruas estreitas e a total ausência de praças, necessita cumprir duas funções simultâneas: espaço de estar e canal de circulação. Os encontros informais dão-se na rua – quer de dia (residentes e turistas), quer de noite (convívio à porta dos bares) – o que atribui às relações interpessoais um caráter mais transitório. Se as praças de Vila Gracia oferecem a oportunidade para um convívio mais "passivo" e inclusivo, aqui o convívio de

rua (sobretudo à noite) é quase exclusivamente "ativo" e fortemente dominado pela faixa etária dos jovens, algo que – na opinião de um entrevistado e residente – "é por vezes cansativo para quem cá mora".

A morfologia de Vila Madalena – uma malha ortogonal de longos quarteirões e ruas bastante largas (com duas ou três faixas de rodagem, estacionamento lateral e passeios amplos) – determina que o espaço público exterior seja partilhado, com algum conflito, entre peões e automóveis. A maior dispersão das atividades, como vimos, torna o uso do automóvel ou de algum outro meio de transporte motorizado indispensável para muitas das deslocações intrabairro. Além disso – conforme referido por um entrevistado –, "o bairro é atravessado por muito tráfego de passagem", por vezes "em excesso". Os passeios mais amplos e o estacionamento paralelo ao passeio (que protege do tráfego automóvel), permitem no entanto a existência de esplanadas – locais privilegiados de convívio que contribuem muito para a vitalidade da rua – e oferecem diversos lugares informais para sentar e conviver com outros (como um muro, umas escadas de moradia ou um recanto com bancos sob uma árvore).

Em qualquer dos três bairros – com maior intensidade em Vila Gracia e menor em Vila Madalena –, o grande número de atividades urbanas origina naturalmente um grande número de fachadas ativas e permeáveis. As fachadas ativas e permeáveis, típicas dos espaços privados de uso público – com montras deixando ver luzes e decorações interiores, e portas abertas para a rua por onde se pode entrar e sair – são um fator importante para a pedonalidade do espaço público, pois contribuem para encurtar, subjetivamente, distâncias e também para enriquecer, sensorialmente, a experiência de andar na rua. A morfologia dos espaços públicos – ruas e praças delimitadas por fachadas de edifícios – é assim, nesses três bairros, dilatada muito para além das barreiras físicas que objetivamente os contém.

Ao nível da imagem, os três bairros têm em comum "uma mistura de elementos contemporâneos com elementos tradicionais", o que é visto enquanto um fator muito positivo. No caso de Vila Madalena, no entanto, conforme foi observado, "a possibilidade de substituição [permitida no plano diretor] de moradias unifamiliares por grandes prédios [alguns com cerca de 20 pisos] está a desvirtuar as características tradicionais" e o sentido de lugar do bairro. Quer em Vila Madalena, quer no Bairro Alto, a requalificação do espaço público foi apontada enquanto fator passível de melhorar a imagem e, consequentemente, aumentar a vitalidade do bairro. No Bairro Alto, foi ainda apontada a necessidade de reabilitar os muitos edifícios degradados.

Resumindo as principais observações: 1) a concentração e a diversidade de atividades necessárias, sociais e opcionais são qualidades essenciais à vitalidade – e decorrente competitividade – das áreas urbanas; 2) os bairros estudados têm vitalidade devido à presença intensiva daqueles três tipos de atividades; 3) é esse mix de atividades, equilibrado por forma a servir residentes, mas também orientado para o exterior, num ambiente urbano que se adapta à contemporaneidade sem perder as principais caracteristicas tradicionais, que constitui um fator de atração e fixação de usos e indivíduos criativos; 4) por outro lado, a morfologia do espaço público é

importante, na medida em que afeta a forma como as pessoas dele se apropriam e, consequentemente, determina diferentes possibilidades de estilos de vida.

Algumas das reflexões atuais sobre a cidade criativa tendem a adotar uma lógica funcionalista e economicista, que concebe a aglomeração de "indústrias" criativas com vista à criação de economias de escala, como se se tratasse da organização de um eficaz parque empresarial. Trata-se do mesmo racional sob o qual continuamos a promover um desenvolvimento urbano não sustentável baseado na suburbanização, no zonamento funcional, e na absoluta dependência do automóvel. O que o exemplo desses "bairros criativos" demonstra, no entanto, é que a competitividade de um território pode ser atingida de forma sustentável se ele for entendido enquanto um ecossistema complexo, que evolui e se adapta às novas condições de forma incremental, prosseguindo formas inovadoras sem no entanto perder a continuidade com a tradição e as formas do passado.

O presente estudo aborda apenas alguns aspectos essenciais, mas necessariamente parcelares, da criatividade do meio urbano. O aprofundamento do estudo desses bairros, nas suas múltiplas componentes, pode contribuir decisivamente não apenas para a sua própria continuidade enquanto territórios urbanos criativos, como também para o futuro desenvolvimento de cidades competitivas, mas social e culturalmente responsáveis.

Luís Balula
Ph.D. Planning & Public Policy, Rutgers University. Arquiteto e Urbanista. Investigador no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.
lbalula@copper.net

Notas

(*) Artigo desenvolvido no âmbito do projeto Creatcity – uma cultura de governança para a cidade criativa: vitalidade urbana e redes internacionais. O projeto de investigação Creatcity (2007-2010), do DINÂMIA-CET/ISCTE–Universidade de Lisboa, é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MCTES).

(1) Encontramo-la por exemplo nas teorias que abordam o espaço público enquanto lugar liminal de celebração da diferença e de encontro com o "outro"; enquanto lugar objetificado por pressões de privatização, comercialização e gentrificação; ou enquanto lugar de contestação e conflito.

(2) Meus itálicos.

(3) À data, predominantemente igrejas e capelas, mas também diversos colégios, alguns palácios, e as múltiplas arcadas existentes.

(4) Cf. por ex.: Jacobs, 1961, 1969; Lynch, 1981; Lozano, 1990; Jacobs, 1993.

(5) Jane Jacobs identificou quatro pré-condições para a criação e preservação de bairros vibrantes e com diversidade: (1) grande densidade de população e de atividades; (2) mistura de usos; (3) ruas e quarteirões de pequena dimensão e amigáveis para o peão; (4) manutenção de edifícios antigos misturados com outros mais modernos.

(6) Correspondente a uma distância máxima de 600 metros, ou o equivalente a cerca de 7 minutos a pé entre os lugares mais centrais do bairro e os lugares mais distantes

(7) Por exemplo residencial e comercial, ou residencial e escritórios.

(8) Idealmente numa relação de 1:1.

(9) O trabalho de campo decorreu, nas três cidades, em períodos distintos, entre 2008 e 2009.

(10) Ver descrições pormenorizadas da gênese e evolução dos três bairros em: Roldão, Vasconcelos e Latoeira, "Um estudo sobre as Cidades Criativas–Apresentação do diagnóstico aos estudos de caso: Lisboa, São Paulo e Barcelona" (2010), artigo produzido no âmbito do projeto Creatcity, no qual o presente estudo igualmente se insere.

(11) "*Walk Score*" é um algoritmo que calcula a pedonalidade *(walkability)* de um endereço baseado na distância a que ele se encontra de uma série de atividades urbanas. O que é medido é a possibilidade de se ter um estilo de vida não dependente do automóvel para o dia-a-dia. O algoritmo inclui as seguintes atividades: mercearias e supermercados, restaurantes, cafés, bares, cinemas, escolas, parques, bibliotecas, livrarias, ginásios, farmácias, lojas de ferragens, lojas de vestuário e lojas de audiovisuais. O rigor do método depende do rigor dos registos atualizados do "*Google Maps*", no qual se baseia. O *website* http://www.walkscore.com/, onde é possível realizar estes cálculos, foi lançado em 2007 e tem vindo desde aí a ser desenvolvido e aperfeiçoado.

(12) http://www.walkscore.com/ (accessed 28/1/2010):
90–100% = *Walkers' Paradise: Most errands can be accomplished on foot and many people get by without owning a car.*
70–89% = *Very Walkable: It's possible to get by without owning a car.*
50–69% = *Somewhat Walkable: Some stores and amenities are within walking distance, but many everyday trips still require a bike, public transportation, or car.*
25–49% = *Car-Dependent: Only a few destinations are within easy walking range. For most errands, driving or public transportation is a must.*
0–24% = *Car-Dependent (Driving Only): Virtually no neighborhood destinations within walking range. You can walk from your house to your car!*

(13) Arredondado às dezenas.

(14) 22 no total: 8 no Bairro Alto; 8 em Vila Gracia; 6 em Vila Madalena. Os entrevistados incluem: consultores de desenvolvimento urbano, de políticas públicas e de indústrias criativas; agentes de instituições ligadas à produção e organização de atividades culturais; agentes da administração pública local (municípios, ayuntamentos ou prefeituras); atores institucionais e governamentais (níveis central, regional ou federal); e agentes decisivos no pensamento da cidade (urbanismo, desenvolvimento econômico e/ou social). Para uma descrição pormenorizada das entrevistas e dos agentes entrevistados ver Roldão, Vasconcelos e Latoeira (2010) "Um estudo sobre as Cidades Criativas–Apresentação do diagnóstico aos estudos de caso: Lisboa, São Paulo e Barcelona", artigo produzido no âmbito do projeto de investigação Creatcity, no qual o presente estudo igualmente se insere.

(15) A noção de competitividade territorial, tal como foi abordada no âmbito do projeto de investigação Creatcity, no qual o presente estudo se insere, implica "a capacidade de um espaço oferecer qualidade de vida e bem-estar aos seus cidadãos, permitindo-lhe assim sustentar, justamente, atividades e dinâmicas de desenvolvimento diferenciadoras face aos outros territórios".

Referências

ACS, Z. J. (2002). *Innovation and the Growth of Cities*. Cheltenham, Edward Elgar.

ALDOUS, T. (1992). *Urban Villages: A concept for creating mixed-use developments on a sustainable scale.* Londres, Urban Villages Group.

BALULA, L. (2000). Um novo urbanismo para as áreas metropolitanas: tradição e a cidade do futuro. *Revista Urbanismo*, n. 4.

BARNETT, J. (2003). *Redesigning cities: principles, practice, implementation*. Chicago, IL: APA, Planners Press.

CARMONA, M.; HEAT, T.; OC, T. e TIESDELL, S. (2003). *Public places, urban spaces: the dimensions of urban design*. Londres, UK, Architectural Press.

CARR, S.; FRANCIS, M.; RIVLIN, L. G. e STONE, A. M. (1992). *Public Space*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.

CHAPMAN, T. (2006). Public Space. *Encyclopedia of Human Geography.* SAGE Publish. Disponível em: <http://www.sage-ereference.com.proxy.libraries.rutgers.edu/humangeography/Article_n238.html>

CHATTERTON, P. (2009). Will the real Creative City please stand up? *City,* v. 4, n. 3, pp. 390-397. Disponível em: http://www.paulchatterton.com/wp-content/uploads/2009/05/chatterton-creative-city-stand-up.pdf. Acesso em: consultado em 3/12/2010.

CNU – Congress for the New Urbanism (2000). Charter of the New Urbanism. Leccese, Michael and Kathleen McCormick (eds.). Nova York, McGraw-Hill.

COSTA, P.; VASCONCELOS, B. e SUGAHARA, G. (2007). "O meio urbano e a génese da criatividade nas actividades culturais". Comunicação no 13º Congresso APDR Recriar e Valorizar o Território. Açores, Portugal.

FLORIDA, R. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Nova York, Basic Books.

GARREAU, J. (2001). "Face to face in the information age". Comunicação no Congresso City Edge 2: Center vs. Periphery. Melbourne, Australia.

GEHL, J (1987). *Life between buildings: using public spac*e. Nova York, Van Nostrand Reinhold (versão original em dinamarquês, 1971).

GLAESER, E. L. (2000). "The new economics of urban and regional growth". In: CLARK, G. L.; FELDMAN, M. P. e GERTLER, M. S. (eds.). *The Oxford Handbook of Economic Geography.* Oxford, Oxford University Press.

HANNIGAN, J. (1998). *Fantasy City: Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. Londres, Routledge.

HOSPERS, G.-J. (2003). Creative cities: breeding places in the knowledge economy. *Knowledge, Technology, & Policy*, 16(3), pp. 143-62.

JACOBS, A. B. (1993). *Great streets*. Cambridge, MA, MIT Press.

JACOBS, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nova York, Random House.

_____ (1969). *The economy of cities*. Nova York, Random House.

LANDRY, C. (2000). *The creative city: a toolkit for urban innovators*. Londres, Earthscan.

LOZANO, E. (1990). *Community design and the culture of cities*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.

LYNCH, K. (1981). *A theory of good city form*. Cambridge, MA, MIT Press.

MITCHELL, W. (1999). *e-topia: 'Urban Life, Jim – But Not as We Know It*'. Cambridge, MA, MIT Press.

OORT, F. G. van (2003). *Urban growth and innovation: analysis of spatially bounded externalities in the Netherlands*. Aldershot, Ashgate.

PEKELSMA, S. (2010). We are fed up with the way the city uses us for its creative image. *EUKN*. Disponível em: http://www.eukn.org/eukn/news/2010/02/interview-christoph-twickel_1034.html. Acesso em: 3/12/2010.

QUIGLEY, J. M. (1998). Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), pp. 127–38.

WALTERS, D. e BROWN, L. L. (2005). *Design first, design-based planning for communities*. Burlington, MA, Architectural Press.

WARREN, S. (2006). Public Space. *Encyclopedia of American Urban History.* SAGE Publish. Disponível em: <http://www.sage-ereference.com.proxy.libraries.rutgers.edu/urbanhistory/Article_n344.html>

Texto recebido em 6/nov/2010
Texto aprovado em 16/dez/2010

Um grande projeto entre o mar e as colinas: a renovação urbana da cidade italiana de Gênova

A major project between the sea and hills: urban renewal of the Italian city, Genoa

Clarissa M. R Gagliardi

Resumo

A partir dos anos 1990, iniciou-se, no centro histórico da cidade italiana de Gênova, um conjunto de intervenções com o objetivo de enfrentar os problemas socioeconômicos que se abateram sobre a cidade e, particularmente, sobre sua área central, com a crise de desindustrialização dos anos 1970-80. Por meio da exposição de dois programas de requalificação urbana, denominados URBAN 2 e Contratto di Quartiere del Ghetto, o texto analisa as estratégias de intervenção em áreas centrais históricas e propõe relativizar o caráter exclusivamente mercantil que tende a envolver as práticas de renovação urbana contemporâneas.

Palavras-chave: programas de requalificação urbana; centros históricos; Itália; Gênova.

Abstract

As of the 1990s, a set of urban interventions began to take place in Genoa's historical center with the purpose of facing the social and economic problems that had hit the city, particularly the central area, as a result of the deindustrialization crisis of the 1970-1980s. Through presentation of two urban redesign programs, denominated URBAN 2 and Contratto di Quartiere del Ghetto, the article analyses the strategies of intervention in historical center areas, and brings into question the exclusively mercantile approach that tends to be involved in contemporary urban renewal practices.

Keywords: *urban redesign programs; historical centers; Genoa; Italy.*

A variedade de termos que indicam operações de intervenção urbana envolve diferenças conceituais,[1] mas procura enfrentar problemas semelhantes. Bastante debatida entre estudiosos que analisam as transformações da cidade, a problemática envolvida em grandes projetos de renovação urbana está estreitamente relacionada às economias urbanas.

A passagem do regime de acumulação capitalista do sistema fordista para o sistema de acumulação flexível a partir dos anos 1970 refletiu uma articulação de intervenções urbanas menos preocupadas com o conjunto da cidade e mais parciais e fragmentadas, que deram lugar a algumas estratégias de intervenção urbana visando a recuperação de áreas que perderam vigor econômico (Harvey, 1994).

O avanço tecnológico das comunicações e dos transportes permitiu cada vez mais a desconcentração e o "descentramento" da cidade, além da diversificação das formas arquitetônicas que, da produção em massa, passou à personalização, exprimindo a variedade de estilos arquitetônicos. Para Harvey, essa maneira de transformar a cidade por meio da espetacularização de espaços tornou-se um meio de atrair capital e pessoas num período de competição entre cidades e empreendedorismo urbano, intensos a partir dos anos 1970 (ibid., p. 92)

Como parte desse processo de reestruturação produtiva, ocorre a ascensão das atividades financeiras, de um terciário avançado e reconhece-se o setor de turismo e lazer como parte importante das atividades culturais que passam a ter lugar nesse novo cenário urbano. O contexto no qual o tal fetichismo exercido pelas novas formas arquitetônicas apontado por Harvey representa a consolidação da importância dos bens simbólicos na economia urbana e, na exploração dessa diversidade de preferências estéticas, produz-se um capital simbólico que assume valor econômico, escamoteando a base real das distinções econômicas (ibid.).

Para Arantes (2009), o planejamento chamado estratégico que tem originado inúmeros projetos de requalificação urbana pelo mundo resulta da hegemonia dos Estados Unidos, como efeito da globalização sobre as políticas de ocupação do território urbano. "Um modelo de urbanização que está muito mais próximo da gestão urbana empresarial de matriz americana que acabou se generalizando" (ibid., p. 20). Além disso, a cultura funcionaria aí como elemento fundamental de "coalizão de classes e interesses", concluindo que essa centralidade da cultura faz convergir a participação ativa das cidades nas redes globais por meio da competitividade econômica, obediência aos requisitos de uma empresa gerida para máxima eficiência e a prestação de serviços que dê a ideia de cidadania induzida pelas atividades culturais (ibid., p. 47).

Para Borja e Castells (1996), no entanto, um plano estratégico deveria ser a "definição de um projeto de cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações políticas públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos". Esse "Plano de Cidade" deveria representar uma grande oportunidade democrática, oferecendo respostas integradas aos problemas da sociedade e, ao mesmo tempo, permitindo reconstruir o sentido de cidade e do território (ibid., p. 162).

Ao analisar as limitações dos grandes projetos urbanos nos moldes do planejamento estratégico nos últimos anos, Campos Neto

e Somekh (2005) evidenciam o problema de considerar o grande capital financeiro ou imobiliário como agentes capazes de alavancar iniciativas de renovação das cidades, pois tendem a incorporar e reproduzir a lógica econômica dominante, além de financiar melhorias urbanas que acabam sendo usufruídas primordialmente pelos próprios "investidores" e seus clientes.

Em seu estudo sobre o caráter emblemático das novas formas urbanas representadas pelas cidades de Curitiba e Barcelona, Sánchez (2003) identifica que as estratégias de renovação urbana transformam de fato os espaços em mercadorias. Em sua análise, essas parcelas renovadas de cidade são fruto de novas formas de ação que criam espaços cada vez mais homogêneos mundialmente, moldados a partir de valores culturais e hábitos de consumo do espaço que se tornaram dominantes na escala mundial. Para a autora, essa seria uma tendência que homogeneiza a experiência urbana e esconde por detrás da modernização dos espaços renovados um obscurecimento das diferenças no espaço e no tempo sociais. Sánchez identifica os processos relativos à produção e ao consumo do espaço-mercadoria presentes também na cidade como um todo e verifica o auge dessas transformações a partir dos anos 1990. Nesse processo, as cidades sofrem transformações para que possam se inserir economicamente nos fluxos globais, sendo para isso renovadas em seu espaço e em sua imagem para serem vendidas. Uma estratégia recorrente para superar as crises, mas vinculada, porém, a uma série de escolhas políticas mascaradas pela receita de sucesso da combinação entre o planejamento estratégico e a venda das cidades (ibid., pp. 46-50).

De fato, Gottdiener (1993) já apontou que, nos Estados Unidos, o aumento das dotações para projetos de reurbanização a partir dos anos 1960 baseava-se em explicações sobre a necessidade de aumentar o controle social nos guetos, bem como em reação à perda de mão de obra industrial que devastou os centros urbanos. Contudo, de um lado, o sucesso comercial de tais ações foi limitado e falho enquanto medida social para propiciar moradia às classes de baixa renda, de outro, os programas de renovação urbana contribuíram para o processo de remoção de vastas seções da cidade para a construção de torres de escritórios e apartamentos de luxo. Ou seja, uma reurbanização dos centros comerciais produzida de acordo com interesses particulares, com a articulação do setor imobiliário e do Estado.

Tendências semelhantes já foram bastante analisadas. A revitalização de áreas patrimoniais no centro da Cidade do México nos anos 2000 parece também representar uma forma de intervir na cidade sem um plano mais abrangente para a cidade e cujo efeito foi muito limitado em relação à magnitude do problema. De acordo com as análises feitas por Cobos e de la Tijera (2006), a revitalização do centro foi entregue sem objetivos, nem concursos, nem regras conhecidas a um dos empresários mais ricos do mundo, fazendo o governo do Distrito Federal assumir um duplo papel, moralmente conflituoso, de promotor capitalista da operação e de cabeça de um conselho consultivo inoperante e elitista em cuja composição não se incluía usuários, vizinhos ou moradores da área, vítimas do processo de expulsão gerada por toda a revitalização de caráter empresarial. Dentre a complexa trama de ações econômicas e sociais necessárias para revitalizar

e repopular o centro histórico, só foram adotadas as mais visíveis: embelezamento das ruas e praças, pintura das fachadas, desalojamento de vendedores ambulantes e incremento da segurança pública na parte mais visível, comercial e turística. Não se enfrentaram os problemas de fundo do patrimônio histórico-social (ibid., p. 169).

Ao discutir o problema dos centros históricos e sua recuperação a partir do caso do centro da cidade italiana de Bolonha, que se tornou emblemática da função social da ação de renovação, Cervellati e Scannavini (1973) sustentam que essa temática deve ser considerada partindo-se de uma análise crítica do sistema de desenvolvimento do país e afirmam que "não se pode definir uma política 'de centro histórico' autônoma e marginal à política econômica e territorial mais geral". Além disso, para esses autores, a operação de renovação dos centros históricos deve ser realizada principalmente com a intervenção pública, destinando a área recuperada aos grupos sociais que já habitavam ali anteriormente ou àqueles que, em geral, são direcionados às periferias, atrelando-se a renovação do centro histórico ao direito das classes populares de nele habitar. Um programa simultaneamente urbanístico e social e realizado diretamente por todos os cidadãos (ibid., p. 125).

Porém, há que se considerar as mudanças no contexto urbano e político entre as intervenções de Bolonha nos anos 1960 e 70 e os dias atuais. Seria anacrônico adotar essa experiência como referência para políticas de requalificação urbana ante os problemas urbanos que nos são colocados hoje em escala global e específicos em cada contexto sócio-histórico. Mesmo para Bolonha, trata-se de um desafio para a atual administração lidar com a complexidade dos novos problemas urbanos presentes no seu centro histórico, como a imigração, a necessidade de ocupação dos jovens e a segurança, ao lado da substituição do Estado-empreendedor dos anos 1960-70, pelo *slogan* dos anos 1990 *meno stato più impresa*.[2] Contudo, a participação e o necessário atrelamento das preocupações urbanísticas às problemáticas sociais no planejamento são ainda reclamados.

Vários estudos sobre experiências semelhantes identificam o viés mercantil e reforçam as críticas sobre os projetos de renovação urbana que reproduzem a lógica econômica.[3] No entanto, em meio à aparente homogeneidade desses processos, um olhar mais cuidadoso para as especificidades de algumas cidades que vêm realizando projetos de requalificação pode revelar intenções que não se enquadram totalmente dentro do quadro unívoco de cidade renovada exclusivamente para o consumo e tentam recuperar as tais "formas alternativas ao funcionamento normal do mercado" (ibid.), preconizadas na Itália dos anos 1970.

Em função dos processos de metropolização e transformação dos centros urbanos nos últimos anos, verificou-se na Itália uma evasão da população dos grandes centros, sobretudo no norte do país, para cidades menores, que oferecessem moradia mais acessível e serviços eficientes. Gazzola (2003) concorda que esse processo de esvaziamento presente em uma série de centros urbanos e que ajudou a impulsionar projetos de requalificação tende a fazer com que se substitua o tipo de residente das classes menos abastadas para grupos

sociais capazes de pagar pelas melhorias realizadas na área. Essa *gentrification* decorre das características de intervenção nos padrões arquitetônicos, da inserção de serviços qualificados e da mudança dos padrões fundiários que muitas vezes determinam o aumento do preço dos imóveis. De acordo com seus estudos, esse fenômeno de enobrecimento com consequente substituição de população moradora e usuária dos serviços foi muito mais recorrente nas experiências norte-americanas do que nas europeias, onde as administrações locais tendem a sustentar a permanência das populações tradicionais dos bairros reabilitados. Como exemplos de ações que podem minimizar a gentrification, Gazzola cita o auxílio para o pagamento de aluguéis, os incentivos para reestruturação de imóveis para os próprios moradores e a isenção fiscal para que os proprietários sejam estimulados a participar do processo de requalificação (ibid., pp. 27-29).

Nesse cenário de ações de renovação urbana criticadas por seu viés enobrecedor e por se mostrarem incapazes de resolver os problemas de fundo das cidades, Gênova apresenta alternativas para reverter o quadro de esvaziamento de seu centro histórico que merecem algum destaque.

A exemplo de tantas outras cidades europeias, Gênova também lançou mão dos grandes eventos como oportunidades de mudança. As comemorações "Colombianas", o encontro do G8 e Gênova Capital Europeia da Cultura[4] foram um marco não só na visibilidade da cidade no exterior como, e sobretudo, na arregimentação de recursos que permitiram a dotação de uma série de infraestruturas urbanas importantes, bem como o início da requalificação do centro histórico e do antigo porto.

Desde 1992, o centro histórico de Gênova recebeu cerca de 14 programas que visam a requalificação urbana da área. A maior parte das intervenções promoveu obras de urbanização primária e secundária, provisão de moradia – construção, recuperação e subvenção do Estado para facilitar o acesso aos imóveis – e de serviços públicos, mas também tiveram lugar iniciativas de geração de emprego e renda, inclusão de edificações históricas na lista do patrimônio mundial, restauro do patrimônio arquitetônico e valorização do sistema de museus da cidade. A requalificação do *waterfront* envolve a dotação da área do antigo porto de uma série de equipamentos turísticos, culturais e de lazer e possui uma escala diversa de intervenções, mostrando também alguns impactos sobre o centro histórico em função da proximidade das áreas e da nova comunicação estabelecida entre elas.

Em função do reduzido espaço deste texto para tratar da especificidade de todas essas iniciativas, buscou-se evidenciar a preocupação com o tratamento conjunto de aspectos urbanísticos e socioculturais a partir de duas experiências de intervenção específicas. Primeiramente, trato de algumas características do centro histórico genovês no período em que as iniciativas de renovação urbana começaram e destaco então, o Programa da Comunidade Europeia URBAN 2 e o Contratto di Quartiere, implementado com recursos do Ministério da Infraestrutura italiano, Região Ligúria e Prefeitura de Gênova.[5]

Os Programas Urbanísticos URBAN 2 no Centro histórico e o Contratto di Quartiere no Bairro do Gueto

O centro histórico de Gênova[6]

O centro histórico genovês estende-se por uma superfície de aproximadamente 113 hectares, avançando para a área portuária histórica, atualmente em vias de reconversão funcional para uso urbano. Essa zona é caracterizada por uma grande densidade edilícia, assentada sobre uma trama viária medieval, distribuída em cerca de 2.500 edifícios e uma população de aproximadamente 23.000 habitantes.

Entre finais do século XIX e início do XX verifica-se certo abandono da cidade medieval em direção a ocupações da "cidade nova", para fora dos muros. Sobre essas escolhas de saída do centro medieval pesaram uma série de conceitos higienistas, o desenvolvimento da cidade industrial, a suplantação do porto histórico por outros mais modernos e novas preferências habitacionais dificilmente alcançáveis no centro histórico. Como resultado, a diminuição de investimentos na área central e mais antiga da cidade acabou levando a um abandono sucessivo de suas habitações, desestruturando seu tecido econômico e social.

O centro histórico passa a viver um progressivo processo de marginalização que passou a desencadear uma série de problemas de ordem social sempre mais graves e concentrados. A degradação do local com a consequente redução dos valores dos imóveis acabou provocando uma ocupação local por migrantes pobres do sul do país, em direção ao norte mais promissor em termos de empregos na indústria. O crescimento urbano do pós-guerra e esta primeira onda migratória que adotou o centro histórico como seu primeiro espaço de acolhimento, já em condições bastante precárias de habitabilidade, favoreceram gradualmente a substituição do tecido social historicamente instalado, além de fenômenos de degradação física dos edifícios que se seguiram ao abandono e depauperamento da estrutura econômica, ligada principalmente à atividade comercial.

A proximidade desse centro com a zona portuária, distante por sua vez dos novos centros mais modernos, contribuiu para consagrar o centro histórico como espaço marginalizado. Nos anos 1980, a situação desse centro histórico é descrita como espaço da criminalidade, todavia, seus crimes ainda são de pequeno porte e suas diferenças sociais diziam respeito basicamente à diversidade étnica nacional, representada pelas diferenças entre dialetos e costumes dos italianos do sul e aqueles no norte.

Mas a radicação da criminalidade passou a ser crescente aí, sobretudo com a difusão das drogas e, mais recentemente, com o estabelecimento precário de numerosos imigrantes da segunda onda migratória. Os chamados "extracomunitários", nos anos 1990, também vieram a adotar o centro histórico, especialmente suas áreas mais precárias, como primeira moradia em Gênova, o que agudizou a situação já delicada da região. Tais áreas, já desocupadas pelos meridionais[7] que melhoraram sua situação financeira e transferiram moradia, tornaram-se a única opção acessível a esses novos imigrantes, especialmente oriundos da África e América do Sul e,

particularmente, aqueles cuja situação os obriga a viver na ilegalidade, em imóveis com baixa qualidade habitacional e, muitas vezes, sob contratos abusivos de proprietários que veem nessa exploração uma fonte de renda.

Antigos moradores genoveses resistiam (e resistem) vivendo no centro, um misto de necessidade econômica e de relação afetiva que os impulsiona na luta pela manutenção desse espaço. Depoimentos colhidos[8] com a população idosa de alguns bairros do centro histórico genovês revelaram uma longa relação com o centro, um vínculo territorial que se quer manter, não obstante seja difícil sustentar a situação de precariedade. As relações com antigos vizinhos vão escasseando e a característica de passagem dos imigrantes dificulta a criação de laços sociais mais duradouros e necessários à reconstrução de uma vida de bairro.

Gênova é uma cidade com problemas de espaço por localizar-se entre o mar e as montanhas. Isso acarreta poucas condições para expansão e promove uma reconstrução sobre si mesma, muitas vezes aumentando em altura, mas deixando os planos inferiores sem luz, sem ventilação, sem condições de habitabilidade e favorecendo o isolamento de determinados bairros. Ademais, a cidade consolidou-se com grandes indústrias siderúrgicas e, portanto, com maiores dificuldades de reconversão de seus espaços, menos flexíveis em função dessa característica. É no enfrentamento dessa situação que Gênova vem contribuir com o debate sobre requalificação urbana.

Nos últimos anos da década de 1990 e início de 2000, enquanto alguns fenômenos de degradação se abateram sobre áreas ainda recentemente vitais, registra-se uma inversão parcial de tendência em algumas situações locais em função de intervenções urbanas importantes. Pela peculiaridade de estar defronte ao porto histórico, pela especificidade física e o relativo potencial de transformação de algumas áreas, foi sendo introduzida a recuperação espontânea e difusa de alguns bairros centrais. A reconquista do porto antigo, em particular, introduziu um desvio do baricentro da cidade em sentido ao mar, que está progressivamente reconduzindo o núcleo antigo para a posição central.

À degradação e ao descarte do centro histórico se contrapõem características e valores positivos únicos e peculiares da área central, entre os quais um conjunto urbano notável, que esconde sob um aparente degrado valores arquitetônicos e habitacionais muito significativos com um forte potencial de atração turística; a posição central das atividades, dos serviços urbanos principais e do sistema se transporte; a convivência de funções e classes sociais diversificadas; a propensão para a facilidade de encontros e agregações sociais espontâneas, que são um traço forte da identidade do centro histórico; a preponderância de muitas zonas exclusivas para pedestres; serviços altamente qualificados, sobretudo em termos de atividades e estruturas culturais e sedes do sistema educacional universitário como museus e faculdades. Esses aspectos evidenciam a importância de garantir os investimentos para a recuperação e manutenção das características identitárias e das funções urbanas do centro histórico.

A região central genovesa possui um patrimônio habitacional muito antigo (segundo o dado censitário de 1991, 7.925 habitações em 9.638 foram construídas antes de 1919) e, em alguns casos, muito defasados: uma habitação

em cada nove não possui banheiro nem sistema de aquecimento. Se somadas a elevada densidade e as condições de degradação devido à idade do patrimônio e às suas características intrínsecas, as intervenções de manutenção voltadas à adequação aos padrões habitacionais contemporâneos tornam-se difíceis e onerosas.

São significativos também os dados relativos às habitações não ocupadas levantados no censo de 1991: trata-se de 12.372 habitações (em 1971 eram 12.911), das quais 2.734 vazias (22,1%), enquanto que na cidade essa média é de 9,3%. O alto número de habitações desocupadas é um indicador significativo do nível de degradação, além dos problemas sociais aí desencadeados.

Seus espaços públicos são quase inexistentes, pela característica urbana medieval muito densa e privada de locais coletivos (por exemplo, as praças representam apenas 4% da superfície); pelo mesmo motivo, é difícil instalar serviços públicos adequados aos padrões atuais nesse centro histórico. Contribui para o agravamento do problema da escassa qualidade ambiental, a insuficiência de infraestrutura de esgoto, iluminação e recolhimento de lixo.

Durante o período de exame do perfil demográfico do centro histórico realizado pela prefeitura de Gênova em 2004, evidencia-se um fenômeno: no interior dos limites históricos, a população pesquisada pela administração municipal permanece substancialmente estável por quase um século, ou seja, 55.503 unidades em 1861 para 51.809 em 1951. Ao contrário, nos quarenta anos sucessivos, a população cai a menos da metade, passando a 22.303 habitantes em 1991. Nos últimos dez anos, todavia, esse dado se estabiliza, aliás, apresenta-se em leve aumento (23.216 habitantes em 2000),[9] enquanto que, no que tange à realidade geral genovesa, a tendência foi negativa (decréscimo de 6,84% com relação a 1991).[10] Parece, portanto, que o esvaziamento do centro histórico esteja contido, demonstrando-se algum tipo de estabilidade.

Os dados referentes a 2000 confirmam a acentuação do caráter demográfico anômalo do centro histórico com relação à realidade da cidade: cruzando os vários indicadores, tem-se uma população de idade jovem e de sexo masculino, tanto italiana quanto estrangeira. No que se refere aos residentes de nacionalidade italiana, trata-se de jovens, segundo análises da prefeitura, provavelmente em busca de uma primeira habitação a preços acessíveis e localizada próximo aos centros recreativos e culturais urbanos. Todavia, acentua-se a imigração estrangeira, com a predominância dos países do terceiro mundo (a predominância no centro histórico é de marroquinos e senegaleses), e que se concentra nas áreas mais degradadas, ocupando os alojamentos em situação de superpopulação.

Com relação às características socioeconômicas dos residentes, confirma-se a coexistência de desequilíbrios: do ponto de vista da escolarização, o centro histórico apresenta a maior incidência de diplomados por 100 habitantes (7.5% comparado a um índice médio de 6.3) e, ao mesmo tempo, o percentual mais alto de pessoas sem título de estudo (12.6% contra 7.6%).

A alta incidência de diplomados indica como algumas áreas do bairro gozam de condições ambientais favoráveis e apreciadas pela faixa culturalmente elevada da população urbana. O alto percentual de solteiros requer

uma atenção particular em busca de lugares e momentos de agregação social, também valorizando uma vocação natural do centro histórico às trocas sociais, ligada à alta densidade edilícia e da grande quantidade de áreas exclusivas para pedestres.

No que se refere à situação sócio-ocupacional, o centro histórico registra uma incidência de ocupados maior do que a média da cidade (taxa de atividade de 46,5% com relação a 39,9%), mas ao mesmo tempo é maior a incidência de pessoas não ocupadas – desocupados e jovens em busca do primeiro emprego – (24,1% contra a média de 14,6% da cidade).

Sobre os aspectos econômicos, especialmente, a presença de uma densa e imbricada atividade econômica composta de pequenas e médias empresas comerciais e artesanais é característica histórica da economia do centro. No passado, tal atividade produtiva ocupava todas as principais vias do centro histórico, constituindo importante fator ocupacional e representando por si só um fator de mitigação com relação aos fenômenos da microcriminalidade. A evolução do conjunto da economia da cidade e as transformações estruturais do setor comercial têm corroído essa característica: a rede distributiva de varejo passou de 1.597 unidades em 1991 para 1.417 em 1999, com uma queda de 11,3%.[11]

Entre os fatores críticos está também o progressivo fechamento de pequenas atividades artesanais e comerciais de longa tradição, devido ao fato de que os atuais funcionários e proprietários, já idosos, não têm identificado jovens para quem transferir a atividade. O enfraquecimento dessa estrutura também é evidenciado por meio do dado relativo ao número de estabelecimentos comerciais/artesanais localizados no andar térreo dos edifícios que acabam inutilizados: sobre um total de cerca de 7.500 estabelecimentos, cerca de 1.500 (20%) encontram-se. Muitos outros, além disso, são subutilizados ou utilizados para outros fins (por exemplo como garagem, depósito de material de construção, ocupados como residência por imigrantes clandestinos ou espaço de prostituição).

O programa URBAN

O programa URBAN é uma iniciativa comunitária[12] financiada com recursos do Fundo Estrutural da União Europeia. Os objetivos dos fundos estruturais para o período de 2000 e 2006 foram o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas, a reconversão econômica e social de zonas com problemas estruturais e a criação de postos de trabalho.

Em sua primeira fase, realizada de 1994 a 1999, o URBAN 1 visou projetos de recuperação de infraestrutura, criação de postos de trabalho, combate à marginalização social e requalificação ambiental. Na segunda etapa, de 2000 a 2006, o URBAN 2 focou projetos de revitalização econômica e social e a constituição de uma rede de cidades para a troca de experiências.

O URBAN 2 abarcou 70 zonas desfavorecidas em toda a União Europeia, cujo financiamento total atingiu 730 milhões de euros e envolveu 2 milhões de pessoas.[13] Dentre as várias cidades italianas que foram contempladas com os recursos do Programa URBAN, Gênova foi a única a beneficiar-se das duas fases. Durante o URBAN 1, Gênova privilegiou 2

distritos industriais em declínio: Cornigliano e Sestri; no URBAN 2, a área escolhida foi o centro histórico.

O programa no centro histórico de Gênova foi aprovado em decisão da Comissão Europeia em novembro de 2001, com um financiamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FESR – de cerca de 30 milhões de euros para sustentar estratégias de requalificação urbana que preveem a integração de intervenções de natureza física, socioeconômica e cultural. São ações de melhoria da qualidade de vida no bairro com a realização de espaços para serviços públicos, a valorização do patrimônio histórico e artístico, a melhoria da situação econômica e a sustentação das classes sociais mais frágeis.

O programa financia intervenções em quatro eixos prioritários, com atenção particular aos três primeiros:

Eixo 1 – Valorização e requalificação urbana: voltado para a melhoria da qualidade de vida por meio da realização de espaços públicos e valorização do patrimônio histórico, artístico e arquitetônico. Com os recursos destinados a obras nesse eixo, foram realizadas ações de reforma, pavimentação, tratamento das instalações subterrâneas e melhoria de espaços como praças, mercados , ruas e avenidas da região central, além da recuperação de um edifício histórico na zona da beira-mar e a instalação aí de um museu do mar e da navegação.

Eixo 2 – Revitalização socioeconômica e cultural: voltado para a melhoria da situação econômica, das condições de moradia e da segurança dos espaços públicos, junto à sustentação de faixas sociais mais frágeis. Os recursos destinados a esse eixo permitiram realizar uma série de ações para aumentar a segurança da região central, como sistemas de vigilância com câmeras, fechamento de becos sem uso, instalação de espaços para coleta de seringas de usuários de drogas injetáveis, além da construção de banheiros públicos e da aquisição de imóveis para a instalação de serviços públicos como creches, moradias populares, um ambulatório e um *Drop in*.[14] Em termos de ações que favorecessem a agregação social, foi realizado o reconhecimento de competências profissionais para imigrantes, a construção de centros de prestação de serviços sociais e centros socioeducativos com disponibilização de serviços como lavanderias, banhos públicos e atividades recreativas.

Como ajuda à recomposição das atividades econômicas, foram destinados recursos para o financiamento de empresas, auxílio através de incubadoras e concessões para estabelecimentos comerciais em setores do centro, auxiliando na criação de postos de trabalho. Os recursos também foram destinados à recuperação de um edifício histórico em parceria com a Universidade de Gênova para a instalação de um *campus*.

Eixo 3 – Ambiente e mobilidade: investe no transporte alternativo, na melhor conexão entre os bairros e na melhor gestão dos resíduos. Entre as obras realizadas com esses objetivos está a experimentação de pontos equipados para a coleta seletiva de lixo sólido urbano, a reativação de transportes alternativos como elevadores e funiculares, pavimentação com calçamento tradicional e o tratamento das canalizações subterrâneas de alguns percursos históricos.

Eixo 4 – Assistência técnica, informação e divulgação: esse eixo, com a menor parte dos recursos, promoveu uma campanha de

comunicação para a publicização dos projetos realizados, difundindo as problemáticas destacadas e os resultados obtidos com o Programa.

Para a realização do Programa, somaram-se também recursos do estado italiano, da Região Ligúria, do município e de outros sujeitos privados locais. A característica mais inovadora do URBAN 2 em relação a outras políticas e aos outros instrumentos existentes em vários níveis reside no fato de ser um programa integrado e essa integração consiste na superação da perspectiva setorial tradicionalmente praticada nos vários instrumentos de programação das administrações locais. Considera-se um todo composto de numerosos aspectos: o desenvolvimento econômico, a atenção às problemáticas socioambientais, a mobilidade sustentável e as temáticas culturais. O âmbito territorial vem considerado unitariamente e não compondo a programação de setores específicos.

Sua integração também diz respeito à forma de atuação, já que diversos níveis administrativos contribuem para a definição da programação e para sua execução: Comunidade Europeia, Estado, Região, Município. Além disso, pelo fato de definir escalas reduzidas de intervenção, persegue-se o elemento participativo, seja na relação com as organizações da sociedade civil, como também na relação com os cidadãos individualmente.

Dessa forma, cada uma das ações propostas corresponde diretamente a um objetivo, promovendo também sinergias no conjunto das soluções adotadas. A estratégia visa impactos imediatos, mas objetiva, sobretudo, produzir efeitos de continuidade e manutenção no tempo por meio de uma estratégia integrada. Essa estratégia fundamenta-se sobre uma reconquista progressiva do âmbito em questão, operando em uma escala reduzida, no nível do bairro ou de um quarteirão e mediante uma programação voltada às suas características específicas e exigências particulares.

O Bairro do "Ghetto"

O bairro encontra-se diretamente envolvido na área das operações de reconversão funcional e de recuperação urbana, no entanto, ressente-se das transformações ocorridas no seu entorno, já que não produziram efeitos positivos no seu interior.

O Gueto caracteriza-se por um conjunto edilício muito denso, acessível por meio de estreitíssimas passagens, quase como um labirinto, e com edificações de pequenas dimensões caracterizadas por habitações populares controladas inicialmente pela igreja. Durante os séculos XIV e XV, ocorre uma ampliação do perímetro murado no século XII, que inclui novas áreas, entre as quais o Gueto. Entretanto, a vida segue dentro do antigo muro e essas "novas áreas" conservarão uma conotação marginal, com valor imobiliário baixo e presença de classes pobres e será também o primeiro gueto hebraico, que dá nome ao bairro. Entre os séculos XV e XVI, ocorre um vasto processo de renovação arquitetônica, mas enquanto os eixos principais do centro histórico se transformam, no interior dos bairros, como acontece no Gueto, a estrutura urbana permanece inalterada, sofrendo, porém, elevação dos edifícios. A escassez de renovação e manutenção somadas ao fenômeno de elevação das construções dá lugar a uma área densa e estratificada, com problemas de iluminação e umidade, intensamente habitada por classes pobres e em péssimas condições de moradia.

Segundo dados de 2000 da prefeitura de Gênova, a população do Gueto estaria em torno de 1.163 habitantes, com faixa etária entre 35 e 49 anos, enquanto a média da cidade é de 58 anos. A média de residentes estrangeiros (considerando apenas aqueles em situação regular) é de 41,26%, enquanto na cidade essa média é de 26,6% e a renda média anual estimada dessa população é de 7.000 euros, ao passo que a média na província é de 14.000. O percentual de pessoas assistidas por algum tipo de serviço social na cidade é de 32,55 a cada mil pessoas, enquanto no Gueto essa taxa sobe para 238,97, e entre os residentes regulares, o percentual de desocupação é de 14,96%, já na cidade é de 5,83%. Ou seja, todos os indicadores demonstram que se trata de um bairro com situações precárias, tanto em termos materiais quanto sociais, quando comparado às médias da cidade.

O Contratto di Quartiere

O Contrato do Bairro do Gueto chama a atenção pela preocupação com os aspectos socioculturais internos do bairro, bem como com a mudança no quadro de degradação atual a partir de uma estratégia específica para a área e para além de intervenções de caráter físico.

Esse tipo de programa é financiado pelo Ministério da Infraestrutura e pela Região e consiste em projetos de recuperação urbana (edilício e social), promovidos pela prefeitura em bairros marcados pela deterioração das construções, do ambiente urbano, pela carência de serviços e por um contexto de escassa coesão social e problemas habitacionais. No que tange à dimensão arquitetônica e urbanística, esses programas devem renovar o caráter edilício, aumentar os serviços do bairro e melhorar a qualidade das moradias locais. O instrumento estimula as intervenções subvencionadas para habitações e obras de urbanização e a busca de outros financiamentos públicos e privados para ações de caráter social. Seu diferencial está na tentativa de envolver diretamente os habitantes do bairro na elaboração dos projetos.

Tratando-se de uma área onde nem sempre os dados estatísticos conferem exatamente com a realidade, a equipe responsável pelo programa desenvolveu um percurso participativo para colher informações e identificar possíveis parceiros, traçando assim um diagnóstico mais condizente com a situação do bairro, bem como identificando situações que indicassem possíveis focos de ações dos projetos a serem desenhados no interior do *Contratto*.

Por meio de reuniões feitas com representantes de associações atuantes no bairro, de etnias que habitam o Gueto e outros moradores, entrevistas com informantes privilegiados e trabalhos de campo, a prefeitura diagnosticou as principais fontes de reclamações, tais como: as dificuldades de sobrevivência dos imigrantes clandestinos, a sensação difusa de insegurança, doenças relacionadas às péssimas condições de moradia e à superlotação dos imóveis, tráfico e consumo de drogas e os conflitos culturais em função da diversidade de etnias presentes no bairro.

A equipe também consultou os estudantes que gravitam no bairro sobre o uso dos espaços públicos e o grupo apontou a insuficiência de locais para encontros, para atividades socioculturais, para estudo e para almoço, além de terem sugerido a inserção de usos ligados às atividades culturais no bairro, o que melhoraria

a segurança sem a necessidade de controle e vigilância.

Os encontros foram realizados basicamente durante o ano de 2004 e, a partir da análise dos dados colhidos e das propostas encaminhadas pelos participantes durante os encontros, a equipe responsável pelo programa, com o auxílio de assistentes sociais que conheciam aspectos culturais dos grupos étnicos presentes no Gueto, traçou a destinação de uso de alguns imóveis de propriedade pública e consubstanciou as demandas emanadas do território estudado em um conjunto de projetos denominado então, *Contratto di Quartiere del Ghetto* e expostos a seguir:

Residência Social Especial "Casa da Jovem" – trata-se da adequação de um edifício atualmente sem uso, em uma residência especial para mulheres jovens em busca de empregos, além do atendimento às idosas, a ser realizada com financiamento público. Enquanto alguns andares do edifício serão designados para alojamentos, outros receberão auditório, refeitório e escritórios. A obra também conta com capital privado e será submetida à gestão da Arquidiocese de Gênova, a quem pertence o imóvel.

Projeto Operacional Urbano – o projeto prevê um conjunto de obras, tanto de iniciativa pública quanto privada, basicamente focadas na recuperação de um quarteirão ainda com resquícios de destruição provocada por bombardeios da segunda guerra mundial.

Requalificação do patrimônio edificado já existente – consiste em um programa de requalificação de áreas sociais de edifícios privados e/ou de recuperação de unidades habitacionais em edifícios localizados no âmbito da intervenção, financiados com investimento privado com contribuição pública de até 30% do custo da obra de recuperação do interior dos apartamentos.

Finalização da recuperação das vias públicas do bairro – melhoria de todas as vias de circulação da área e recuperação de praças, monumentos históricos e pontos turísticos do bairro para a permanência de moradores e visitantes, com bancos e espaços verdes.

Projeto de instalação de uma escola primária e de estruturas de uso social – instalação de uma escola e de unidades habitacionais de pequeno porte em um edifício público (adquirido com recursos do Programa URBAN 2), a partir de financiamento público.

A "Casa do Bairro" – um espaço polivalente de participação, aberto a todos os habitantes do Gueto para atividades de tipo sociocultural. A ação responde a uma necessidade do bairro de criar um sentido de pertencimento entre as pessoas e o espaço em que vivem. A Casa foi pensada como o centro de um conjunto de trabalhos em rede em prol do bairro. Um espaço que, espera-se, sirva de abertura para dentro e para fora do bairro, dada a péssima conotação do Gueto noutros bairros da cidade. A ideia é de um espaço que crie sinergias necessárias para atingir o objetivo geral de reconstruir progressivamente uma identidade para o bairro, que se mostra extremamente complexa e diversa, sobretudo no que tange à diversidade étnica e geracional. As atividades socioculturais a serem desenvolvidas na Casa buscam o envolvimento ativo do habitante na busca do atendimento de direitos e necessidades das pessoas e na resolução de problemas comuns ali presentes. Busca-se construir novas sociabilidades e solidariedades. Trata-se de uma experiência nova, já que se fala em

requalificar o bairro por meio da criação de uma comunidade local.

As funções pensadas para esse espaço inicialmente abrangem atividades de animação cultural, semanas temáticas, debates interculturais; TV comunitária e criação de um jornal local, organização de biblioteca, hemeroteca e videoteca; atividades educativas e de sustentação para adolescentes e adultos, como alfabetização e cursos de língua; orientação geral sobre serviços do bairro e guichê GLBT,[15] com o fornecimento de informações acerca de aspectos legais, psicológicos, culturais, médico-sanitário, recreativos e formativos para este público específico. No que tange à modalidade de gestão desse espaço, busca-se uma comissão mista envolvendo associações da sociedade civil organizada com trabalhos aderentes às problemáticas locais e com diálogos permanentes com a administração pública.

Cidadania ativa para projetos e gestão dos espaços públicos – ações que se desenvolvem junto à "Casa do Bairro" para pensar conjuntamente a utilização dos espaços públicos comuns do bairro. A organização da população em torno das decisões sobre espaços públicos já foi experimentada em outros locais da cidade, mas a inovação aqui se refere a um âmbito de ações que vá além das decisões sobre usos do espaço público e envolva a realização de ações sociais gerais para o bairro. As ações previstas visam conhecer o território do Gueto, construir identidades, trabalhar conceitos que ajudem nas ações em grupo e operacionalizar ações.

Uma empresa social – laboratório de apoio à instalação de atividades empresariais com a inserção da mão de obra de moradores em condições precárias. As modalidades de ações previstas para esse espaço são, inicialmente, um ponto de alimentação; uma lavanderia; um laboratório de marcenaria para a elaboração de materiais a serem usados nos diversos processos de restauração e reformas em curso no centro histórico; serviços de fotocopiadora e outros suportes para estudantes usuários das estruturas universitárias das proximidades; laboratório de recuperação, reformas e comercialização de mobiliário e objetos de valor artístico e histórico; laboratório de produção e/ou venda de produtos de trabalhos artísticos e tradicionais em geral; laboratório intergeracional dedicado aos jovens em dificuldade, inclusive imigrantes, voltado ao aprendizado de trabalhos artesanais e de restauro e tapeçaria. Por meio de concursos espera-se identificar profissionais para atuarem nas diversas especialidades.

Ambulatório sanitário polivalente e drop-in – (cofinanciado pelo Programa URBAN 2) serviços de medicina geral e de especialidades médicas. A ação pretende atender as faixas mais frágeis que vivem ou circulam no Gueto e que têm dificuldades para encontrar atendimento de determinadas especialidades médicas. No que tange às atividades de enfermagem, será possível agendar atendimentos em domicílio, particularmente aos idosos residentes no bairro. Também estão previstos programas de educação sanitária que poderão ser idealizados com o apoio da "Casa do Bairro". O ambulatório prevê também a presença de profissionais com formação na área da psicologia para atuar na sustentação de pessoas provenientes de outros contextos culturais, de faixas etárias variadas, além de trabalhos de prevenção para grupos de risco. Para a eficácia das funções do ambulatório está prevista a figura de um

mediador cultural que facilite as relações entre as diversas etnias presentes no bairro e os serviços.

O bairro dos artistas – alojamentos para artistas para favorecer um uso dos espaços públicos do bairro com atividades culturais inovadoras e de qualidade. Visa também a abertura do bairro para a cidade por meio de uma imagem positiva no setor da produção cultural e estimular futuras atividades que possam contribuir para o desenvolvimento econômico e ocupacional no bairro. Essa iniciativa tem um caráter experimental e pode também ser espaço para residência de estudantes, para hospedar professores visitantes e agregar atividades de formação, exposições, etc. Os alojamentos que estão sendo recuperados para essa finalidade serão simples, econômicos e alugados por períodos predeterminados em troca da prestação de serviços por parte dos artistas selecionados por meio de concursos públicos.

Alinhadas aos propósitos do *Contratto di Quartiere*, algumas ações em curso no bairro de Prè, vizinho ao Gueto e parte do mesmo distrito, merecem também ser destacadas aqui. Trata-se de intervenções experimentais aprovadas em 1986 e que depois de uma longa fase de sofrimento e desgaste, foram retomadas em 1999 e praticamente concluídas. São parte de um programa financiado pelo Ministério de Trabalhos Públicos e pela Prefeitura para a completa reestruturação da área do bairro de Prè, com a recuperação de cerca de 150 unidades habitacionais e 45 estabelecimentos para uso comercial ou de armazéns.

Foram estabelecidos os critérios de acesso às residências, decidindo-se recolocar as 18 famílias residentes anteriormente, disponibilizar 25% dos alojamentos para núcleos familiares pertencentes a funcionários dos serviços de segurança locais, de reservar outros 40 alojamentos, sem barreiras arquitetônicas, para núcleos de idosos já residentes no centro histórico em condições problemáticas, reservar 13 alojamentos para estudantes, enquanto o restante será colocado à disposição segundo concursos já determinados pela comissão responsável pelo programa.

Por fim, estão em curso, também, intervenções para a potencialização do papel urbano da estação ferroviária Príncipe, muito próxima de Prè e do Gueto, e a melhoria de suas conexões com a área portuária requalificada para uso urbano, visando atrair novos usuários, cujo efeito contribui para aumentar a frequência nos becos e para a revitalização o tecido econômico, melhorando sua fruição e segurança.

Considerações

Segundo um artigo publicado na revista italiana *Urbanistica*, em 2005 (Gabrielli e Bobbio, 2005), se encontra-se em Gênova uma cidade renovada, muito se deve à massa de financiamentos obtidos. De fato, a eficiência dos editais que disponibilizaram recursos para projetos de requalificação urbana, provenientes da Comunidade Europeia, do Estado italiano, da Região Ligúria e também locais, foram fundamentais para Gênova promover mudanças significativas no centro histórico. Alia-se a isso a colaboração entre os entes envolvidos e a manutenção da equipe de profissionais que atuou nesse setor da cidade nos últimos anos.

Observando o conjunto de projetos contemplados pelos programas apresentados

aqui, percebem-se algumas escolhas do poder público que permitem relativizar as críticas que recaem sobre grande parte dos programas de requalificação urbana. O privilegiamento do pedestre em lugar do transporte individual; a recuperação de uma série de edifícios históricos tendo como base minuciosos estudos históricos e urbanísticos realizados durante um longo período que antecedeu as intervenções; o envolvimento da população, dos comerciantes e empreendedores em um movimento conjunto de reconstrução da vida econômica e social perdida com o tempo de abandono da área; os programas de habitação popular, buscando garantir a presença de moradores de diversas classes sociais e minimizando processos de *gentrification* tão característicos de áreas urbanas centrais requalificadas e quase que exclusivamente pensadas para uso turístico; a despeito do recente recrudescimento no tratamento dos imigrantes na Europa, destacam-se as ações de construção de comunidades envolvendo grupos étnicos, bem como atividades visando sua inserção no mercado de trabalho e na vida cultural da cidade; ainda que fonte de polêmicas, também foi importante a destinação da zona portuária como área de lazer, com grandes passeios, bancos, boa pavimentação de calçadas, passagens para pedestres e ligação da área portuária diretamente com ruas da área central, contribuindo para que o centro histórico ocupasse o segundo lugar entre os atrativos mais visitados da cidade, sem transformar esse espaço em um cenário fictício para agradar apenas aos olhos dos visitantes.

É certo que a cidade ainda enfrenta problemas, que em algumas áreas houve de fato valorização imobiliária e pressão sobre moradores e que muitos dos projetos vêm sendo contestados por pesquisadores e pela opinião pública no sentido de cobrar resultados ainda não plenamente atingidos de revitalização de outras. Contudo, muitos resultados começam a ser monitorados e avaliados, sem a distância temporal necessária para verificar a perenidade das mudanças. Cabe ressaltar que o viés das atuações no centro histórico genovês revela escolhas políticas que se diferenciam do pacto de empresariamento urbano denunciado por muitos estudiosos que têm se debruçado sobre planos estratégicos e tentativas de renovação de diferentes cidades pelo mundo.

Problemas críticos exigiram esforços concentrados e especialmente articulados. Parece ser fundamental neste caso o fato de o poder público ter relacionado programas que ao mesmo tempo atuam na área urbana, na geração de emprego e renda, na educação, na moradia, além dos programas sociais, especialmente voltados aos idosos e aos imigrantes.

Em comparação com as intervenções promovidas na zona do antigo porto, onde houve a instalação de uma série de equipamentos culturais voltados ao lazer e ao turismo e com o apelo do fetiche arquitetônico, as ações no interior do centro histórico parecem ter um caráter diferenciado no que diz respeito ao tipo de mudança pretendida e à escala das intervenções. Os pequenos estabelecimentos comerciais que pouco a pouco vão se reapropriando do centro, a inserção dos estudantes como grupo social capaz de gerar uma série de serviços e sociabilidade nas ruas do centro, movimentar os bares, habitar no centro e ser tolerante às diversidades locais são alternativas ao esvaziamento e à privatização do espaço público.

O investimento da Comunidade Europeia no programa URBAN 2 e, sobretudo, a feição que a administração local lhe deu, apresenta um escopo diferenciado de requalificação urbana se comparado, por exemplo, a alguns planos estratégicos financiados pelo BID em cidades latino-americanas,[16] onde a preocupação com a sustentabilidade dos investimentos é mais econômica, apoiada no turismo internacional e na valorização imobiliária visando retorno financeiro. Considerando a complexidade do conceito de sustentabilidade, que supera muito a dimensão econômica e envolve aspectos de ordem ambiental, social, cultural e política, a questão da preservação do patrimônio deveria inserir-se em um rol de ações que dessem conta da diversidade de problemas geradores da sua depreciação.

Pautar a requalificação de áreas históricas apenas necessariamente em um retorno financeiro tende a recair na valorização fundiária, o que se torna conflitante com políticas de manutenção de populações residentes, sobretudo tratando-se daqueles grupos aos quais é inacessível a propriedade valorizada. Comprometer-se exclusivamente com o retorno financeiro leva a escolhas que privilegiam o potencial econômico muito mais do que a valorização do patrimônio baseada no seu significado simbólico ou na resolução de problemas sociais.

No que diz respeito a intervenções de escala monumental e espetaculares do ponto de vista arquitetônico, como alguns exemplos presentes no próprio *waterfront* de Gênova, a ressalva que se faz é de que podem até se mostrar positivas num primeiro momento, promovendo um aumento súbito de visitantes ou a reabertura de estabelecimentos comerciais, mas podem ser efêmeras se problemas urbanos mais complexos não forem resolvidos e reaparecerem desvalorizando novamente a área.[17] A conversão do antigo porto, ainda que contribua para renovar sua imagem e reposicionar Gênova no cenário internacional, incorporando o perfil da cidade como "ator político" (Borja e Castells, 1996), não suplantou outros planos que encaram mais amplamente seus problemas.

Nas experiências observadas, a busca pela sustentabilidade parece estar muito mais voltada para a inclusão social e o enfrentamento dos problemas que colocam em risco a manutenção da cidade. O pequeno comércio, a garantia da moradia a antigas famílias do centro, idosos e estudantes e o *drop-in*, demonstram a preocupação com a população e seus problemas básicos em primeiro plano, e é importante frisar que a qualidade urbana também gera turismo e valorização da cidade.

O *Contratto di Quartiere* merece ainda ser monitorado e ter seus resultados avaliados, mas também demonstra preocupações com a inclusão de grupos sociais cujo direito à cidade não passa pelo poder de consumo, mas pelo reconhecimento de competências e pela construção de espaços dignos de trabalho e moradia.

A atuação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, por meio da iniciativa URBAN, ao lado de experiências como o *Contratto di Quartiere do Gueto*, enfatizam a regeneração urbana propondo soluções para os diversos problemas relacionados à decadência econômica, ao esvaziamento populacional, ao comprometimento ambiental e à exclusão social, integrando setores como meio ambiente, habitação, saneamento, cultura. Esse caráter integrado, multissetorial e complementar das propostas, além de demonstrar maior

capacidade para enfrentar as questões em sua complexidade, pode também gerar efeitos positivos para além do centro histórico. Nos casos de requalificação urbana que são mais suscetíveis a críticas, adotam-se enfoques pontuais, cuja preocupação é, sobretudo, com a competitividade e a afinação com as demandas do mercado, demonstrando-se insuficientes para promover um espaço urbano democrático e resolver problemas de fundo das áreas despretigiadas.

Gênova, assim como tantas outras cidades, retoma o contato e a relação com o mar somente nos anos 1990 e, segundo o historiador Ennio Poleggi,[18] o faz somente como um fetiche. Para Poleggi, a real relação da cidade com o mar não foi retomada com o projeto de Renzo Piano, que não teve a preservação dos aspectos históricos como pressuposto. Além disso, o historiador critica o fato de as atrações instaladas no antigo cotonifício, prédio do porto antigo que abriga uma série de atividades de entretenimento, serem todas pagas, portanto, não são acessíveis a toda a população do centro histórico.

São também discutíveis do ponto de vista da reapropriação democrática dos espaços renovados de Gênova, o controle das câmeras e da vigilância de ruas estigmatizadas pela cultura do medo, difundida entre os becos da cidade. A presença do *drop-in* também tem gerado algum desconforto para os moradores do Gueto, contrários à presença de uma estrutura que se imagina, possa atrair os dependentes químicos em lugar de tratá-los ou afastá-los, como gostaria grande parte da população.

Além desses problemas, o tempo para o poder público concretizar algumas mudanças muitas vezes desencanta a população e corre-se o risco de perder o estímulo gerado em torno das iniciativas durante o processo e desagregar os grupos. No caso do bairro do Gueto, por exemplo, o equacionamento dessa questão é importante, já o trânsito constante de imigrantes imprimiu ali uma característica de passagem, onde ninguém se identifica ou se assume como morador.

Por fim, não deixa de ser importante notar a proximidade espacial entre ações que podem ser analisadas do ponto de vista de seu alinhamento com as estratégias que usam a cultura, o lazer, o turismo e o apelo das formas arquitetônicas para a inserção no "mercado das cidades", com aquelas pensadas na escala do quarteirão, na garantia da moradia e na oportunidade de trabalho, renda e vivência cultural.

A discussão acerca da ambivalência de algumas iniciativas e a relativização do sucesso dos programas são necessárias, contudo, as ressalvas não eliminam o mérito de as experiências aqui apresentadas buscarem o enfrentamento dos problemas e, dada essa coexistência de ações contrastantes em suas formas e objetivos, parece necessário olhar de perto e de maneira particular cada caso, embora muitos grandes projetos se assemelhem a partir de um olhar distante.

Clarissa M. R. Gagliardi
Turismóloga, Master em Valorização e Gestão de Centros Históricos pela Universidade La Sapienza de Roma, Mestre e Doutora em Sociologia e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil.
cmrgagliardi@yahoo.com.br

Notas

(1) Sobre a especificidade de termos relacionados a esses processos, ver Peixoto, 2009.

(2) La Conservazione e la Tutela del Patrimonio Storico cel Centro: bilancio del passato e considerazioni per il futuro. Disponível em http://psc.comune.bologna.it/qc_cd/volume4/Vol4_conservazione_e_tutela_patrimonio_storico.pdf, site consultado em 1/7/2010.

(3) Ver os estudos de Gondim (2007) sobre a construção do Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura de Fortaleza, de Leite (2004) sobre as intervenções urbanas que enobreceram o Bairro do Recife nos anos de 1990 e de Wipfli (2001) sobre as intervenções urbanas na cidade de Salvador, também nos anos 1990.

(4) Em junho de 1984, o arquiteto Renzo Piano apresenta à Câmara municipal um primeiro projeto para a comemoração do V centenário da descoberta da América por Colombo, propondo religar porto e centro histórico. Em 1985, o arquiteto fica encarregado de apresentar um projeto pormenorizado, que se dá a um escritório internacional de exposições em visita a Gênova em 1986. Nesse mesmo ano define-se uma exposição internacional em Gênova para 1992, quando são apresentadas as primeiras intervenções como o Bigo, a Praça das Festas e o edifício do cotonifício, convertido para espaço de lazer e cultura. O encontro do G8 acontece em Gênova de 20 a 22 de julho de 2001. Para esse evento, a cidade recebeu financiamentos que permitiram recuperar uma série de edificações e vias, sobretudo aquelas que dariam melhor visibilidade a locais históricos de Gênova e que também pudessem potencializar intervenções já em curso na zona portuária e no centro histórico. Em maio de 1998, os governos da União Europeia designaram Gênova, juntamente com Lille, na França, Capital Europeia da Cultura para 2004. Com Gênova, foi a terceira vez que uma cidade italiana obteve o título de capital cultural, depois de Florença, em 1986, e Bolonha, em 2000. Entre os vários planos que envolvem requalificação urbana e que configuram instrumentos operacionais do Plano da Cidade, também chamado Plano Estratégico a partir de 2001 (Gazzola, 2003, p. 132), o conjunto de intervenções no "waterfront" destaca-se pelo apelo cultural e turístico, a exemplo da área de exposições Fiera di Genova e do Aquário, que em 2001 atraiu 1.234.000 visitantes.

(5) Particularmente importantes para a eficácia das ações de requalificação do centro histórico genovês são os programas PRU – Programma di Riqualificazione Urbana, que, além de obras de urbanização recuperou e disponibilizou 21 edificações residenciais com mais de 100 unidades habitacionais, e o POI – Programma Organico de Intervenzione, também contemplando obras gerais de urbanização e disponibilizando 119 edificações residenciais, com mais de 300 unidades habitacionais. Para outras informações sobre projetos realizados, em curso e programados para o centro histórico e para a cidade, consultar os sites do laboratório de urbanismo idealizado por Renzo Piano (http://www.genovaurbanlab.it), da prefeitura da cidade (http://www.comune.genova.it) e da Região Ligúria (http://www.regione.liguria.it).

(6) As informações dispostas aqui sobre essa área da cidade foram baseadas em documentos cedidos pelo departamento municipal de Gênova Território, Mobilidade, Desenvolvimento Econômico e Ambiental, além do uso dos dados censitários de 1991 e 2001 e informações referentes à população e ao fluxo turístico em 2008 provenientes dos anuários estatísticos municipais.

(7) Diz-se meridional para referir-se aos habitantes das regiões do sul.

(8) Além de entrevistas que realizei, também consultei as atas dos encontros promovidos entre moradores, usuários do centro histórico e funcionários da prefeitura encarregados de mapear a situação da região e envolver a população em projetos para melhoria dos bairros centrais.

(9) Dado de 31/12/2000, cedido pela Prefeitura. De acordo com dados do anuário estatístico de Gênova, a população dos distritos do centro histórico perfazia em 2008 um total de 23.542 habitantes, o que confirma a estabilidade dos moradores na área.

(10) De acordo com o censo de 2001, a população total de Gênova passou de 678.771 em 1991 para 610.307 habitantes em 2001 e 611.204 em 2008.

(11) Dados do anuário estatístico de Gênova.

(12) Além do URBAN, outras iniciativas foram criadas para o mesmo período e financiadas pelos fundos estruturais: a INTERREG para a promoção do desenvolvimento e cooperação transfronteiriça, a EQUAL contra as desigualdades de qualquer natureza relacionadas com o mercado de trabalho e para o incentivo da integração social e profissional dos requerentes de asilo, e a LEADER para diversificar as atividades econômicas em território agrícola.

(13) O URBAN 1 envolveu 118 áreas urbanas de cidades europeias, 900 milhões de euros e atingiu 3 milhões de pessoas.

(14) O termo *drop-in* caracteriza um tipo de estrutura extremamente acessível e sem grandes exigências para acolhimento de adultos em dificuldade. Em geral, esse sistema é voltado para dependentes químicos, sendo parte integrante de uma política de redução de danos, mas nos últimos anos algumas estruturas deste tipo começaram a acolher pessoas que não têm problemas de dependência química, mas que se encontram em condições precárias como falta de moradia fixa, imigrantes clandestinos e refugiados. As ações em un *drop-in* podem variar desde a distribuição de seringas descartáveis para dependentes de drogas injetáveis; pode ser um lugar com uma abertura maior, permitindo, por exemplo, que moradores de rua tomem banho, vistam-se, alimentem-se ou simplesmente tenham um espaço temporário para dormir ou ainda pode encaminhar os usuários para outros serviços sociais.

(15) O Gueto é conhecido também pela forte presença de prostitutas e, principalmente, travestis, que, pela proximidade com a zona portuária, há décadas adotaram o bairro como espaço de trabalho e moradia. Com a redução das atividades comerciais do porto e a reconversão das estruturas portuárias mais próximas ao bairro para uso urbano, muitos travestis se transferiram para outros bairros, mas alguns resistem e constituem um grupo com interlocução com o poder público.

(16) Refiro-me aqui especialmente ao Programa Monumenta, desenvolvido pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - com recursos do BID para a reabilitação de centros históricos brasileiros.

(17) Mesmo após grandes investimentos feitos nos últimos anos na recuperação do centro histórico de Salvador, por exemplo, a animação turística e o interesse do mercado pelo centro histórico baiano atualmente tem sido sustentado a duras penas e às custas de policiamento ostensivo e muitos investimentos públicos (ver Kara-José, 2007 e Wipfli, 2001)

(18) Ennio Poleggi é historiador dedicado ao estudo da cidade genovesa, professor da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Gênova e principal responsável pela inclusão de um conjunto de edificações genovesas, os Palazzi dei Rolli, na lista de Patrimônio Mundial da Unesco. Concedeu entrevista à autora em 2008.

Referências

ANNUARIO STATISTICO 2005. Città di Genova. Comune di Genova. Unità Organizzativa Statistica. Genova, Erredi Grafiche Editoriali.

ANNUARIO STATISTICO 2006. Città di Genova. Comune di Genova. Unità Organizzativa Statistica. Genova, Erredi Grafiche Editoriali.

ARANTES, O. (2009). "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro, Vozes.

BORJA, J. e CASTELLS, M. (1996). As Cidades como Atores Políticos. *Novos Estudos CEBRAP.* São Paulo, n. 45, pp.152-162.

CAMPOS NETO, C. M. e SOMEKH, N. (2005). *Desenvolvimento Local e Projetos Urbanos*. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos. Acesso em 1/8/2009.

CERVELLATI, P. L. e SCANNAVINI, R. (1973). "Bolonha: por que o centro histórico? Política e Metodologia". In: FORTI, R. (org.) (1979) *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.

COBOS, E. P. e DE LA TIJERA, D. S. (2006). *La Ciudad Incluyente: un proyecto democrático para el distrito federal*. México, D.F., Editorial Oceano de México e Opción de Izquierda Metropolitana.

DELGADO, M. (2007). *La Ciudad Mentirosa: fraude y miséria del 'modelo Barcelona'*. Madrid, Catarata.

GABRIELLI, B. e BOBBIO, R. (orgs). (2005). Genova, um piano strategico di natura operativa e i suoi esiti. *Urbanistica*. Rivista quadrimestrale. Roma, LVII n. 126 serie storica, pp. 56-62.

GAZZOLA, A. (2003). *Trasformazioni Urbane: società e spazi di Genova*. Napoli, Liguori Editore.

GONDIM, L. M. P. (2007). *O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade*. São Paulo, Annablume.

GOTTDIENER, M. (1993). *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo, Edusp.

HARVEY, D. (1994). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.

KARA-JOSÉ, B. (2007). *Políticas Culturais e Negócios Urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro histórico de São Paulo 1975-2000*. São Paulo, Fapesp/Annablume.

La Conservazione e la Tutela del Patrimonio Storico cel Centro: bilancio del passato e considerazioni per il futuro. Disponível em http://psc.comune.bologna.it/qc_cd/volume4/Vol4_conservazione_e_tutela_patrimonio_storico.pdf. Acesso em: 1/7/2010.

LEITE, R. P. (2004). *Contra-Usos da Cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas, SP, Editora da Unicamp, Aracaju/SE, Editora UFS.

PEIXOTO, P. (2009). "Requalificação Urbana". In: FORTUNA, C. e LEITE, R. P. (orgs.). *Plural de Cidades.* Portugal, Almedina e CES.

SÁNCHEZ, F. (2003). *A Reinvenção das Cidades para um Mercado Mundial*. Chapecó, Argos.

WIPFLI, M. (2001). *Intervenções Urbanas em Centros Históricos. Estudo de caso: cidade de Salvador*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP.

Texto recebido em 22/ago/2010
Texto aprovado em 7/set/2010

Dinâmicas espaciais dos grandes eventos no cotidiano da cidade: significados e impactos urbanos

Spatial dynamics of mega-events in the city's quotidian: urban meanings and impacts

Heliana Comin Vargas
Virgínia Santos Lisboa

Resumo

O presente artigo direciona-se para a compreensão dos grandes eventos continuamente dispersos no tempo e no espaço do ambiente urbano já construído das megacidades. Centra-se na análise do significado, da apropriação e gestão dos grandes eventos, que com suas dinâmicas espaciais próprias interferem significativamente no funcionamento da cidade exigindo mobilizações e recursos cujos impactos tangíveis e intangíveis não estão devidamente mensurados. Tendo como foco a cidade de São Paulo, a intenção é mostrar que, embora dispersos no tempo e no espaço, os efeitos tangíveis e intangíveis, centrados na oferta de experiências, mais do que na produção de novos espaços construídos, coloca mais uma variável na discussão sobre o conceito de valor de uso e valor de troca atribuído à cidade.

Palavras-chave: megaeventos; eventos programados; turismo urbano; lazer urbano; cultura e consumo; impactos urbanos; Avenida Paulista.

Abstract

This article is aimed at understanding of the mega-events dispersed continuously over time in the d space of the already built urban environment of the mega-cities. The main concern is to discuss the meaning, appropriation and management of mega-events, which, with their own spatial dynamics, interfere significantly in the functioning of the city, demanding mobilizations and resources, whose tangible and intangible impacts are not properly measured. Taking the city of São Paulo as the focus, the intention is to show that, although dispersed in time and space, the tangible and intangible effects, centered on the supply of experiences more than on the production of new constructed spaces, add one more variable to the discussion about the concept of the value of use or value of exchange attributed to the city.

Keywords: *mega-events; programmed events; urban tourism; urban leisure; culture and consumption; urban impacts. Avenida Paulista.*

Diferentemente das análises correntes focadas nos grandes projetos urbanísticos para megaeventos concentrados no tempo e no espaço como Olimpíadas, Copa Mundial de Futebol e Exposições Internacionais, o presente artigo direciona-se para a compreensão dos megaeventos continuamente dispersos no tempo e no espaço do ambiente urbano já construído das megacidades. Ou seja, centra-se na análise do significado, da apropriação e da gestão dos grandes eventos que têm como palco os espaços públicos já construídos através do tempo.

A primeira discussão necessária remete ao significado desses eventos na atualidade e da sua evolução no tempo, passando seguramente pela relação tempo-espaço, pela condição de efemeridade, de valor do tempo e do uso do espaço. Esse processo corrente nas grandes cidades também surge com a intenção de valorização da gestão urbana, não pelas obras que realiza, mas, principalmente, pelas experiências lúdicas que proporciona na direção da estratégia de "pão e circo". Não menos importante é a escolha dos espaços para esses grandes eventos que são em sua maioria públicos, de grande visibilidade e caráter simbólico e das dinâmicas espaciais próprias que interferem significativamente no funcionamento da cidade.

Desta forma, a análise da dinâmica espacial desses eventos, tendo como pano de fundo a cidade de São Paulo, onde mais de 50 eventos/ano nas ruas já constam de calendários oficiais, apresenta-se como elemento fundamental. Entre esses eventos, o artigo destaca: Corrida de São Silvestre, Parada GAY, Réveillon na Paulista, todos eles ocorrendo na Av. Paulista, espaço simbólico da cidade.

Eventos e suas intenções

A palavra evento, na atualidade, passou a ser constantemente utilizada, assumindo diferentes conceitos conforme a área de atuação dos profissionais envolvidos. No entanto, na sua origem latina – *eventu* – significa acontecimento. Não somente os acontecimentos naturais e espontâneos como um eclipse, um nascimento ou uma descoberta são considerados eventos (Lisboa, 2010). Sob essa rubrica incluem-se também os acontecimentos organizados com diversos objetivos, institucionais, comunitários ou promocionais como casamentos, colheitas, homenagens presentes nos mais remotos assentamentos humanos (Mauss, 1974). No significado da palavra evento inclui-se o que é eventual. Ou seja, ocasional, esporádico e até mesmo temporário, deixando distante a condição de rotineiro ou cotidiano.

Outra característica do conceito de evento é a questão do tempo único de realização. Ou seja, conforme mencionado por Santos (1996), os eventos não se repetem e o seu "caráter principal" é o fato de poderem situar-se com precisão nas coordenadas do espaço e do tempo. Ou seja, os eventos, ainda que programados, idênticos no formato, programa e local, nunca serão iguais, diferindo na apresentação e na participação do público, o que dá ao evento esse caráter único (Lisboa, 2010).

Essa condição, por si só, já adiciona interesse pelas atividades que se apresentam como um evento. E, como observa Giacaglia (2003), faz parte da intenção de qualquer evento propiciar uma ocasião extraordinária para o encontro de pessoas, cuja finalidade específica estabelece seu tema essencial.

Outro ponto importante é a relação do evento com o lugar. Para Santos (1996), o lugar é o depositário final, obrigatório, do evento. Ele recorre a *Vie des Formes*, de Henri Focillon, que considera o evento um nó, um lugar de encontro, onde o evento é considerado como um elemento que amarra as diversas manifestações do presente, unificando esses instantes atuais através de um verdadeiro processo químico em que os elementos perdem suas qualidades originais para participar de uma nova entidade que já aparece com suas próprias qualidades (ibid., 1996).

Essas condições específicas de efemeridade e unicidade dos eventos marca uma relação estreita entre tempo e lugar, exigindo uma reflexão sobre o uso do tempo na sociedade atual, a apropriação dos lugares e a intenção dos eventos.

Tempo e lugar do evento

Para Lefebvre (1971), o espaço é a manifestação de um emprego do tempo em uma determinada sociedade.

As sociedades arcaicas marcavam seu tempo por meio de eventos envolvendo oferta de alimentos, determinados, na maioria das vezes, pelas estações do ano. As festas das colheitas tinham como finalidade o agradecimento aos deuses, responder às prestações totais, assim como a distribuição de alimentos e a demonstração de poder daqueles que as ofertavam (Mauss, 1974).

Nas sociedades antigas, espaços físicos característicos constituíam-se em elementos organizadores do tempo e dos espaços sociais, funcionando como centros de atividades: a ágora, o estádio, o templo, a acrópole, o teatro.[1] Sendo que sobre os interesses coletivos mais amplos regulamentava-se o tempo cíclico e ritmado[2] (Lefebvre, 1971).

Esses espaços abertos constituíram-se em locais de reunião que, na cidade medieval, são substituídos pela praça de mercado, obra dos mercadores e suas mercadorias. A menor aldeota possuía arcadas, uma praça monumental, edifícios municipais suntuosos e lugares de prazer. Igreja e mercado coexistem na praça e as assembleias participam desse duplo caráter (Lefebvre, 1969). A vitória da burguesia inaugura um novo tempo, o tempo da produção econômica que transforma a sociedade. Esse tempo, chamado por Debord (1992) de tempo irreversível, é o tempo das coisas, da produção em série de objetos, segundo as leis da mercadoria.

A produção industrial fordista faz com que o tempo cíclico e rítmico passe a se subordinar aos tempos lineares ou descontínuos exigidos pela técnica. Na verdade, o espaço de encontro espontâneo, sendo a rua, quando ainda não tomada totalmente por veículos, a sua maior expressão, é substituído, nos espaços modernistas, pelos locais planejados onde o comportamento dos indivíduos também passa a ser regulamentado.

Salvo raras exceções, a produção industrial não se constitui numa centralidade. A cidade capitalista cria o centro de consumo, dando um duplo caráter à centralidade capitalista: lugar de consumo e consumo do lugar (Lefebvre, 1969). Ou seja, juntamente com os objetos a consumir, consome-se o espaço, agora e, cada vez mais, planejado, definindo-se como o lugar do encontro (Garrefa, 2007).

O tempo entendido como campo de desenvolvimento humano cede lugar ao tempo-mercadoria, extremamente valorizado pela generalização do consumo para além das classes abastadas. Esse tempo passa a estar voltado à sobrevivência econômica moderna que se submete a outras combinações desenvolvidas pelo trabalho alienado: o dia e a noite, o trabalho e o repouso diários, o retorno aos períodos de férias (Debord, 1992).

Na produção real ou imaginária da sociedade de consumo, o tempo encontra-se necessariamente submetido ao mesmo estatuto que os bens produzidos (como propriedades privadas ou públicas e objetos possuídos ou alienáveis). "O tempo constitui uma mercadoria rara, submetida ao valor de troca. *Time is Money*" (Baudrillard, 2007 , p. 162).

Na verdade, a monotonia da vida cotidiana que se caracteriza pela repetição dos mesmos gestos, mesmos tempos e mesmas atividades, com o auxílio das técnicas e tecnologias, vai conduzir a uma sobra de tempo, principalmente para as mulheres. Mas tempo para quê? Para Lefebvre (1971), o ócio libera e desaliena em relação ao trabalho alienado, mas também pode alienar na utilização do tempo livre se empregado de forma passiva e não interativa nas atividades ditas de recreação e lazer.

A aceleração do ritmo da vida, assim como a aceleração do ritmo de consumo e a limitação para a acumulação e para o giro de bens físicos, presentes na sociedade atual, abrem espaço para o consumo de bens e serviços efêmeros (Harvey, 1989, p. 258), onde as novas tecnologias aparecem, ao mesmo tempo, como causas e consequências. Ou seja, o tempo gasto numa ida a um museu, a um concerto de rock ou a um *teste driver* é altamente efêmero diante daquele atribuído à posse de um livro de arte, um CD de música ou de um automóvel.

Num setor mais avançado, o capitalismo se orienta pela venda de blocos de tempo, como um produto único, os pacotes, que incorporam uma série de outros produtos (Debord, 1992), estendendo-se para além das atividades de lazer e cultura.

Os grandes eventos, entendidos como grandes espetáculos, remetem à utilização do tempo livre como saída do cotidiano, agindo também como momento para o consumo de imagens, seja no espaço público no qual ele ocorre, seja através das transmissões virtuais e televisivas.

O tempo passa a ser cronometrado e, cada vez mais, o valor do tempo é considerado. O evento possui um tempo determinado para a sua realização, com início e término. Porém, vivenciar um evento, conforme apontado por Getz (2007), pode fazer sua experiência perdurar por tempo indeterminado.

Lazer, alienação e espetacularização

Durante muito tempo na história da humanidade, ócio e trabalho foram autoexcludentes. Para Platão, Aristóteles e também Epicuro, só a classe privilegiada, dos governantes, podia desfrutar do ócio, graças, naturalmente, ao trabalho escravo. Esse tempo de ócio era dedicado às atividades intelectuais que enriqueciam o espírito (contemplativas) ante as atividades manuais. Tanto é verdade que a origem etimológica da palavra negócio (o comércio, o trabalho, o negócio), surgiu como oposição

ao conceito de ócio, decorrente de sua concepção grega. *Neg-Ócio*, isto é, negação do ócio (Souza, 1994).

No final da Idade Média, a ascensão da burguesia, do capitalismo e a reforma religiosa imprimem ao trabalho importância maior, constituindo-se na própria finalidade da vida, ao mesmo tempo em que a perda de tempo, o ócio, passa a ser o principal de todos os pecados. Toda essa apologia sobre o trabalho vai contribuir, significativamente, para a ideologia do capitalismo, onde a valorização do trabalho era necessária ao seu pleno desenvolvimento, já que a exploração do trabalhador seria o requisito fundamental para a acumulação. Atividades de lazer, no tempo livre de trabalho, só eram aceitas como forma de recuperação da força de trabalho (Vargas, 2001).

Na verdade, como salienta Galbraith (1967), todo o tempo de ócio (tempo livre) deveria ser utilizado para mais trabalho, para aumentar a possibilidade do consumo dos produtos industrializados e da acumulação capitalista.

O ócio só será pensado como alguma coisa interessante para o capitalismo, como salientaram Cross, Elliot e Roy (1980), quando ocupado por atividades de lazer comercializáveis, baseadas em tecnologias sofisticadas.

O fato é que o ócio, com o tempo, deixou de ser um elemento fundamentalmente de formação e enriquecimento cultural, passando a compor o grupo de necessidades voltadas à recuperação para o trabalho, assumindo, na atualidade, a condição de atividades de consumo, pelo lazer, com falsos apelos de liberdade.

É interessante observar que a origem da palavra lazer vem do latim *licere,* que significa ser permtido. Assim, a característica principal do lazer é a liberdade, onde cada qual usa o seu tempo a seu gosto (Medeiros, 1971).

Para Lefebvre (1971), há uma clara diferença entre ócio e lazer, sendo este o ápice da sociabilidade, que atravessa as atividades da vida cotidiana. Compreende as mais diversas atividades, incluindo olhar vitrinas e apenas conversar. Não está diretamente ligado a nenhuma necessidade básica do homem, ainda que as pressuponha, correspondendo a desejos comuns ou diferenciados, segundo os indivíduos e grupos, auxiliando a romper a monotonia e a ausência de atividade. Para ele, o café,[3] criação francesa, tem como função maior o encontrar amigos e divertir-se e não embebedar-se.

As atividades urbanas, há muito deixaram de se preocupar com a sua função lúdica, de lazer, entendida como as oportunidades de encontro e, nas cidades atuais, o lúdico, tende a dar lugar aos espetáculos, extremamente passivos.

Os prodigiosos recursos de telecomunicações reformaram todo o panorama social, permitindo o contato direto com os acontecimentos mundiais. Aos poucos, a experiência direta foi sendo substituída por imagens, reduzindo os indivíduos a espectador e ouvinte (Medeiros, 1971).

Os grandes eventos, embora vendam a ideia de experimentação e de envolvimento ativo, têm funcionado como um simulacro de experiências, ampliando a passividade e a falta de liberdade de escolha. Essa condição tem originado, muitas vezes, manifestações violentas, como forma de recuperação das possibilidades de ação direta dos indivíduos, que nesses momentos deixam de ser meros espectadores.

Autores, como Debord (1992), têm reforçado a ideia de alienação do espectador a favor do objeto que se exprime pela substituição do viver por contemplar e por reconhecer nas imagens dominantes a sua própria existência e desejo, tendo no espetáculo o maior representante dessa alienação. Para ele, "o espetáculo é o pesadelo da sociedade moderna, a qual não exprime senão o seu desejo de dormir. O espetáculo é o guardião deste sono" (ibid., p. 24).

Em reportagem à *Folha de S.Paulo* (FSP, 2009), a historiadora Maria Aparecida Urbano, especialista em Carnaval, fala do Carnaval de São Paulo, em 1970, quando a nata do samba paulista se juntava na dispersão e todo mundo continuava a festejar até o sol raiar. E fala do carnaval de hoje, com sua profissionalização, competição, como espetáculo para turistas, sem nenhuma espontaneidade.

O espetáculo é, sem dúvida, uma atividade especializada que fala para o conjunto dos outros. É a mais antiga das especializações sociais, caracterizada pela demonstração de poder, que se encontra na raiz do espetáculo, sendo que a reflexão nos remete para os poderes envolvidos e suas intenções na realização de grandes eventos espetaculares.

O interesse global e o efeito local

Para Giddens (1991), a compressão do espaço-tempo sob o aspecto social, através da dialética global e local, relaciona-se à intensificação das relações em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa" (ibid., p. 69).

As corporações de mídia trabalham não só na legitimação do ideário global, transferindo para o mercado a regulação das demandas coletivas, mas também na venda de seus próprios produtos e na intensificação da visibilidade de seus anunciantes.

As corporações veiculam dois terços das informações e dos conteúdos culturais disponíveis no planeta, sendo, portanto, responsáveis pela virtualização das informações.

> De acordo com o banco de investimentos Veronis Suhler, os setores de informação e diversão foram os de crescimento mais rápido da economia norte-americana entre 1994 e 2000 – à frente dos mercados financeiro e de serviços. (Moraes, 2005, p. 190)

Os eventos programados, decorrência deste mundo globalizado, por outro lado, ajudam a promover a própria globalização, na medida em que são modelos copiados que percorrem os diversos lugares para um mercado unificado em seus variados segmentos de consumo (Lisboa, 2010).

O patrocínio desses eventos também é uma estratégia de divulgação e promoção de produtos diante do grande público, onde o custo da publicidade, na assim chamada mídia exterior, fica bem abaixo das mídias tradicionais. Além disso, estudiosos em comunicação afirmam que em momento de lazer e descontração a incorporação de mensagens se faz de modo mais natural e efetivo (Mendes, 2006).

Exemplo dessa situação pôde ser observado através da estratégia comercial no lançamento do perfume Rosaessência, pela Escola de Samba Rosas de Ouro, em seu desfile

de carnaval. A distribuição de sachês à plateia consagrou o patrocinador que também utilizou o tema do enredo para divulgar sua marca. Nesse caso, a transformação em festa mercadoria também é evidente (FSP, 2008).

O palco promissor para os grandes eventos são as grandes cidades que concentram atividades de comando e acabam criando uma rede de serviços, cultura e lazer para atender à nova demanda. A proximidade entre tais atividades produz um efeito de vizinhança que implica facilitar a difusão de informações gerais e específicas não apenas ligadas aos processos, mas que interessa também ao próprio funcionamento do mercado, o que representa vantagem comparativa (Santos e Silveira, 2001). As grandes cidades se apresentam como o espaço eleito para eventos, criando mais um mecanismo de atração.

Não pertencendo ao rol das atividades cotidianas, os eventos geram sistemas complexos de circulação, redes e fluxos que coexistem com os espaços cotidianos, estabelecendo a simultaneidade e a heterogeneidade da experiência urbana contemporânea.

Uma empresa de eventos, hoje, terceiriza uma grande quantidade de serviços, tais como: recepção, decoração, limpeza, segurança, alimentação, produção de faixas, locação de equipamentos audiovisuais, serviços gráficos entre outros. Trata-se de uma cadeia de serviços complementares ligada à execução dos eventos (Lisboa, 2010).

Os eventos planejados nas grandes cidades, de uma forma geral, atraem tanto a população local de residentes como um grande número de visitantes de outras localidades, que acabam impulsionando os negócios locais e aumentando as rendas urbanas pelo estímulo ao turismo, além de divulgar a gestão urbana em curso. A produção, transmissão e manutenção da imagem do lugar passam a ser instrumentos importantes para a captação de novos eventos.

Para Sanchez (1999), as imagens veiculadas das cidades têm um papel relevante na formulação de novas estratégias econômicas e urbanas visando a internacionalização da cidade, mas também buscam efeitos locais no sentido de uma ampla adesão social a um determinado modelo de gestão e administração da cidade.

Muitas vezes, os ganhos estão nos efeitos indiretos ou nas externalidades dos eventos, pois eles próprios não se sustentam financeiramente, como é o caso da Fórmula 1, na cidade de São Paulo.

Grandes eventos em São Paulo, dinâmicas espaciais e gestão urbana

A área de eventos tem sido abordada, no meio acadêmico, principalmente pelos estudiosos do Turismo e Marketing, apesar da multidisciplinaridade que essa área requer, no que se refere à Gestão Urbana. Compreender os eventos no contexto da cidade, para além da Gestão do Negócio "eventos", foi o que motivou a busca de uma classificação que tivesse um olhar espacial da dinâmica dos eventos programados.

A partir da análise das diversas formas de classificação de eventos, de acordo com o interesse das diversas áreas envolvidas, pôde-se perceber a lacuna relativa à dinâmica espacial dos eventos programados e seu rebatimento no espaço urbano.

As classificações existentes, dadas por estudiosos das áreas de turismo e marketing, organizam os eventos com o intuito de facilitar a compreensão e a atuação de estudantes, promotores e produtores de eventos, assim como para facilitar a sua identificação pelo público-alvo. A análise dessas classificações permitiu destacar os três elementos essenciais que compõem os eventos programados (público-alvo – tipo de apresentação – e espaço de realização), conforme apresentado no Quadro 1.

A incorporação da dinâmica espacial na classificação dos eventos significa estabelecer uma inter-relação entre seus três elementos principais, de modo a auxiliar na identificação e controle de sua interferência no espaço urbano.

No âmbito do poder público, os eventos programados exigem gestão e controle, assim como uma análise mais acurada das suas repercussões sobre funcionamento da cidade, levando à necessidade de definição de normas, procedimentos, atribuição de custos,[4] autorização prévia, implementação e fiscalização.

A realização de grandes eventos no espaço urbano já construído revela dois tipos principais de espaços: os permanentes e os ocasionais. Os permanentes referem-se a espaços que foram concebidos para uma atividade principal, de eventos, definindo em projeto as premissas de ocupação, dimensão e localização, ainda que esse espaço possa ser utilizado para outras atividades. Entre eles incluem-se

Quadro 1 – Classificação dos eventos relacionando suas principais estruturas (apresentação – público – espaço)

Classificação de eventos		Apresentação	Público	Espaço
1	Área de interesse		Artístico, científico, cultural, religioso	
2	Categoria		Institucional Promocional	
3	Tipo de público		*Alvo* Geral – específico – dirigido *Compromisso* Adesão – obrigatório	
4	Área de abrangência ou escopo geográfico		Distritais - municipais - regionais estaduais - nacionais - internacionais	
5	Tipologia	Reunião coloquial Reunião dialogal Exposição / Demonstração Competição		
6	Frequência	Permanentes - Esporádicos - Únicos - De oportunidade		
7	Porte	Pequeno - Médio - Grande - Mega		
8	Localização			Fixo - Itinerante
9	Espacialidade			Interno - Externo
10	Força do lugar de realização e/ou das redes de organização	Icônicos - Interesse especial		
			Comunitários	
				Marca

Fonte: Lisboa (2010).

Figura 1 – Espaço permanente de eventos. Foto do Parque Anhembi

Fonte: Arquivo da São Paulo Turismo.

pavilhões de exposições, centros de convenções, auditórios, salas de concerto, templos religiosos, salões de festas, ginásios, estádios, recintos para exposições, casas de música, autódromos, sambódromos, hípicas, clubes associativos, recreativos e esportivos.

Esses espaços permanentes têm exigências locacionais mais claras, embora nem sempre obedecidas, como acessibilidade para carga e descarga, transporte coletivo, estacionamentos, proximidade a redes hoteleiras, dentre outros.

Devem ainda possuir uma infraestrutura própria de gerenciamento e manutenção, que permita, inclusive, otimizar sua ocupação e seus custos ante a diversidade de interesses e demandas para a realização de novos eventos adaptando-os. Em grandes cidades, um pavilhão de exposições, por exemplo, realiza, além das feiras de exposições, *shows* e festas de formaturas (Figura 1).

Os espaços ocasionais de eventos, objeto de discussão neste trabalho, são espaços estratégicos, utilizados temporariamente, de acordo com os objetivos de determinado evento. Como exemplo, podemos citar os logradouros públicos, tais como ruas, praças, viadutos e parques (Figura 2).

Figura 2 – Espaço ocasional para evento
Ponte Estaiada – 15ª Maratona de São Paulo – maio 2009

Foto: Virgínia Lisboa.

A dinâmica espacial, presente nos mega-eventos que ocorrem em espaços ocasionais, permite adentrar uma nova classificação de eventos, visando compreender seu funcionamento e a lógica da sua organização (Lisboa, 2010).

A relação da mobilidade entre a apresentação (entendida aqui como a parte expositora que acontece em um determinado tempo), o público (como o alvo, a razão da execução do evento) e o espaço físico onde ocorrem gera dinâmicas espaciais diferenciadas.

Eventos que trabalham com a apresentação, o espaço e o público, fixos em um determinado espaço delimitado, como os concertos nos parques, por exemplo, apresentam-se de forma muito diversa daqueles que têm como premissa a apresentação e o público em movimento, num espaço não totalmente definido, como as paradas. Independentemente do número de pessoas que cada um desses eventos possa atrair, a participação do público e a ocupação do espaço, nessa classificação, estão relacionadas com a mobilidade. O *show* de determinado cantor pode ser realizado em um auditório, sobre um trio elétrico ou na praia. Em uma avenida, pode-se assistir a um *show*, um desfile ou participar de uma passeata. Portanto, as dinâmicas espaciais não estão vinculadas ao formato do evento, nem ao local de sua apresentação, exclusivamente, mas à relação entre eles.

Eventos em movimento, seja pela mobilidade do público, da apresentação ou do espaço físico, ou por uma combinação entre eles, geram ocupações diferenciadas que requerem gestões diferenciadas, principalmente quando ocorrem nas ruas das grandes cidades, já totalmente congestionadas.

Apresentações móveis podem estar associadas a públicos fixos (delimitados espacialmente), como os desfiles de carnaval (Figura 3) ou (não delimitados espacialmente) como nas maratonas; ou a públicos móveis, como nas passeatas, paradas e marchas (Figura 4). Nos primeiros, as pistas reservadas para os atletas e artistas são preservadas do acesso ao público, têm a apresentação como elemento móvel que é vista por um público fixo, mas diferente a cada momento do percurso. Nos segundos, não existe controle ao acesso de público. Parte do público que adere ao evento confunde-se com a apresentação e se desloca com ela.

Figura 3 – Público fixo em espaço delimitado
Desfile de Carnaval no sambódromo da cidade. Fevereiro, 2008

Foto: Virginia Lisboa.

Figura 4 – Público móvel
Parada Gay em São Paulo. 2008

Foto: Virginia Lisboa.

A Avenida Paulista, em São Paulo, pelo caráter simbólico adquirido, e a visibilidade possível, tem se constituído no palco mais visado para a realização de grandes eventos. Para exemplificar a complexidade da dinâmica espacial dos grandes eventos, tomou-se como base: a Festa de Réveillon, a Corrida Internacional de São Silvestre e A Parada do Orgulho Gay, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros – GLBT.

No caso do Réveillon, conforme Figura 5, a apresentação é fixa, concentrada no palco montado para a realização dos *shows*, onde estão concentradas as estruturas de segurança e apoio. Os acessos de entrada e saída de público são controlados. Os vários telões e caixas de som ampliam a apresentação para o grande público.

A apresentação móvel da São Silvestre, (Figura 6) que acontece nos corredores, ao longo das ruas de São Paulo, necessita do espaço de corrida contido e livre de interferências. Os gradis separam o público dos corredores e o público se estende por todo o percurso, com livre acesso.

A Parada Gay, por não ter nenhuma obstrução de acesso ao longo do seu percurso, pode ser interceptada a qualquer momento. As ruas paralelas à Paulista, bloqueadas para o trânsito de veículos, também ficam lotadas de pedestres.

Figura 5 – Representação esquemática do Réveillon na Av. Paulista
Ocupação definida com controle de acesso. Utilização dos dois lados da avenida

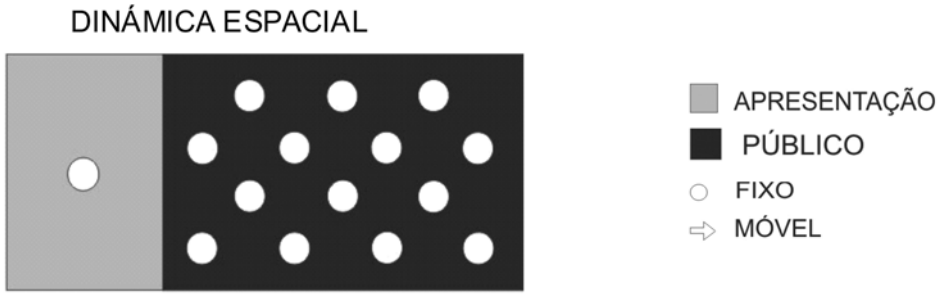


Figura 6 – Representação esquemática da Corrida São Silvestre – Av. Paulista
Ocupação de uma pista com o evento.
Outra pista, restrita à instalação da infraestrutura

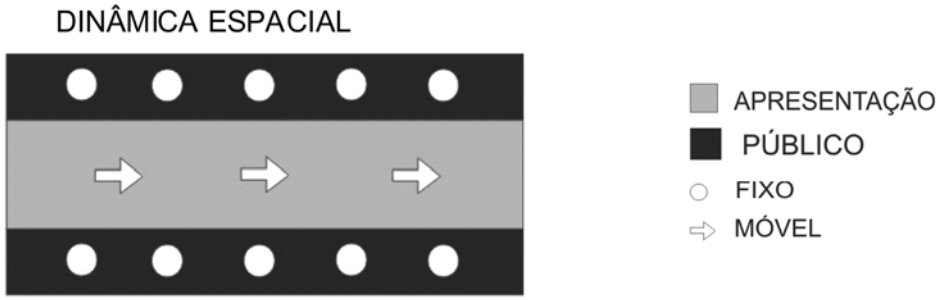
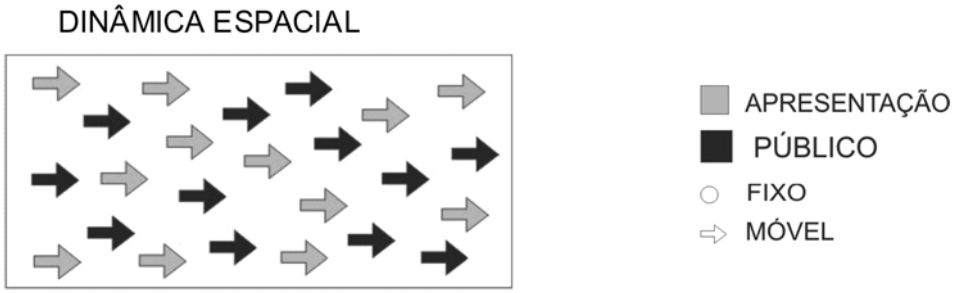


Figura 7 – Parada GLBT
Ocupação total da avenida. Mescla entre público e apresentação



Recentemente, outro evento ocupou não só o Sambódromo do Parque Anhembi, mas também suas imediações: a Fórmula Indy. Por mais lógico que pudesse parecer, a realização da Fórmula Indy no Autódromo de Interlagos, não pôde ocorrer devido a questões de ordem política e mercadológica envolvidas na realização de eventos desse porte na cidade[5] (FSP, 2010). Esse fato demonstra como os eventos impactam a cidade de diversas formas: econômicas, técnicas, mercadológicas e políticas.

Os órgãos relacionados com a aprovação e fiscalização dos eventos na cidade, não só por meio das experiências adquiridas, mas também pelo grande número de solicitações para aprovação de eventos, exigem dos promotores uma série de responsabilidades para a realização dos mesmos. Segundo o diretor do Contru 2

> [...] a profissionalização do setor, espontaneamente seleciona e qualifica a atividade. Alguns locais para eventos são eliminados, outros passam a ser mais utilizados. As cidades vizinhas recebem eventos que não podem mais ser realizados na cidade por não preencherem os requisitos para a aprovação de sua realização, como por exemplo, as raves. (Sicco, 2009)

Na medida em que a cidade se transforma e se torna mais complexa em sua teia de interesses e usos, o poder público vai criando novas regras de uso e ocupação dos espaços pelos eventos e aprimorando outras. Como exemplo, pode-se citar o decreto 51.953 (novembro, 2010) que atualiza a lei 14.072, que autoriza a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET a cobrar pelos custos operacionais de serviços prestados em eventos relativos à operação do sistema viário, resultando em uma maior qualidade na operação.

Os termos de Ajustamento de Conduta (TAC) também são bons exemplos de ferramentas das quais o poder público dispõe, na medida em que determinam responsabilidades para a execução dos eventos não só por parte dos promotores, mas também dos órgãos públicos. O TAC de março de 2007, considerando o importante eixo de acesso que é a Avenida Paulista e o grande número de solicitações para a realização de eventos, estabeleceu regras de ocupação, limitando a realização a apenas 3 eventos por ano. As restrições não foram só com relação ao número de eventos, mas também objetivaram a limitação de tempo e de uso do espaço.

Um último exemplo interessante de ser analisado refere-se à Virada Cultural, que permite refletir sobre a dimensão dos impactos urbanos gerados. Embora seja um evento programado, considerado espacialmente fixo no seu conjunto (o espaço urbano consolidado da cidade), tem um público móvel que percorre os diversos microeventos com apresentações que se sucedem em vários locais durante todo o período de realização. É possível ainda observar o surgimento de inúmeros outros eventos não programados. Esses efeitos multiplicadores, difíceis de dimensionar, constituem-se em outros agravantes para a gestão urbana.

Apesar dos altos custos que um evento como a Virada Cultural opera – em 2010 foram gastos aproximadamente R$8 milhões –, segundo o Portal Exame (2010), os resultados de *marketing* parecem significativos, tanto que

a fórmula da Virada Cultural tem sido aplicada em outras cidades como demonstração do resultado dessa política.

A observação dos espaços eleitos para a ocorrência dos eventos indica a existência de características estratégicas que combinam capacidade de público, interesses mercadológicos e oportunidades de realização.

A política de *city marketing* pode ser observada nas ações de reforço à visibilidade e à divulgação da cidade de São Paulo como destino para eventos de negócios e de lazer apresentadas no contexto de gestão do turismo da cidade.

A São Paulo Turismo, responsável pela promoção turística e eventos da cidade de São Paulo, vem implantando uma série de ações em busca de uma melhor estrutura do turismo na cidade.

Finalmente, como brevemente delineado, embora dispersos no tempo e no espaço, com efeitos tangíveis e intangíveis, os megaeventos têm sido introduzidos no cotidiano da cidade. Paulatinamente, a ocorrência dos eventos tem sido incorporada na gestão urbana da cidade, ainda que carregados de diversas intenções que passam muito distante do desejo real de seus participantes. Efeitos mercadológicos, interesses político-eleitoreiros e tentativa de alienação no e pelo lazer estão no bojo desses grandes eventos, que oferecem temas dos mais diversos e colocam mais uma variável na discussão sobre o conceito de valor de uso e valor de troca atribuído à cidade.

Heliana Comin Vargas
Arquiteta, Urbanista e Economista. Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.
hcvargas@usp.br

Virgínia Santos Lisboa
Arquiteta e Urbanista. Professora do Curso de Design das Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo, Brasil.
virginia.lisboa@uol.com.br

Notas

(1) Nas cidades orientais, propõe-se aos aglomerados e encontros seu caminho triunfal. O centro do mundo é o palácio do príncipe, para cuja porta o caminho triunfal conduz. Em torno dessa porta reúnem-se os guardas, os caravanistas, os errantes e os ladrões. É aí que se encontram os habitantes para conversas espontâneas. É o lugar da ordem e da desordem (Lefebvre, 1969).

(2) O tempo cíclico, segundo Debord (1992), é aquele dominado pelo ritmo das estações do ano, quando o homem se torna sedentário e inicia-se a labuta e o modo de produção agrário. Tempo esse que, com a apropriação social do tempo pelo trabalho humano, numa sociedade dividida em classes, conduz ao nascimento do poder político, dissolvendo laços de consanguinidade e conduzindo a uma sucessão de poderes, transformando o tempo cíclico em tempo irreversível. Esse tempo irreversível é o tempo do trabalho que surge na transição da monarquia absoluta para a dominação da classe burguesa, passando o trabalho a ser um valor a ser explorado.

(3) O café pode auxiliar a explicar determinadas formas de sociabilidade na vida cotidiana assim como compreender a formação de certos grupos sociais. Com o aparecimento da *intelligentsia* como grupo, ou da juventude nos séculos XVIII e XIX, os cafés desempenharam um papel considerável. Embora em outros países possa ser encontrado algo análogo, é na França que o café representa um refúgio para a espontaneidade social, expulsa da vida pública pela burocracia do Estado e da vida privada pelo moralismo. O café, lugar de encontros levados até a promiscuidade, lugar da fantasia ausente na vida cotidiana, é também o lugar do lúdico e do discurso pelo discurso (Lefebvre, 1971).

(4) Como exemplo, podemos citar a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), que cobra pelos custos operacionais de serviços prestados em eventos, relativos à operação do sistema viário. Dependendo da complexidade do evento, é estabelecido um plano operacional específico que leva em conta suas características próprias, do local onde será realizado, seu porte e o impacto na cidade.

(5) O autódromo de Interlagos não pode nem ser cogitado para a prova por conta da dificuldade em alterar o contrato firmado até 2014 entre a prefeitura, FIA (Federação Internacional de Automobilismo), a FOM (empresa que rege comercialmente a F-1) e a INTERPRO (promotora da prova). Pelo contrato, qualquer corrida que envolva mais do que cinco pilotos estrangeiros só pode ser realizada em Interlagos mediante autorização das entidades da F-1. Outra questão apontada se deve ao fato de a F-1 e a Indy serem transmitidas por emissoras concorrentes, Globo e Bandeirantes, respectivamente. Até mesmo os organizadores da Indy reconhecem que qualquer tentativa de usar Interlagos seria frustrada.

Referências

BAUDRILLARD, J. (2007). *A Sociedade de consumo*. Lisboa, Edições 70.

CROSS, N.; ELLIOT, D. e ROY, R. (1980). *Disenando el Futuro*. Barcelona, Gustavo Gili.

DEBORD, G. (1992). *La société du Spectacle*. Paris, Gallimard.

FSP – *Folha de S.Paulo* (2008). Rosas de Ouro pretende lançar a marca de um novo produto, feito com exclusividade para a escola, em pleno desfile. *Caderno Cotidiano*, 27 de janeiro.

_____ (2009). Ao copiar Rio, SP perdeu identidade, diz carnavalesca. *Caderno Cotidiano*, 18 de fevereiro, p. C8.

_____ (2010). Longe da Indy, Autódromo de Interlagos experimenta ostracismo. *Caderno Esporte*, 14 de março.

GALBRAITH, J. (1967). *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

GARREFA. F. (2007). *Shopping Centers: de centro de abastecimento a produto de consumo*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.

GETZ, D. (2007). *Event Studies: theory, research and policy for planed events*. Oxford, Butterworth Heinemann.

GIACAGLIA, M. C. (2003). *Organização de eventos.Teoria e Prática*. São Paulo, Pioneira, Thompson Learning.

GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, Editora da Unicamp.

HARVEY, D. (1989). *The Urban Experience*. Oxford, Basil Blackwell.

LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade. O fenômeno urbano: sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem*. São Paulo, Editora Documentos.

_____ (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Península.

LISBOA, V. S. (2010). *Eventos Programados e suas dinâmicas espaciais: São Paulo em foco*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAU-USP.

MAUSS, M. (1974). *Sociologia e antropologia*. São Paulo, EDUSP-E.P.U.

MEDEIROS, E. B. (1971). *O Lazer no Planejamento urbano*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

MENDES, C. F. (2006). *Paisagem urbana: uma mídia redescobert*a. São Paulo, Senac.

MORAES, D. de (2005). *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro, Record.

PORTAL EXAME (2010). *Virada Cultural de São Paulo custou R$ 8 milhões*. Disponível em http://portalexame.abril.com.br/economia/noticias/virada-cultural-sao-paulo-custou-r-8-milhoes-560459.html. Acesso em 9 ago 2010.

SANCHEZ, F. (1999). Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, n. 1.

SANTOS, M. (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção.* São Paulo, Hucitec.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil – Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record.

SICCO, S. de (2009). Entrevista concedida pelo Diretor do CONTRU, para Virgínia Lisboa , em agosto de 2009.

SOUSA, A. A. (1994). *El ocio turístico en las sociedades industriales avanzadas*. Barcelona, Bosch.

VARGAS, H. C. (2001). *Espaço terciário. O lugar, a arquitetura e a imagem do comércio*. São Paulo, Senac.

Texto recebido em 20/jun/2009
Texto aprovado em 15/set/2009

O Projeto Sapiens Parque: impactos socioeconômicos e ambientais em Florianópolis

Sapiens Park Project: socio-economic and environmental impacts on Florianópolis

Beatriz Francalacci da Silva

Resumo

Com a globalização, as cidades passaram a constituir centros de articulação e controle de economias regionais, nacionais e internacionais, a partir de vocações e especializações urbanas. O espaço urbano é caracterizado como um ambiente competitivo, com aplicação de ações estratégicas definidas dentro da lógica do mercado. Esse modelo de planejamento importado está sendo destinado a alguns centros urbanos brasileiros nos últimos anos, resultando em impactos sobre a dinâmica das cidades. Este artigo apresenta o projeto urbano Sapiens Parque, um caso de empreendimento com futura implantação na região metropolitana de Florianópolis[1]. O trabalho introduz os princípios do projeto e analisa os impactos socioeconômicos e ambientais[2] previstos com a construção do parque.

Palavras-chave: planejamento estratégico; Sapiens Parque; impactos ambientais.

Abstract

With globalization, cities have become centers of articulation and control of regional, national and international economies, based on urban vocations and specializations. The urban space is characterized as a competitive environment with application of strategic actions defined within the logic of the market. In recent years, this imported planning model has been applied to some Brazilian urban centers, resulting in impacts on the dynamics of cities. This article presents the urban project, Sapiens Parque, a case of development to be undertaken in the future in the metropolitan area of Florianopolis. The principles of the project are introduced, and there is examination of the socio-economic and environmental impacts expected in the construction of the park.

Keywords: *strategic planning; Sapiens Park; environmental impacts.*

Introdução

As mudanças tecnológicas, econômicas, geopolíticas e socioculturais ocorridas no mundo como decorrência do aparecimento da globalização apresentam influências na configuração do espaço urbano. A conciliação dessas transformações com o planejamento das cidades consiste em uma difícil tarefa, sendo necessário identificar as mudanças em curso e avaliar seus impactos para o desenvolvimento urbano.

O fenômeno pode acarretar modificações no planejamento em todas as escalas urbanas, desde as pequenas urbanizações até as grandes metrópoles. Segundo alguns dos principais estudiosos do tema – Güell (1997); Lopes (1998); Castells (1999); Arantes (2000); Borja e Castells (2000); Sánchez (2003) – as cidades passaram de espaços locais a centros articuladores de economias regionais, nacionais e internacionais, apresentando como instrumento de planejamento as ações estratégicas definidas dentro da lógica do mercado. A nova realidade gera o espaço das cidades mundiais,[3] que visa o reconhecimento das cidades em nível global através de vocações e especializações urbanas.

Arantes (2000) afirma que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, sendo a configuração espacial urbana um reflexo dessa relação com a reprodução do capital. Nessa nova fase do capitalismo, as cidades passam a ser geridas e consumidas como mercadoria. O lugar representa um valor de uso para seus habitantes e um valor de troca para os interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A cidade passa a ser vista como um empreendimento e as políticas urbanas são então conformadas com o propósito de expandir a economia local e aumentar riquezas. Assim como a orientação e o controle da expansão urbana foram substituídos pelo impulso de crescimento, um novo tipo de profissional emergiu da metamorfose do funcionário público local: o planejador-empreendedor.

O modelo estratégico de planejamento teve origem na gestão empresarial, sendo aplicado ao espaço urbano como uma resposta às mudanças impostas pela globalização. Ele sugere que a competição interurbana consiste em uma saída inevitável perante tais mudanças, já que a globalização prejudicou a especificidade do território como unidade de produção e consumo, ignorando as fronteiras político-administrativas. Como consequência, as cidades passaram a ser constituídas a partir de uma sociedade integrada em rede, acompanhadas de uma nova realidade econômica, social e política (Güell, 1997).

De acordo com Lopes (1998), tal rede mundial se compõe a partir de centros específicos de controle da economia, que tendem a incorporar outros centros financeiros regionais e secundários na medida em que a escala do controle se expande. Essas novas funções urbanas originam o espaço das cidades globais, que se caracteriza pelo ambiente competitivo entre as cidades. Dentro desse contexto, as cidades estabelecem entre si relações hierárquicas de poder, determinadas pela competição dos espaços.

O planejamento estratégico fundamenta-se na articulação necessária entre o local e o global, decorrente da perda da autonomia do Estado como centro regulador do

desenvolvimento urbano. Desse modo, propicia-se aos governos locais o fortalecimento político e econômico, elevando-os como os principais atores públicos do planejamento, ainda que estejam sujeitos à dependência de condicionantes exteriores.

Sánchez (2003) destaca que os governos locais possuem a atribuição de promover as cidades para os investidores externos, através de uma imagem positiva e da oferta de infraestruturas e de serviços. Para tanto, o poder público local utiliza estratégias de intervenções e renovações urbanas acompanhadas de imagens-síntese e discursos referentes à cidade, por meio de uma política de *marketing* urbano como instrumento de difusão e afirmação.

Na opinião de Vainer (2000), atualmente, a questão urbana tem como ponto central a competitividade entre as cidades. Para o autor, no discurso do planejamento estratégico urbano, a cidade em seu conjunto e de maneira direta aparece assimilada à empresa e entre os elementos que presidem o empresariamento da gestão urbana: a produtividade, a competitividade e a subordinação dos fins à lógica do mercado.[4] Agir empresarialmente na cidade significa tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas pelo mercado. Constitui a condição de transposição do planejamento estratégico da corporação privada para o território público urbano.

Para tanto, tal conceito de planejamento impõe a presença de novos atores, basicamente, do setor privado. A parceria público-privada concretiza uma relação imprescindível para a consolidação do planejamento estratégico. Essa parceria nasce da necessidade do poder público em captar recursos adicionais às suas próprias receitas, a fim de possibilitar a implementação dos projetos de intervenção urbana. Dessa forma, os interesses do mercado permanecem presentes no processo de planejamento, permitindo a participação direta de empresários nas decisões referentes à gestão das cidades.

No Brasil, esse modelo de planejamento teve exemplo refletido na cidade de Curitiba-PR na década de 1990. Curitiba tornou-se referência nacional e internacional através de um plano de urbanização específico que visava atrativos culturais e de lazer. Sánchez (2003) declara que a história desse projeto demonstra a necessidade de conciliação do planejamento urbano com o atendimento dos interesses empresariais, na busca de uma hegemonia política que permitisse materializar o plano e alcançar a implementação das políticas urbanas.

Atualmente, é possível constatar a aplicação do planejamento estratégico em outras capitais brasileiras, com intervenções pontuais voltadas para fins específicos, sob o pretexto de sediar as futuras competições esportivas (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). Em Florianópolis-SC, as atuais políticas de desenvolvimento urbano apontam para a aplicação do mesmo conceito de planejamento. A cidade não faz parte do grupo que deve realizar intervenções urbanas derivadas dos eventos esportivos, porém o governo local investe em empreendimentos destinados a outras atividades.

A pretensão de transformar a capital catarinense em uma referência mundial iniciou a partir da virada dos anos oitenta para os anos noventa. Nas últimas duas décadas, Florianópolis vem sendo destacada por alguns periódicos como uma das regiões de maior qualidade de vida do Brasil e com baixos índices de violência.

Ao final da década de 1980, a cidade começava a se sobressair na indústria do turismo e de alta tecnologia, entendidas como indústrias não poluentes e adequadas ao seu rico ambiente natural. Em 2002, a revista nacional *Exame* colocou a capital de Santa Catarina como a quinta colocada dentre as melhores cidades do país para a aplicação de investimentos econômicos.

No mês de junho de 2007, Florianópolis foi representada no evento "Fórum Internacional" que aconteceu em Goyang, na Coreia do Sul. O objetivo do evento era debater o tema do desenvolvimento urbano e cultural com convidados especiais, representantes oficiais e especialistas de renome internacional de um grupo de dez cidades específicas. O grupo reunia as "10 cidades mais dinâmicas do mundo", que consistem as regiões econômicas mais promissoras do mundo, pesquisa realizada e publicada pela revista internacional *Newsweek* em julho de 2006. Florianópolis foi a única cidade da América Latina a ser classificada no *ranking*, juntamente a outros centros urbanos americanos, europeus e asiáticos.

A revista *Newsweek* justificou a inclusão de Florianópolis na lista das dez cidades mais dinâmicas do mundo devido a uma série de fatores, entre eles o potencial turístico derivado da quantidade de praias, o alto nível de escolaridade e a presença de uma nova indústria limpa do conhecimento, baseada em empresas de tecnologia de ponta. No evento de Goyang, a cidade foi representada pelo engenheiro mecânico e administrador Marcelo Guimarães, diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação do Sapiens Parque, projeto urbano que constitui o estudo de caso deste artigo.

Durante o decorrer do ano 2007, o Sapiens Parque e outros projetos urbanos foram apresentados em eventos mensais locais ocorridos em Florianópolis, patrocinados por empresas privadas e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon). Segundo os patrocinadores dos eventos, tais intervenções devem promover o desenvolvimento sustentável de Florianópolis e da região metropolitana, com equilíbrio entre o crescimento econômico, o desenvolvimento sociocultural e a preservação ambiental.

O Sapiens Parque consiste em um empreendimento com futura implantação no Norte da Ilha de Florianópolis. O projeto vem sendo apresentado pelos grupos responsáveis como um programa de desenvolvimento regional, "baseado na sustentabilidade social, econômica e ambiental e voltado para a produção científica, tecnológica e educativa" (RIMA 1, 2003, p. 1). A implementação do projeto exige mais de 20 anos de trabalho de planejamento urbano, arquitetônico, ambiental, econômico, financeiro e jurídico.

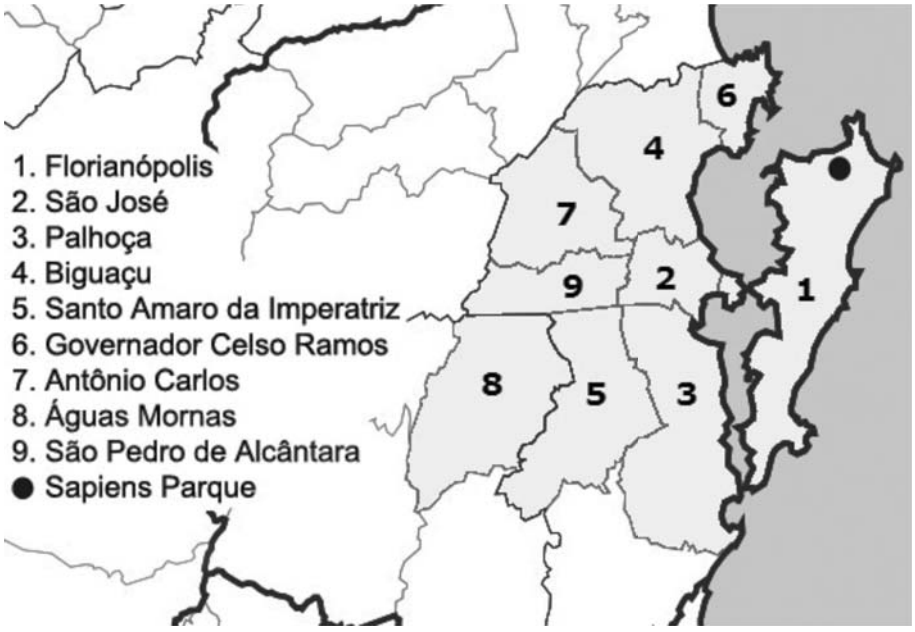
Por se tratar de uma intervenção de abrangência regional, são comuns as avaliações realizadas pelos diversos atores envolvidos, de empreendedores à comunidade local. Um dos temas mais discutidos desde o primeiro projeto apresentado sobre o parque, no ano de 2002, envolve os prováveis impactos que surgirão com a implantação do empreendimento. Este artigo apresenta uma análise dos principais impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes da implantação do Sapiens Parque na região metropolitana de Florianópolis.

O Empreendimento Sapiens Parque

O Sapiens Parque é reconhecido pelo novo conceito de "parque de inovação", que consiste em um ambiente que possui infraestrutura e espaço para abrigar empreendimentos, projetos e outras iniciativas estratégicas para o desenvolvimento de uma região. Um parque de inovação se distingue por possuir um modelo para atrair, desenvolver, implementar e integrar essas iniciativas, visando um posicionamento diferenciado e competitivo. A oportunidade inicial para o Sapiens Parque surgiu a partir da parceria do poder público e da iniciativa privada, através da integração entre o Governo do Estado de Santa Catarina e a Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (CERTI).

Segundo dados do projeto Sapiens Parque, a escolha da cidade de Florianópolis como local para o empreendimento se deve à sua localização geográfica estratégica em relação aos países comprometidos com o Mercosul e por ser praticamente equidistante das principais metrópoles e dos grandes centros de negócios da região. A capital ainda possui a vantagem de ser reconhecida por suas belezas naturais, pelos seus índices de qualidade de vida e pela constituição de um dos maiores polos de tecnologia do país, apresentando assim reais condições de conjugar atividades de centro de negócios e centro de lazer. Devido a suas características terciárias e de prestação de serviços, a cidade ainda é considerada um mercado consolidado para o desenvolvimento de empresas de base tecnológica. A Figura 1 mostra a localização do Sapiens Parque no contexto urbano de Florianópolis.

Figura 1 – Região Metropolitana de Florianópolis e localização do Sapiens Parque



Como podemos ver na Figura 1, o terreno de implantação do empreendimento se localiza na região Norte da Ilha de Florianópolis, especificamente no balneário de Canasvieiras. O projeto Sapiens Parque está proposto para ser implantado em uma área superior a 400 hectares e situada a 25 km de distância do centro da cidade. O terreno pertenceu originalmente à Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC) e ao Governo do Estado de Santa Catarina.

A opção pela implantação do empreendimento nessa zona da cidade é atribuída principalmente aos índices de crescimento imobiliário que tem apresentado a região, à infraestrutura urbana existente e à diversidade ambiental que favorece as atividades de lazer. Os idealizadores do projeto alegam que foram estudadas outras possibilidades de localização para a implantação do empreendimento, descartadas devido a justificativas diversas.

A região Sul de Florianópolis foi considerada inapropriada por apresentar desenvolvimento econômico e infraestrutura bastante diferentes da região Norte, o que, no curto e médio prazos, desfavoreceria a implantação de projetos como o Sapiens Parque, pois "exigiria mais investimentos, principalmente em infraestrutura e no desenvolvimento econômico da região" (RIMA 1, 2003, p. 8). Uma terceira alternativa avaliada para a localização do parque seria na parte continental de Florianópolis que, apesar de possuir viabilidade econômica, não apresentaria "opções de terrenos de grande porte para a implantação de um projeto desta magnitude".

Para o projeto está planejado um conjunto de empreendimentos públicos e privados como arena multiuso, parque florestal, centro de serviços para a comunidade, centro de eventos e de convivência, hotéis, museus, centro gastronômico e de compras, centros de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, além de empresas e organizações não governamentais que, em conjunto, irão atuar no desenvolvimento local e regional.

Os resultados positivos gerais esperados com sua implantação são: geração de empregos diretos nas áreas de turismo, ciência, tecnologia e serviços; geração de impostos que poderão ser aplicados no melhoramento da infraestrutura, saúde, educação e segurança; redução da sazonalidade turística na região, auxiliando na profissionalização da atividade e definição de um novo padrão de ocupação urbana para a cidade (RIMA 1, 2003).

Os empreendedores do projeto defendem que o parque deverá se consagrar como "indutor do progresso social e material da região, harmonizando o desenvolvimento regional e a sustentabilidade ambiental, cumprindo seu papel de gerar renda e criar empregos" (RIMA 1, 2003, p. 3). Os principais aspectos econômicos positivos apontados são o aumento significativo da arrecadação de impostos; a criação de novos empregos; o aumento da renda global e per capita; a captação e atração de novos negócios para Santa Catarina e o potencial mercado de consumidores, construído, em parte, pelos países do Mercosul.

Já os aspectos sociais positivos apontados pelos empreendedores do parque são os seguintes: ampliação planejada da cidade; otimização dos serviços; modernização da Ilha na área de turismo, lazer, ciência, tecnologia, transportes e comunicações; aumento da rede hoteleira; estabilização do mercado de turismo e melhoria da qualidade de vida da população

com a implantação de infraestrutura e a criação de novos empregos.

O primeiro projeto para o Sapiens Parque foi elaborado em 2002 pela empresa Ecoplan, selecionada através da Fundação CERTI para a execução do trabalho. O projeto finalizado pela Ecoplan foi avaliado através de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)[5] no ano seguinte, realizado pelas empresas Socioambiental Consultores Associados e E.labore Assessoria Estratégica em Meio Ambiente, e sofreu alterações decorrentes das avaliações feitas. A partir de então, o projeto passou a ser de responsabilidade do centro de estudos argentino Fundaciòn Cepa. Em 2005, o Sapiens Parque apresentou um novo projeto elaborado pela Fundaciòn Cepa (Figura 2), que mantém os aspectos conceituais do empreendimento.

Figura 2 – Perspectiva Master Plan Sapiens Parque 2005

Fonte: Master Plan Sapiens Parque 2005.

De maneira geral, podemos constatar que o projeto Sapiens Parque se considera promotor do desenvolvimento sustentável regional a partir, basicamente, de cinco aspectos principais:

1) Preservação dos ambientes naturais do terreno de implantação.

2) O parque promete a construção de edificações sustentáveis, com economia de energia, reuso da água e estação particular de tratamento de esgoto.

3) O projeto tem como um dos conceitos a indústria da tecnologia e da informática, considerada uma indústria limpa e própria para regiões de rico ambiente natural como Florianópolis.

4) O parque propõe-se como promotor do turismo sustentável, através da educação ambiental e do turismo ecológico, tendo como base um conjunto de equipamentos de lazer, cultura, educação, esportes, saúde, eventos e gastronomia.

5) O parque tem como uma das metas a geração de empregos e a diminuição da exclusão social.

Na sequência deste artigo, analisaremos os possíveis impactos positivos e negativos decorrentes da futura implantação do empreendimento na região metropolitana de Florianópolis e como tais aspectos interferem na dinâmica da cidade.

Impactos socioeconômicos e ambientais do Sapiens Parque em âmbito regional e metropolitano

O Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) elaborado para a avaliação dos impactos socioeconômicos e ambientais do empreendimento Sapiens Parque apresenta por base um diagnóstico interdisciplinar. De acordo com as empresas responsáveis pelo estudo, a análise parte das interações dos diversos grupos socioculturais ao longo do tempo, de forma a identificar transformações da realidade e possibilitar o estabelecimento de tendências e cenários. A área de influência considerada como base para os estudos apresenta-se definida a partir de três parâmetros: área diretamente afetada (ADA), área de influência direta (AID) e área de influência indireta (AII).

Consideraram-se áreas diretamente afetadas pelo empreendimento os 450 hectares situados na planície sedimentar do Distrito de Canasvieiras, onde deve ser implantado o projeto. A região caracteriza-se pela baixa declividade, fraca drenagem, ocorrência de remanescentes de restinga arbórea e de banhados e por reflorestamentos de pinus e eucalipto.

A área de influência direta delimita-se principalmente pela zona de abrangência da

bacia hidrográfica do Rio Ratones, que percorre a região de implantação do Sapiens Parque. Outras localidades do Norte e Nordeste da Ilha que não apresentam total circunscrição na bacia também se incluem na área de influência direta. Essas regiões sofreriam diretamente os efeitos do projeto, em particular no que tange à dinamização socioeconômica e à infraestrutura básica.

Por fim, a área de influência indireta considerada é a que real ou potencialmente está sujeita aos impactos indiretos da implantação e operação do parque, e abrange ecossistemas e sistemas socioeconômicos que podem ser impactados por alterações ocorridas na área de influência direta.

Dos 58 impactos potenciais identificados pelo EIA-RIMA, 13 deles ocorrem em meio físico (sendo todos negativos), 10 ocorrem em meio biótico (sendo 8 negativos), e 35 deles ocorrem em meio socioeconômico (sendo 24 negativos e 1 tanto negativo quanto positivo). Os impactos foram classificados conforme seu grau de abrangência em I (interno à área do empreendimento – total de 9 impactos), L (local ou entorno próximo – total de 7 impactos), R (regional ou Norte da Ilha – total de 29 impactos) e M (municipal ou metropolitano – total de 13 impactos).

Os demais critérios para a classificação dos impactos dizem respeito à natureza do impacto (novo, ampliação ou antecipação); ao momento de ocorrência nas fases do empreendimento (planejamento, implantação ou ocupação); à forma de manifestação (direta ou indireta); ao grau de importância (alto, médio ou baixo); à magnitude (grande, média ou pequena); à persistência do impacto (temporário ou permanente); à manifestação (imediato, a médio ou longo prazo); à durabilidade (curto, médio ou longo); ao grau de reversibilidade do efeito (reversível, parcialmente reversível ou irreversível) e à possibilidade de mitigação e de compensação direta (total, parcial, nenhuma ou desnecessária).

Selecionamos alguns dos principais impactos em âmbito regional e metropolitano identificados pelo EIA-RIMA, citados no Quadro 1 conforme o meio em que ocorrem (ambiental ou socioeconômico). Os impactos aqui apresentados estão previstos para acontecer durante a etapa de operação do empreendimento e são permanentes. O Quadro 1 mostra os efeitos de cada impacto (P= positivo e N= negativo), com suas respectivas ações de compensação ou potencialização. Nos textos seguintes, analisaremos os aspectos fundamentais relacionados a alguns desses impactos determinados.

Avaliação dos impactos do empreendimento Sapiens Parque

Mais de 70% dos impactos identificados no EIA-RIMA do Sapiens Parque são classificados como de abrangência regional e metropolitana. Cerca de 75% dos impactos em meio regional e metropolitano ocorrem em âmbito socioeconômico, enquanto 25% desses impactos fazem referência às questões ambientais (meios físico e biótico). Um dos principais impactos negativos em meio ambiental diz respeito à ocupação e fragmentação dos ambientes naturais remanescentes, em função da pressão imobiliária.

Quadro 1 – Principais impactos do Sapiens Parque em âmbito regional e metropolitano

	Impactos potenciais identificados	Efeito positivo/ negativo	Possíveis ações de mitigação/compensação ou potencialização dos impactos
Meio ambiental	População das águas pelo esgoto sanitário da população induzida pelo empreendimento	N	Plano Diretor Participativo. Ampliação dos sistemas de tratamento público de esgoto. Melhoria da viabilidade econômica do sistema em função da redução de sazonalidade da demanda. Monitoramento e controle do manancial existente
	Risco de perda de qualidade do manancial existente por ocupação pela população induzida pelo empreendimento	N	Plano Diretor Participativo. Monitoramento e controle do manancial
	Ocupação e fragmentação de ambientes naturais remanesentes na bacia hidrográfica, em função da pressão imobiliária	N	Programas de monitoramento e controle. Estabelecimento de corredores ecológicos. Elaboração do Plano Diretor Participativo e outras ferramentas de planejamento
Meio socioeconômico	Valorização imobiliária	P/N	Programa de prevenção contra especulação imobiliária. Programa de capacitação das comunidades
	Saturação do sistema viário	N	Gestão diferenciada de horários de entrada/saída dos funcionários. Estímulo ao transporte alternativo e/ou solidário. Ampliação do sistema viário. Implantação de faixa exclusiva de ônibus
	Atração de infraestrutura e serviços de telecomunicações	P	–
	Pressão sobre o sistema de transporte coletivo	N	Fornecimento de transporte próprio das empresas instaladas no Sapiens Parque. Horários diferenciados de entrada e saída de funcionários. Sistema de pontuação de sustentabilidade para transportes alternativos. Aumento da frota de ônibus e de linhas
	Aumento da oferta de equipamentos e serviços de cultura, esporte e lazer	P	–
	Aumento da oferta de equipamentos e serviços socioeducativos	P	–
	Adensamento de ocupações ao longo das vias, dificultando ampliações futuras do sistema viário	N	Plano Diretor Participativo. Legislação de alinhamento e/ou declaração de utilidade pública das áreas estratégicas. Campanhas informativas. Definição de vias alternativas
	Risco de exclusão das comunidades locais frente às oportunidades criadas	N	Acessibilidade das comunicações aos equipamentos e espaços de lazer, entretenimento, cultura, esportes e serviços comunitários. Programas de capacitação comunitários. Política de absorção de mão de obra local
	Expulsão da população local por aumento da especulação imobiliária no entorno	N	Programa de capacitação das comunidades locais. Programa de prevenção contra especulação imobiliária

Fonte: Elaboração própria com dados do EIA-RIMA do Sapiens Parque.

A implantação do empreendimento e consequente valorização dos imóveis da região tornam os locais de ambientes frágeis mais suscetíveis à ocupação humana por parte da parcela da população menos favorecida economicamente, devido à valorização econômica dos espaços adequados ao processo de urbanização. A ausência de imóveis acessíveis nessas áreas apropriadas conduz a população de baixa renda, atraída por potenciais oportunidades ou simplesmente expulsa por pressão imobiliária de zonas urbanizadas, a ocupar áreas impróprias como várzeas, banhados, beiras de rios e encostas, gerando prejuízos aos ambientes naturais remanescentes, à paisagem e com riscos à população, dada a possibilidade de deslizamentos e inundações (RIMA 7, 2003, p. 32).

O Sapiens Parque coloca essa ocupação irregular como "preexistente e tendencial" na região e que o parque somente acarretaria a aceleração desse processo. Como meio de mitigação do impacto, o RIMA sugere a elaboração do Plano Diretor participativo e a aplicação de iniciativas que possam estabelecer mecanismos legais de planejamento e gestão do espaço urbano, além de programas de monitoramento que garantam o cumprimento do zoneamento urbano.

Justificativa semelhante é apresentada ao ser constatado que a população induzida pelo empreendimento poderá colocar em risco a qualidade do aquífero de Ingleses e Rio Vermelho, principal manancial de água potável subterrâneo da Ilha. O Sapiens Parque coloca que a expansão urbana da porção Norte configura um fenômeno crescente, que vem gerando ocupações indiscriminadas, legais e ilegais, de importantes áreas desse manancial. A especulação imobiliária tende a se aprofundar na região com a implantação do empreendimento, o que levaria a um aumento da demanda por áreas menos adequadas à ocupação humana e de menor valor em virtude da saturação e/ou valorização econômica das áreas mais adequadas para a urbanização. Entretanto, o RIMA afirma que tal processo faz parte da realidade e como solução também sugere simplesmente a elaboração do Plano Diretor do Norte da Ilha e o monitoramento e controle do manancial.

Além de favorecer a ocupação de ambientes naturais, a valorização imobiliária da região promete acarretar a dificuldade do acesso à moradia e a expulsão das comunidades locais, levando aos principais impactos em meio socioeconômico. Esses resultados são impulsionadores da segregação social urbana característica dos modelos de planejamento regidos pela lógica do mercado. A qualificação de áreas urbanas específicas favorece o desenvolvimento de novos centros urbanos que são determinantes no processo de segregação socioespacial. De acordo com Maricato (2000), o poder público cria oportunidades para o surgimento de novas centralidades e ao mesmo tempo designa estratégias para evitar a circulação e a apropriação do espaço pelas pessoas de baixo poder aquisitivo.

O Estado concede os maiores benefícios para esses novos centros através da legislação, concentrando privilégios em determinadas partes da cidade através do zoneamento urbano. Dessa forma, o Estado valoriza essas regiões em detrimento das demais e a escassez de espaços nessas áreas favorece ainda mais sua valorização, expulsando alguns grupos sociais ou substituindo-os por outros, gerando uma cidade segmentada. Os centros urbanos, que deveriam ser vistos como espaço coletivo, acabam virando um privilégio para poucas pessoas. Os demais grupos sociais, sem alternativas, são obrigados a morar em cortiços, favelas ou loteamentos que se situam nas periferias e onde a pobreza é homogeneamente disseminada.

Arantes (2000) lembra que, ideologicamente, a região da cidade que concentra os investimentos públicos e as intervenções urbanas começa a se identificar como a imagem oficial e a representação da cidade. A cidade oficial consiste na parte onde o poder público oferece investimento em infraestrutura, equipamentos urbanos, fácil mobilidade e acesso, constituindo o espaço da minoria privilegiada. A imagem dessa área é utilizada para a promoção da cidade e a valorização imobiliária, na corrida do título de cidade global. As consequências

socioeconômicas decorrentes desse processo se manifestam em diversos setores em âmbito municipal e metropolitano, conforme destaca Ermínia Maricato:

> À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. (Maricato, 2003, p. 152)

Esses impactos negativos em meio socioeconômico foram identificados pelo EIA-RIMA sendo, porém, simplesmente justificados como parte de um quadro tendencial para a região Norte da Ilha e não apresentando soluções efetivas. O Sapiens Parque supõe que a especulação imobiliária e suas consequências em meio socioeconômico são independentes de sua implantação por já ser parte da realidade regional e onde o empreendimento pouco influenciaria, devendo inclusive contribuir para a valorização através da qualificação do espaço. Essa afirmação é dada perante a justificativa de que o projeto acarretará melhorias de infraestrutura, diferenciais de equipamentos, oportunidades e serviços, trazendo incremento significativo em curto e médio prazo.

O risco de expulsão da população local não é decorrente somente da especulação imobiliária, mas também das novas oportunidades criadas pelo Sapiens Parque. A criação e expansão de negócios consiste em um dos principais aspectos positivos levantados pelo empreendimento. Segundo o projeto, o Sapiens Parque terá sua distribuição econômica definida pela realidade de Florianópolis, sendo cerca de 70% do empreendimento dedicado aos serviços e 23% ao comércio. Além disso, suas atividades são significativamente diferenciadas das atividades convencionais atuais, o que implicaria uma ampliação da base de serviços e produtos, evitando a saturação.

Em decorrência, é provável o aumento do poder de consumo e das oportunidades de negócios fora do empreendimento, atingindo principalmente os setores mais convencionais da economia da cidade. Esses fatores favorecem a diminuição da sazonalidade do turismo, que constitui a principal atividade econômica de Florianópolis e do Norte da Ilha. Entretanto, o RIMA confirma que tais oportunidades estão restritas somente a pequena parcela da população, uma vez que o padrão de sofisticação de um parque de inovação exige uma qualificação diferenciada da mão de obra em todos os níveis de formação.

Portanto, apesar da promessa de geração de empregos propiciada pelo parque, a absorção de mão de obra local e regional dependerá de sua capacitação e qualificação. O mesmo é válido para os empreendedores, inclusive para aqueles que se encontram ou se instalarão nas comunidades do entorno. Segundo Lopes (1998), as modificações no mercado de trabalho constituem o efeito mais importante da reestruturação da organização social e dos valores culturais da sociedade. Na medida em que as cidades se integram em maior ou menor grau à divisão internacional do trabalho, ocorre

uma valorização daqueles que lidam com o trabalho informacional.

Não estar integrado conduz a um desemprego crescente ou a uma possível desvalorização do trabalho. Esse processo é excludente para determinados segmentos da população, que se tornam irrelevantes do ponto de vista econômico. Por esses motivos, existe o risco de as comunidades locais não participarem dos benefícios da geração de empregos proporcionada pelo parque, podendo ser marginalizadas socioeconomicamente e até mesmo expulsas, pois o seu nível de renda poderá ser menor que o das populações migrantes, acarretando dificuldades de acesso à moradia, serviços e bens de consumo.

Inclusive, a geração de empregos, que é levantada como o principal impacto positivo do empreendimento em meio socioeconômico, pode apresentar seus efeitos locais reduzidos pela marginalização econômica. O RIMA faz uma estimativa completa do número de novas vagas de emprego que surgirão com a implantação do Sapiens Parque, desde sua fase de construção até sua fase de operação. O resultado mostra um número aproximado de 28.000 empregos diretos e de 41.000 empregos indiretos somente na fase de operação do empreendimento, em um total aproximado de 69.000 empregos diretos e indiretos para todo o aglomerado urbano de Florianópolis gerados nessa fase (previsão para o ano 2030).

Segundo o estudo, as estimativas de novos profissionais formados em nível médio e superior no aglomerado urbano de Florianópolis e que estarão disponíveis no mercado mostram que a capacidade de mão de obra local é suficiente para suprir as novas vagas de empregos diretos do empreendimento. No entanto, o documento deixa claro que "as contratações ficam por conta das empresas que irão se instalar no empreendimento, e estas seguramente irão obedecer a critérios de mérito e qualificação em suas contratações" (RIMA 7, 2003, p. 36). A advertência é de que tais benefícios nem sempre poderão ser usufruídos por todos, já que dificilmente essas empresas estariam dispostas a contratar pessoas que não possuam qualificação adequada.

Tal situação repete-se em todas as fases do empreendimento como, por exemplo, no caso da mão de obra necessária para a construção do complexo. O parque poderá trazer muitos empregos locais para o ramo da construção civil durante sua execução, entretanto, é preciso destacar que as empreiteiras de fora do aglomerado metropolitano de Florianópolis poderão trazer seu próprio quadro de trabalhadores, reduzindo esse impacto positivo do empreendimento sobre o mercado de trabalho local. A inserção dos atores locais no mercado de trabalho do parque depende da oferta de cursos e qualificações para que se desenvolvam as competências necessárias para o desempenho de suas funções (RIMA 7, 2003).

Além disso, a possível vinda de trabalhadores de fora do aglomerado urbano de Florianópolis, principalmente durante a fase de construção do parque, acarreta impactos socioculturais regionais de natureza negativa. O risco de introdução ou propagação de doenças tropicais ou sexualmente transmissíveis, o aumento do risco de exploração ou violência sexual e o aumento da violência por tensão sociocultural são alguns desses impactos, que podem ser mitigados através de políticas de absorção de mão de obra local e de campanhas educativas.

Essas questões colocam em dúvida o principal argumento a favor da implantação do Sapiens Parque, que se refere à geração de empregos. Além disso, constatamos ainda uma última colocação: o RIMA estima somente a quantidade de empregos que será gerada pelo empreendimento, sem levar em consideração os empregos e pequenos empreendimentos que serão prejudicados com a presença do parque. Tal estudo foi ignorado pelo Sapiens Parque, já que não foi cumprida a lei do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que exige o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para empreendimentos dessa dimensão.

Dentre os demais impactos negativos apontados pelo RIMA em meio socioeconômico, constitui impacto de pequena magnitude a pressão que o empreendimento exercerá sobre os serviços e equipamentos públicos de educação, saúde e segurança. Destaca-se a saturação do sistema viário, a pressão sobre o sistema de transporte coletivo e o adensamento ao longo das vias, dificultando futuras ampliações viárias. Em todos esses casos, o RIMA coloca suas implicações como decorrentes do crescimento populacional no Norte da Ilha, sendo que a implantação do empreendimento somente aceleraria um quadro existente.

Da mesma maneira, a demanda de água da população induzida pelo empreendimento é apresentada pelo RIMA como parte de um processo intrínseco de crescimento populacional. Segundo o documento, o Sapiens Parque será responsável por um incremento populacional no Norte da Ilha de 6,9% e um incremento no número de turistas de 45,5% (projeções para 2020). Quanto às pressões que esse excesso populacional deve provocar nos sistemas de infraestrutura, o empreendimento atribui a solução aos programas públicos de desenvolvimento dos sistemas urbanos.

Por exemplo, o Sapiens Parque conta com as ampliações já previstas para a região pela Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento) para não exceder o limite do sistema de abastecimento de água. Da mesma maneira, no que se refere à pressão sobre o sistema de energia elétrica, o Sapiens Parque também conta com as ampliações da Celesc (Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A) previstas para a região. O RIMA afirma que a implantação do Sapiens Parque possibilitará um maior número de visitantes ao longo do ano e não somente na alta temporada, o que tornaria os sistemas de infraestruturas mais atrativos economicamente.

O Sapiens Parque defende que as influências causadas por sua implantação são de pequena magnitude porque as mudanças decorrentes do parque fazem parte de um processo existente e inevitável. Com essa justificativa, atribui-se uma série de ações como sendo de responsabilidade do poder público para sua viabilização. Segundo o projeto, parte dessas atribuições já eram necessárias e previstas, independentemente da implantação do parque.

Dentre os impactos positivos em meio socioeconômico, destaca-se o aumento da arrecadação de impostos, cujo diagnóstico mostra que o empreendimento pode beneficiar o município com um valor anual equivalente a 10% dos impostos totais geralmente arrecadados. O valor arrecadado em impostos inclui também tributos derivados do terreno para a implantação do empreendimento, que é de propriedade pública. Entretanto, em momento algum se indica o ônus atribuído ao Governo do Estado de Santa Catarina pela concessão de um terreno

público à iniciativa privada. Tampouco se estimam os custos das atribuições dadas ao poder público como requisito para a implantação do empreendimento.

Outros impactos positivos em âmbito socioeconômico foram levantados pelo RIMA: aumento das ofertas de serviços especializados; qualificação da paisagem urbana; equalização do fluxo turístico ao longo do ano, com redução da sazonalidade; ampliação da capacidade de P&D (pesquisa e desenvolvimento); aumento da oferta de equipamentos e serviços de cultura, esporte e lazer; aumento da oferta de equipamentos e serviços socioeducativos e atração de infraestrutura e serviços de telecomunicações. Entretanto, são válidas aqui também as críticas já feitas quanto à possibilidade de real apropriação dos equipamentos e serviços fornecidos no parque pela comunidade local.

Segundo Ab'Sáber e Muller-Plantenberg (1994), para que se possa realizar um estudo dos impactos causados por determinado projeto, é necessário entender o espaço total[6] no qual está inserido, em relação a um sítio de implantação e a uma região de localização. Torna-se imprescindível o conhecimento da estrutura, da composição e da dinâmica dos acontecimentos que caracterizam o espaço total da região proposta. O diagnóstico do próprio local de implantação do projeto é bastante válido, mas a análise do seu entorno em curto, médio e longo prazos consiste em um fator ainda mais importante. Portanto, o conceito de espaço total perante qualquer projeto a ser inserido em qualquer área de um território torna-se de grande significado para uma correta previsão de impactos.

O autor afirma que os países em desenvolvimento das regiões tropicais estão sujeitos às desigualdades provenientes de processos históricos cumulativos e de diversos atores sociais, em virtude dos territórios de dimensões continentais e de regiões geoeconômicas de roteiro histórico diferenciado. Para fim de avaliação de impactos dos grandes projetos nesses países, existe a necessidade de ampliar as considerações sobre a estrutura, a composição socioeconômica e a funcionalidade da sociedade nos diferentes tipos de espaço geográfico.

A partir dessa ideia, destacamos a importância de o Sapiens Parque estar articulado com todo o aglomerado metropolitano de Florianópolis, inclusive a parte continental, que é bastante representativa. O empreendimento não pode, isolada e localmente, ser considerado um projeto de desenvolvimento urbano sustentável sem apresentar uma articulação e um planejamento conjunto com toda a região e sem levar em conta o processo histórico e a realidade socioeconômica e ambiental da cidade.

Avaliações da comunidade local

Os impactos abordados pelo EIA-RIMA do Sapiens Parque incluem parte dos questionamentos levantados pela comunidade local quanto ao empreendimento. Os propositores do parque realizaram uma ação de discussão comunitária junto a representantes de entidades locais e organizações da sociedade civil de Florianópolis. Tal procedimento faz parte do processo de inserção socioambiental do projeto e foi realizado principalmente no ano de 2003, através de seminários e grupos de trabalho e discussão.

Dentre as observações apontadas pela comunidade, destacamos a indagação quanto à possibilidade da realização de um plebiscito entre os envolvidos com o projeto, como forma de constatar a viabilidade e a posição comunitária em relação ao empreendimento. O Sapiens Parque justificou a resposta negativa ao plebiscito com a afirmação de que "não há opções melhores que as apresentadas para fomentar o desenvolvimento urbano de forma sustentável para a região" (Dossiê de Inserção Socioambiental, 2003, p. 36).

Os atores sociais contatados levantaram ainda que os novos valores decorrentes da migração e urbanização acentuadas levam à perda dos costumes tradicionais e da identidade local. O empreendimento tem a oportunidade de reverter parcialmente esse processo, através do incentivo ao resgate cultural e às tradições locais, identificando oportunidades de negócios locais e criando espaços culturais.

O desemprego e a desqualificação da mão de obra local, identificados pelo EIA-RIMA do empreendimento, consistem também algumas das principais preocupações da comunidade. O crescimento populacional, a sazonalidade acentuada do turismo, a distância do centro comercial e o declínio das atividades rurais e de pesca evidenciam o quadro atual do desemprego na região. O Sapiens Parque promete a geração de empregos como forma de amenizar esse quadro, mas terá essas expectativas frustradas localmente se não existirem programas de qualificação da mão de obra e empreendedorismo local. O empreendimento conta com parcerias e com a criação de módulos comunitários que visem tal qualificação.

A comunidade também apontou a carência de equipamentos e espaços públicos de cultura e lazer e a necessidade de atualização do Plano Diretor da região, tendo em conta a inserção do parque e a pressão sobre os ambientes naturais. Projetos alternativos antigos para o terreno de implantação do Sapiens Parque (como o projeto turístico Orla Norte ou um projeto de loteamentos residenciais) evidenciam a tendência de ocupação da área. Se tal ocupação é apontada como inevitável, as condicionantes do terreno indicam ao menos que o projeto de ocupação deve ter claro interesse público e responsabilidade socioambiental.

Na audiência pública realizada em 2004 para a discussão do RIMA, o representante de uma comunidade local questionou a existência de infraestrutura no Norte da Ilha que dê suporte ao aumento do número de pessoas decorrente da implantação do parque. Outra crítica apontada na audiência faz referência às atribuições remetidas ao poder público e que são condicionantes para a implantação do parque, como a elaboração dos planos de recursos hídricos e de macrodrenagem e a execução de determinadas obras de infraestrutura viária e de saneamento (Entrevista Audiência Pública TV Justiça, 2004).

Por fim, o RIMA "deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão" (Resolução Conama 001/86). O relatório de impacto ambiental do Sapiens Parque trata-se praticamente de uma cópia do EIA, com a supressão de um dos capítulos. A complexidade do documento acaba dificultando a compreensão da comunidade local em relação aos verdadeiros impactos e resultados do projeto.

Considerações finais

O conjunto de agentes externos de uma cidade sempre influencia em sua evolução urbana. O aparecimento da globalização fortificou a velocidade com que ocorrem essas mudanças externas, trazendo implicações no processo de planejamento. Essa nova realidade impõe a necessidade de inserção das cidades em nível internacional e o planejamento urbano vem sendo direcionado com tal objetivo, através de estratégias e intervenções urbanas voltadas ao mercado mundial. O espaço urbano ganha novas funções, dando origem ao ambiente competitivo entre as cidades.

O estudo de caso avaliado neste artigo mostra um exemplo desse modelo de planejamento, a ser aplicado na região metropolitana de Florianópolis. O Sapiens Parque representa atualmente um dos principais projetos propulsores do desenvolvimento regional, expondo o meio urbano a impactos socioeconômicos e ambientais decisivos e com repercussões positivas e negativas em seu contexto. A presença de outros projetos relevantes no aglomerado metropolitano, como o novo urbanismo da Cidade Universitária Pedra Branca, em Palhoça ou o conjunto de empreendimentos imobiliários do Costão do Santinho, indicam investimentos paralelos ao Sapiens Parque e provavelmente complementares a este, uma vez que atuam para um mercado importante e ausente no parque de inovação: o mercado habitacional.

Mais recentemente, o surgimento de propostas para outros empreendimentos com atividades específicas, como o Estaleiro OSX, de possível implantação em Biguaçu, tem levado a discussões quanto à viabilidade desses projetos entre os propositores, o poder público, a comunidade acadêmica e os moradores locais. A preocupação principal gira em torno dos impactos ambientais que o conjunto desses empreendimentos deve acarretar para a região metropolitana de Florianópolis, vistas a especificidade e a fragilidade dos ambientes naturais, além da presença de um histórico de ocupação urbana que não permite intervenções sem o devido planejamento territorial.

Na avaliação realizada neste artigo quanto aos impactos do projeto Sapiens Parque, destacamos como determinantes as consequências negativas referentes às possíveis mudanças na organização socioespacial urbana, resultantes da estratégia da inserção competitiva. O projeto mostra uma tendência à fragmentação, uma vez que potencializa o consumo de segmentos sociais específicos, através da concentração de investimentos públicos nas áreas destinadas à revitalização. Esse fato pode resultar na fragmentação da cidade e no aumento da desigualdade social, com a criação de bairros com carência de investimentos, infraestrutura e serviços.

Na opinião de Vainer (2000), esses resultados na dinâmica espacial são previsíveis dentro do planejamento urbano estratégico, uma vez que as revitalizações urbanas não são direcionadas a todos os cidadãos: a abertura das cidades para o exterior é seletiva e usufruída por grupos específicos e qualificados. O autor se refere a esses grupos privilegiados como visitantes e usuários solventes, enquanto classifica como demanda solvável as populações mais pobres (nativos ou imigrantes) que não participam do processo de formação de riqueza e

são consideradas irrelevantes do ponto de vista estratégico.

A pobreza e a violência urbana condicionam ou influenciam nas decisões dos agentes econômicos e na atratividade da cidade. Por esse motivo, a tendência é a exclusão das parcelas de baixa renda dessas áreas revitalizadas e, consequentemente, do próprio processo de planejamento. Tal situação resulta também da concentração excessiva de investimentos públicos nos espaços de renovação urbana. Os governos locais, ao invés de priorizarem o caráter social dos investimentos públicos, fazem-no de acordo com os interesses privados.

A limitação de recursos leva a investimentos insuficientes nas regiões de pobreza, a favor da qualificação de áreas urbanas específicas que permitam a inserção global da cidade. As aplicações por parte do poder público no campo social são abandonadas pelas autoridades para priorizar os investimentos que visam atrair parcerias com o poder privado. As cidades mundiais tornam-se então fragmentadas, com áreas adequadamente atendidas em contraste com as áreas desamparadas.

Oliveira (2003) utiliza a expressão "Estado de Exceção" para denominar a omissão do poder público perante esses resultados do planejamento. Segundo o autor, as empresas impõem novos critérios e se apropriam das políticas sociais, pois necessitam da eficiência e da produtividade das políticas públicas, resultando em uma situação de exclusão social. O Estado, dessa maneira, torna-se supérfluo e passa a ser desempenhado como máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. A exceção consiste no fato de que as políticas sociais não têm mais a concepção de mudar a distribuição de renda, pelo contrário, acabam transformando-se em "antipolíticas de funcionalização da pobreza".

A exclusão social e a consequente segregação socioespacial da cidade podem ser fortalecidas ainda pela provável valorização imobiliária da região de implantação do Sapiens Parque. Tal valorização incentiva a expulsão de determinados grupos sociais e a ocupação de áreas inapropriadas, podendo resultar em zonas de degradação ambiental. Esse tema consiste em uma das principais problemáticas levantadas pela comunidade envolvida com o empreendimento e representa um conflito com os propositores do projeto, uma vez que na visão destes a valorização imobiliária é percebida como um impacto positivo.

A marginalização no mercado de trabalho consiste em outra questão de relevância local e que atinge diretamente as comunidades do Norte da Ilha. A geração de empregos e a inclusão social através do trabalho, principais propulsores do desenvolvimento econômico e social derivado do empreendimento, dependem de ações de capacitação e de melhorias nos serviços e equipamentos públicos de educação local. Do contrário, podemos concluir que a tendência é o aumento da exclusão econômica, uma vez que não serão todas as pessoas as capacitadas para os empregos gerados pelo parque. A irrelevância de determinados grupos sociais perante o mercado de trabalho proporcionado pelo empreendimento e a discrepância salarial e de condições de trabalho colaboram para agravar o quadro de exclusão econômica, que induz à exclusão social.

Na visão de Lopes (1998), a principal consequência desse mercado de trabalho excludente está na informalidade. A economia informal corresponde a um fenômeno secundário

dentro da estrutura econômica das cidades, ligada basicamente à pobreza. Com a nova divisão internacional do trabalho, a informalidade deixa de ser uma saída para a resolução dos problemas de geração de empregos e de formação de riqueza das camadas mais pobres da população para ser um fenômeno de adaptação da sociedade aos novos requisitos da organização informacional gerada pela integração em rede.

Devido a essas constatações, o caráter público defendido pelos propositores do Sapiens Parque permanece sendo avaliado. Em relação ao tema, a arquiteta Silvia Lenzi, do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, questiona quais vantagens terá a cidade e a sociedade com o empreendimento, uma vez que são reconhecidos os impactos socioeconômicos e ambientais gerados e as atribuições de responsabilidade pública. A arquiteta reconhece que o Sapiens Parque consiste em uma grande oportunidade para a região metropolitana, porém critica o fato de a sociedade ter que cumprir com parte do ônus e não possuir benefícios diretos com a implantação do parque (Entrevista Audiência Pública Tv Justiça, 2004).

Como conclusão, podemos afirmar que o modelo importado de planejamento estratégico pode apresentar consequências específicas quando aplicado às cidades brasileiras marcadas pelo particular histórico de segregação socioespacial. O sucesso de sua aplicação depende da participação popular nas decisões urbanas e de políticas públicas de inserção econômica e social, de maneira a atender com mais urgência às necessidades da realidade urbana nacional e não ceder ao equívoco das "ideias fora do lugar" (Maricato, 2000). Caso contrário, o planejamento baseado na lógica do mercado tende a aumentar essas desigualdades existentes, através do processo de concentração econômica, social e espacial.

Beatriz Francalacci da Silva
Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Professora Colaboradora da Universidade do Estado de Santa Catarina. Santa Catarina, Brasil.
beatrizfrancalacci@yahoo.com.br

Notas

(1) Cidades que constituem a região metropolitana de Florianópolis: São José, Palhoça, Biguaçu, Santo Amaro da Imperatriz, Governador Celso Ramos, Antônio Carlos, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara e Florianópolis.

(2) A Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente define impacto ambiental como: "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: 1) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; 2) as atividades sociais e econômicas; 3) a biota; 4) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; 5) a qualidade dos recursos ambientais" (Resolução Conama 001/86, art. 1°).

(3) Os termos "cidade mundial" ou "cidade global" são aqui utilizados para designar a renovada importância das cidades como locais destinados a determinadas atividades e funções, após as transformações econômicas ocorridas com a globalização. As duas nomenclaturas são empregadas por autores do tema com algumas variações, para definir as novas ações das cidades como pontos nodais dos fluxos financeiros, a partir dos quais se obtém um controle global dos mercados financeiros secundários.

(4) Sobre o empresariamento da gestão urbana, Vainer (2000) destaca o trecho do World Economic Development Congress & The World Bank, 1998, sobre o que as cidades necessitam atualmente: "Competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial. Competir na atração de novas indústrias e negócios. Ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços. Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada" (p. 77).

(5) Dentre os instrumentos de conjugação entre desenvolvimento e proteção ambiental aplicados atualmente, merecem destaque o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA é de maior abrangência, e compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. O RIMA destina-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletindo as conclusões do EIA. O RIMA é a parte mais compreensível do processo, esclarecedor para o administrador e o público.

(6) Ab'Sáber e Muller-Plantenberg (1994) definem espaço total como o arranjo e o perfil adquiridos por uma determinada área em função da organização humana que lhe foi imposta ao longo dos tempos. O espaço total inclui todo o conjunto dos componentes inseridos pelo homem, no decorrer da história, na paisagem de uma área considerada participante de determinado território.

Referências

AB'SABER, A.N.; MULLER-PLANTENBERG, C. (org.). (1994). *Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. São Paulo, Edusp.

ACSELRAD, H. (2001). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.

ARANTES, O. (2000). "Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas". In: ARANTES, O.; MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

BORJA, J. e CASTELLS, M. (2000). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, Taurus.

CASTELLS, E. J. F. et al. (2002). *Avaliação do Sapiens Parque segundo o IAB-SC*. Florianópolis, documento oficial.

CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede.* São Paulo, Paz e Terra.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO PÓLIS. (2001). *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações.

COMPANS, R. (2001). "Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?" In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente (1986). Resolução Conama 001/86, art. 1°. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em http://www.mma.gov.br. Acesso em 24/5/2006.

CUNHA, S. B. e GUERRA, A. J. T. (org.). (2001). *Impactos ambientais urbanos no Brasil.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

FERREIRA, J. S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

FUNDACIÓN CEPA. Sapiens: La ciudad del conocimiento. Revista Ambiente Digital. Arquitectura Del Ambiente. Disponível em http://www.revista-ambiente.com.ar. Acesso em 5/12/2006.

GÜELL, J. M. F. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, AS.

HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.

IPUF – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS (1985). *Plano Diretor dos Balneários*. Florianópolis, documento oficial.

LEFÉBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Moraes.

LOPES, R. (1998). *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro, Mauad.

MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O.; MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

_____ (2002). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.

_____ (2003). Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados.* São Paulo, v. 17, n. 48.

MILARÈ, E. (1994). "Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil". In: AB'SABER, A. N. e MULLER-PLANTENBERG, C. (org.). *Previsão de impactos : o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha*. São Paulo, Edusp.

OLIVEIRA, F. (2003). O Estado e a exceção. Ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. UFBA, v. 5, n. 1, pp. 9-14.

SÁ, M. F. (2004). *Processo de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) do Empreendimento Sapiens Parque*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.

SACHS, I. (1993). *Estratégias de Transição para o Século XXI. Coleção Cidade Aberta*. São Paulo, Studio Nobel, Fundap.

SÁNCHEZ, F. (2001). "A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine" In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.

_____ (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó, Argos.

SANTOS, M. (2004). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.

SAPIENS PARQUE (2004). Audiência Pública em Ponta das Canas. Produção para o programa Interesse Público/ TV Justiça. Data: 18 de agosto 2004. Florianópolis. Disponível em http://www.prsc.mpf.gov.br. Acesso em 15/6/2007.

SASSEN, S. (2000). The global city: Strategic site/ New frontier. *American Studies*, 41:2/3, pp. 79-95.

SILVA, B. F. (2008). *Limites do planejamento estratégico aplicado ao espaço urbano como instrumento de desenvolvimento sustentável: o caso do Sapiens Parque*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.

SILVA, G. P. A. (2001). *Science parks and urban design: a cross-cultural investigation*. Tese de Doutorado. Oxford, Oxford Brookes University.

SISTEMA SINDUSCON (2007). O que a capital necessita. *Boletim Informativo*. Florianópolis, Ano 7, n. 85.

SOCIOAMBIENTAL CONSULTORES ASSOCIADOS; E.LABORE ASSESSORIA ESTRATÉGICA EM MEIO AMBIENTE. (2002). "Dossiê de Inserção Socioambiental do Sapiens Parque". In: SOCIOAMBIENTAL C.A.; E.LABORE A.E.M.A. EIA-RIMA Empreendimento Sapiens Parque. Florianópolis, documento oficial.

_____ (2002). EIA Estudo de Impacto Ambiental Empreendimento Sapiens Parque. Florianópolis, documento oficial.

_____ (2002). RIMA relatório de impacto ambiental Empreendimento Sapiens Parque. Florianópolis, documento oficial.

SOUZA, M. L. (2004). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O.; MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

VIEIRA, N. M. (1999). A Imagem diz Tudo? O Espaço Urbano como Objeto de Consumo. *Bahia Análise e Dados*. Salvador – BA. SEI. v. 9, n. 2, pp. 39-46.

VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel, Fapesp.

Texto recebido em 3/ago/2010
Texto aprovado em 10/set/2010

Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana

Major projects and their impacts on urban centrality

Beatriz Cuenya

Resumen

Se argumenta en este trabajo que los grandes proyectos de renovación urbana producen tres impactos claves en la centralidad de las metrópolis contemporáneas: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo, una modificación funcional y físico-espacial, y una modificación de los mecanismos de gestión pública. Luego de analizar en qué consisten estos cambios, identifica cuáles son los intereses dominantes que contribuyen a promoverlos. Finalmente esboza algunos conflictos que allí se derivan. El análisis se basa en la literatura sobre las nuevas formas urbanas que surgen con la globalización, y en estudios propios sobre grandes proyectos impulsados en Argentina en las dos últimas décadas: Puerto Madero y Proyecto Retiro, en Buenos Aires. Y Puerto Norte en Rosario.

Palabras claves: grandes proyectos; impactos; centralidad urbana; actores sociales; conflictos de intereres.

Abstract

This article argues that major urban renewal projects produce three key impacts on the centrality of contemporary metropolises: change in the profitability of land use; functional and physic-spatial modification; and alteration of the mechanisms of public management. Upon analysis of what these changes consist of, the paper identifies the dominant interests that contribute to their promotion. Finally, it outlines some conflicts derived therein. The analysis is based on the literature about new urban forms that arise from globalization, and our own studies concerning large urban projects launched in Argentina during the last two decades: Puerto Madero and Retiro Project in Buenos Aires, and Puerto Norte in Rosario.

Keywords: *major projects; impacts; urban centralization; stakeholders; conflicts of interest.*

Introducción

Este trabajo examina las mega operaciones de renovación urbana de iniciativa pública, mediante las cuales áreas relegadas se reconfiguran como nuevas centralidades: entornos construidos, destinados a albergar infraestructuras y servicios de alto nivel, dirigidos a una demanda de alto poder adquisitivo, que usualmente excede el ámbito local para incluir a empresas, usuarios e inversores nacionales e internacionales.

Los grandes proyectos de este tipo expresan un nuevo paisaje físico y social de la centralidad urbana, en el contexto de la globalización. Ellos sintetizan los importantes cambios que han experimentado las metrópolis modernas en la organización espacial de las actividades, en el diseño del entorno construido, en los estilos de consumo y de vida de la población – particularmente de las elites – así como en los modos de gestión pública del este entorno durante los últimos 30 años.

La literatura sobre globalización y reestructuración económica proporciona un poderoso marco conceptual para analizar e interpretar las principales causas que han conducido a multiplicar estos nuevos artefactos urbanos en la mayoría de las grandes metrópolis. Se sabe menos acerca de cómo se construyen localmente estos proyectos que dan lugar a "nueva geografía urbana" y cuáles son sus impactos. Esto implica interrogarse sobre los intereses que modelan las prácticas de los agentes y explican los comportamientos urbanos que han surgido debido a la reestructuración económica postfordista.

El propósito de este trabajo es, en primer lugar, argumentar que los grandes proyectos producen modificaciones claves en la estructura de la centralidad urbana. En segundo lugar, identificar cuáles son los intereses dominantes que contribuyen a promover esos cambios. Finalmente delinear algunos conflictos que allí se derivan. El análisis se basa en la literatura sobre las nuevas formas urbanas que surgen con la globalización, y en estudios propios sobre grandes proyectos impulsados en Argentina en las dos últimas décadas: Puerto Madero y Proyecto Retiro, en Buenos Aires. Y Puerto Norte en Rosario.

Grandes proyectos y cambios en la centralidad urbana

Los grandes proyectos urbanos consisten en operaciones de renovación urbana en gran escala que producen al menos tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis: una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico espacial de áreas centrales estratégicas; y una modificación de los mecanismos de gestión pública .

Esas modificaciones han estado presentes en todos los procesos de renovación urbana a lo largo de la historia. Puesto que, es sabido que a lo largo de la historia de la urbanización el capitalismo

fue creando un paisaje material apropiado a su propia condición para ir modificándolo, destruyéndolo o adicionándole nuevas estructuras físicas generalmente en los períodos de crisis y reestructuración. Y el Estado, en sus distintos niveles, también ha intervenido en la renovación de los centros de las ciudades. Ya sea para contrarrestar las tendencias de deterioro de las estructuras espaciales, o bien, para adecuarlas a las nuevas demandas derivadas de los ciclos económicos capitalistas. (Castells, 1979)

En la etapa actual, las especificidades de los grandes proyectos urbanos contemporáneos encuentran su explicación en los procesos de globalización y reestructuración económica, social e institucional que marcaron a las ciudades durante los últimos 30 años. En este sentido, estos emprendimientos expresan y sintetizan los cambios que se están produciendo en las condiciones de la producción de los espacios centrales, en las características de la demanda por dichos espacios, así como en los modos de intervención del estado a través de sus políticas urbanas.

Modificación de la rentabilidad de los usos del suelo

Hay un rasgo estructural de los grandes proyectos desde el punto de vista de su articulación con la estructura urbana. Es su capacidad para producir un aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo en áreas estratégicas que pasan a formar parte de un mercado de bienes raíces de escala internacional.

Las mega operaciones se implantan en determinadas zonas que han quedado relegadas, pero que resultan estratégicas desde el punto de vista de su accesibilidad y posibilidad de transformación urbanística y valorización. Son predios (públicos y/o privados) situados dentro del perímetro urbano, con excelente accesibilidad, que se han ido deteriorando por el declive de los usos industriales y de servicios que albergaban y/o bien por la presencia de asentamientos irregulares. Poseen una gran extensión y una considerable capacidad ociosa para albergar nuevos usos. Por los motivos precedentes tienen un valor de partida muy bajo, pero pueden alcanzar altos valores a partir de su re funcionalización y transformación física; por eso se llaman "áreas de oportunidad".

La valorización del suelo se verifica no sólo en las áreas aledañas sino también de los predios en donde se localizan las grandes operaciones. A diferencia de los lotes de tamaño regular, cuyo valor está determinado esencialmente por factores externos al lote – factores que ocurren en el vecindario y en la ciudad – estos grandes proyectos ejercen externalidades suficientemente fuertes que impactan su propio valor (Lungo y Smolka, 2004).

La valorización del suelo que promueven los grandes proyectos tiene como fuentes de origen: 1) inversiones en infraestructura que se realizan para acondicionar el área (obras viales y redes de servicios públicos) usualmente a cargo del sector público; 2) modificaciones en el régimen de usos del suelo y densidades edilicias para permitir la implantación de usos jerárquicos y un mayor aprovechamiento del

suelo en edificación; 3) inversiones realizadas por los actores privados que desarrollan los emprendimientos inmobiliarios y construyen edificios de alta calidad.

Los estudiosos del mercado del suelo sostienen que, cuando ciertos terrenos pasan de un uso a otro que es superior, o aumentan su capacidad de edificación, incrementan sus precios de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto porque comienzan a captar rentas de mayor magnitud y de una naturaleza distinta. Estos incrementos en los valores del suelo (plusvalías urbanas) suelen manifestarse precisamente en el tiempo en el que tienen lugar los cambios urbanísticos, ya que probablemente después los incrementos siguen la tendencia general de los precios de la ciudad o la metrópolis (Jaramillo, 2003).

Desde el punto de vista teórico, la tesis conocida como "brecha de renta" *(rent gap)* – propuesta por Neil Smith para explicar la renovación de barrios peri-centrales en Norteamérica – permite advertir la oportunidad de negocio que se abre para un conjunto de agentes, impulsando el desarrollo de áreas deterioradas a través de operaciones de renovación urbana. Esta tesis sostiene que la creciente disparidad entre una renta real de suelo capitalizada por el uso presente deprimido y una renta potencial alta que puede ser capitalizada a partir del "uso mejor y más jerárquico" del suelo (o, al menos de "un mejor y mas intensivo uso") genera una brecha de renta, que puede ser capturada mediante recomposiciones espaciales; eso impulsa el desarrollo de áreas deterioradas en todas las ciudades capitalistas[1] (Smith, 1987).

Modificación funcional y físico espacial de la centralidad

Los elementos que históricamente han caracterizado a los centros urbanos en el capitalismo son la concentración creciente de las actividades económicas, la concentración del poder, la accesibilidad ligada al crecimiento urbano y la jerarquización simbólica.

Los grandes proyectos urbanos contemporáneos preservan estos elementos propios de los centros tradicionales y los reproducen, bajo nuevas condiciones históricas. Zonas ferroviarias o portuarias, viejos aeropuertos o distritos industriales en declive se reconfiguran como entornos urbanos exclusivos para albergar infraestructuras y servicios de alto nivel. Con múltiples usos comerciales, administrativos, residenciales, culturales, recreativos y turísticos, con edificios de la más alta categoría y estándares arquitectónicos vanguardistas, estos entornos apuntan a atender una demanda procedente de las empresas líderes vinculadas a los sectores más activos e internacionalizados de la economía, así como a los consumidores de mayor poder adquisitivo y al turismo mundial. Los grandes proyectos son nuevos espacios para nuevas formas de acumulación y de consumo.

En la base de esta modificación funcional y urbana de áreas estratégicas degradadas se ubican nuevas condiciones de la producción y de la demanda en la economía de las ciudades progresivamente mundializada.

Los autores que estudian los impactos de la globalización en la estructura interna de las grandes metrópolis han advertido que, junto con una tendencia a la dispersión de actividades, se ha producido un complejo proceso de recentralización de firmas en la periferia y en las áreas centrales, en combinación con la expansión del rol de los servicios altamente especializados y las industrias culturales (Sassen, 1997; Castells, 1889; Harvey, 1999). Ello ocurre porque la revolución en las tecnologías de comunicación, que ha fundamentado el patrón de producción disperso, permitiendo que muchas actividades se muevan de lugar en lugar, no ha eliminado sino más bien ha acentuado la necesidad que tienen ciertas firmas de entornos edificados con una vasta concentración de infraestructura y recursos laborales (Sassen, 1991). La competitividad de las empresas en la nueva economía depende fuertemente de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Eso incluye: infraestructura tecnológica adecuada, sistema de comunicación que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancía. Y, sobre todo, recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico (Castells y Borja, 1997).

Pero no sólo eso. Los nuevos centros donde se localizan las funciones superiores del nuevo sistema requieren espacios exclusivos para la elite gerencial y tecnocrática, tal como lo hizo la anterior elite burguesa. Demandan también servicios avanzados, centros tecnológicos e instituciones educativas calificadas, complejos de actividades hoteleras orientadas al turismo internacional y al tránsito por la ciudad (Sassen, 1997).

Es claro que hay una nueva elite que ha ganado con los cambios en la economía y en los mercados de trabajo. La literatura reciente sobre las ciudades más globalizadas ha destacado la presencia de esta nueva clase social que emerge en el escenario económico de la era postfordista: profesionales y directivos en los servicios que asumen funciones de coordinación, control y asesoramiento. Los ricos se han hecho más ricos porque han obtenido beneficios enormes gracias a las estrategias económicas, conectadas con la innovación tecnológica y la desregulación gubernamental.

Esa demanda constituye un factor clave para el desarrollo de nuevos entornos construidos, a través de grandes proyectos urbanos. Desde este ángulo, puede decirse que el principio de los grandes proyectos es crear escenarios apropiados en los cuales las empresas puedan encontrar infraestructura, medios de transporte, equipamientos y servicios que les permitan funcionar a escala internacional, regional y nacional. Pero también deben suministrar un confort urbano que garantice una alta calidad de vida para los cuadros gerenciales y técnicos ligados a las empresas líderes y también para los usuarios de alto poder adquisitivo y el turismo internacional. Las nuevas formas de estructuración del espacio con la modalidad de fragmentos exclusivos pueden verse entonces como una respuesta a las demandas y objetivos globales, en tanto soportes materiales y simbólicos para actividades de punta y para sectores pudientes.

Modificación de la lógica y los mecanismos de gestión pública del espacio

Históricamente, los procesos de renovación urbana han exigido siempre la intervención del estado por tres razones básica: superar el fraccionamiento del suelo privado para garantizar la escala rentable de las operaciones; asumir los costos de las infraestructuras y acondicionamiento del suelo; y actuar en torno a los conflictos sociales derivados de la destrucción del patrimonio y/o el desplazamiento de actividades y población. Podría decirse que, en las experiencias de renovación urbana del pasado, ampliamente estudiadas, la intervención del estado ha estado dirigida a garantizar los intereses funcionales de las empresas, la rentabilidad del capital inmobiliario y regular los conflictos sociales, en aras del interés general (Castells, 1979).

En las nuevas operaciones de centralismo, además de esas funciones, el estado asume también un rol promotor, lo que significa que el estado se orienta por la lógica de sector privado, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.

En la concepción y diseño de los proyectos, el manejo del suelo es un componente fundamental, que antecede la ejecución de las obras y la venta de los inmuebles a los usuarios finales. El Plan Maestro pasa a ser un instrumento que no sólo determina la nueva morfología urbanística sino que debe permitir calcular los costos y beneficios económicos de la operación. Por eso, el Plan debe tener flexibilidad para emplazar en el sitio una serie de productos inmobiliarios que puedan resultar vendibles. El Plan asume también un carácter ideológico que expresa una imagen urbana que la autoridad debe exhibir a los actores económicos, políticos y sociales que intervienen en distintos momentos (Garay, 2001).

La gestión de este tipo de megaproyectos no puede encararse como una obra pública convencional. Exige un nuevo sustento legal (ej. leyes reforma del estado, leyes de desafectación del suelo de previos usos, nuevas normas urbanísticas), y una estructura administrativa capaz de garantizar en un plazo razonable el logro de los emprendimientos. Se requieren instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados involucrados y, en muchos casos, la creación de entes y autoridades específicamente abocados a la reurbanización.

En la base de estas modificaciones relativas a la lógica y los mecanismos públicos de actuación en el espacio urbano, se sitúan nuevamente los procesos de reestructuración económica y los cambios en las condiciones globales de la competencia. En respuesta a la crisis del estado desarrollista Keynesiano, en todas las grandes ciudades del mundo se ha asistido a una ampliación del rol de los gobiernos locales y una redefinición de las prioridades de las políticas urbanas. Estas políticas – junto con las de desregulación económica – pasaron a otorgar un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano.

La atracción de inversiones privadas se convierte en un objetivo clave para

contrarrestar la declinación económica de las ciudades, contribuir a su re posicionamiento en el escenario global y aumentar la base de los recursos fiscales. La extensión del campo de las políticas locales ha implicado la emergencia de acciones de cuño empresarial y de "promoción del territorio", junto con el "marketing de las ciudades".

Conceptualmente la noción de nueva política urbana del gobierno local sintetiza los nuevos ingredientes que adquieren particularmente las políticas de regeneración urbana en las últimas décadas: por un lado, un fuerte apoyo estatal al capital privado para la revitalización de la ciudad, en donde ésta aparece como "negocio". Por otro lado, un régimen político urbano, en el cual los intereses públicos y privados se amalgaman para definir las decisiones de gobierno (Cuenya, 2004).

Intereses que se articulan en los GPU: ilustraciones de la experiencia argentina

Las tres modificaciones claves que producen los grandes proyectos en la estructura de la centralidad, antes señaladas, están posibilitadas y en casos organizadas por un conjunto de intereses económicos, funcionales y políticos dominantes que, operando en distintas escalas y con distintas lógicas, van a empujar hacia la creación de una nueva centralidad.

Como diría Soja, se trata de múltiples ejes de poder y estatus que dan cuenta de una sociedad más polarizada que la del pasado y que ha ido tomando forma a partir de la reestructuración global (Soja, 2008). Incluyen fuerzas que operan simultáneamente desde afuera hacia adentro y desde adentro hacia afuera, creando una morfología de la centralidad urbana diferente a la que conocíamos veinte años atrás.

Intereses vinculados a la propiedad del suelo y al capital inmobiliario

La experiencia argentina muestra que los intereses vinculados a la propiedad del suelo y al capital inmobiliarios en grandes proyectos están representados por un espectro de actores nacionales e internacionales, que incluye principalmente: propietarios del suelo, grandes desarrolladores-constructores, pequeños y medianos inversores, inversores-usuarios y operadores inmobiliarios.

(1) El Estado Nacional es uno de los principales propietarios de grandes extensiones estratégicamente ubicadas. La oportunidad de captar la valorización del suelo central re-urbanizado explica que en los últimos treinta años la iniciativa de impulsar grandes proyectos recayó especialmente en el Estado Nacional. Los grandes emprendimientos en las ciudades argentinas se desarrollan en terrenos que quedaron parcialmente desafectados de sus antiguos usos, a raíz de la privatización de empresas de servicios públicos, principalmente ferrocarriles y puertos, convirtiéndose en una potencial fuente de ingresos a través de su venta. A comienzos de 1990, en el marco de la reforma del estado, se generó un andamiaje legal e institucional que autorizó al Estado

Nacional a vender y concesionar predios e inmuebles considerados innecesarios. Se creó también un organismo encargado de llevar adelante esta política de suelo. Con distintos nombres (Onabe; Enadief y actualmente ADIF) este ente funciona como un verdadero promotor inmobiliario.

(2) Un segundo grupo de intereses está motorizado por grandes desarrolladores. Disponiendo de suficiente capital, estos agentes están en condiciones de comprar las parcelas de suelo que los propietarios originarios sacan a la venta, y poner en marcha un proceso constructivo que termina con un entorno relumbrante. Los grandes desarrolladores incluyen considerables proporciones de capitales extranjeros. En este sentido, en Argentina se observa lo que también ha ocurrido en otras partes del mundo: la intensificación en la oferta de un capital inmobiliario, legal e ilegal, altamente especulativo, generalmente controlado por grandes empresas en donde comienzan a predominar las de carácter trasnacional (De Mattos, 2002). En Argentina el impacto del proceso de globalización, en su versión neoliberal, se sintió desde fines de los 80, con el debilitamiento de los marcos regulatorios estatales, la concentración y transnacionalización de la economía. Para 1997 las cifras oficiales señalan que el 71% de los activos de las empresas locales pertenecían a capitales extranjeros. Los sectores más favorecidos fueron – además de las involucradas en las privatizaciones de empresas públicas – los servicios comerciales, financieros y profesionales. A partir de la década del 90 surge un importante sector privado dedicado a emprendimientos inmobiliarios de decisiva influencia en el crecimiento metropolitano (Svampa, 2005).

En el marco de estas macro tendencias, la participación de empresas trasnacionales y otros inversores extranjeros menores, en proyectos de renovación urbana, pone de manifiesto también que la brecha de la renta tiene un alcance internacional. En las zonas renovadas más caras de las ciudades argentinas, el valor del suelo y del espacio construido es muchísimo más bajo que en las metrópolis americanas o europeas. Por ejemplo, para 2005, en Puerto Madero el valor promedio del m^2 construido oscilaba entre los 2.500 y 3.000 dólares mientras que en Londres ascendía a 11.000 dólares, en Nueva York a 7.500, en Paris a 7.000, en Barcelona y Madrid a alrededor de 5.000 dólares[2] (Reporte Inmobiliario, febrero de 2005). Los principales desarrolladores del mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires confirmaron que entre 2004 y 2005 quienes financiaron la compra del terreno y la construcción de una obra para venderla terminada, un año y medio después, han obtenido una renta de entre 20 y 40 por ciento en dólares, pudiendo haber duplicado la inversión en los proyectos más exitosos (Diario, p. 12, Suplemento Cash, 2005).

(3) Un tercer grupo de intereses articulados a los grandes proyectos argentinos está representado por una multiplicidad de inversores medianos y pequeños, que incluyen chacareros, intermediarios de cereales, empresarios textiles, profesionales independientes, ejecutivos e inversores extranjeros. Estos inversores son captados por los grandes desarrolladores a través

de la modalidad de venta anticipada de los edificios. Los inversores menores invierten en los emprendimientos apenas éstos comienzan, aprovechando los precios de lanzamiento. Los desarrolladores fijan una "cotización piso" cuando se inicia la obra y a medida que avanza la construcción y va subiendo el valor, los departamentos se van vendiendo. En algunos casos, cuando estos agentes obtienen ganancias, a los pocos meses venden su participación a otro inversor para sumarse a un nuevo lanzamiento.

Dentro del grupo de pequeños inversores, se identifican los pequeños inversores más conservadores, que también apuestan a valorizar su capital inicial, pero que luego deciden conservar el bien como reserva de valor, ya sea dejando la unidad sin ocupar u ofreciéndola en alquiler a sectores de alto poder adquisitivo. Por último, están los usuarios finales que financian la construcción de un inmueble, al que tienen pensado mudarse, porque les sale más barato construir que comprar una unidad terminada.

En Puerto Madero, según una encuesta realizada por Puerto Madero Real Estate, para 2005, todos los proyectos que se encontraban en construcción estaban vendidos prácticamente en su totalidad. Y, en algunos casos, estaban siendo ofrecidos en una segunda venta antes de terminados.[3] Los inversores más hábiles llegaron a duplicar su capital invertido en algunas operaciones. La evolución de nuevos desarrollo entre 2005 y 2008 – según la misma encuesta – muestra que el incremento en el precio por metro cuadrado construido en la zona fue de alrededor del 20%.[4]

Un estudio sobre Puerto Norte, Rosario, también mostró que los primeros edificios construidos por un desarrollador local, en terrenos adquiridos a un antiguo operador portuario, fueron financiados enteramente con el aporte de pequeños inversores, que compraron los departamentos desde "el pozo", es decir al inicio de la construcción. En este caso, es interesante notar que el proceso de captación de inversores se realizó prácticamente sin necesidad de ofrecer los productos al gran público, sino difundiendo la iniciativa entre los conocidos del desarrollador, en los ambientes de negocios o en los lugares de encuentro de los sectores pudientes, como el club de golf (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

La afluencia de inversores de origen local al mercado de bienes raíces se verificó no sólo en las áreas de grandes proyectos sino en la actividad constructora de nuevos edificios en prácticamente todas las ciudades del país. Luego de la crisis económica de 2001/2002 la inversión en propiedades resultó ser la más atractiva en materia de seguridad para las clases medias y altas.[5] La tendencia a las inversiones inmobiliarias se basó especialmente en las superrentas generadas por *commodities* agrícolas, como la soja, cuyo precio internacional alcanzó dimensiones nunca vistas en el pasado. Pero se apoyó también en la alta rentabilidad de la industria, generada por un dólar revalorizado en términos de la moneda local que permitió condiciones exportadoras de alta rentabilidad, y protección cambiaria a industrias que habían sido dañadas por un dólar subvaluado en la década anterior.

Los sectores ganadores del plan económico impulsado a partir de 2003 salieron a acopiar propiedades como alternativa de ahorro a futuro. Tanto los sectores ligados al campo como a la industria demandaron departamentos estándar para invertir, como también propiedades lujosas para vivir (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

La más reciente crisis financiera internacional modificó el papel de los medianos y pequeños inversores extranjeros, especialmente en lugares como Puerto Madero. Estos agentes – que representan entre un 15% y un 20% del negocio inmobiliario en la zona – en lugar de continuar con las compras comenzaron a vender departamentos, con rebajas de hasta un 20% en el precio final. De acuerdo a los operadores inmobiliarios, estas rebajas no lograron, sin embargo, derrumbar los precios más caros de esta zona de la ciudad. Los inversores argentinos prefieren no vender y esperar que el escenario de incertidumbre se aclare. Más aún, la expectativa de esos agentes es que si el Gobierno Nacional aplica la legalización de dinero no declarado y depositado en el exterior, tal como anunció, va a haber un aumento de la demanda de los productos ofrecidos en este barrio *premiun*.

(4) Las empresas de bienes raíces que tienen sus oficinas en Puerto Madero incluyen a firmas tradicionales locales como Achaval Cornejo, Bulrrich, Tizado, Toribio Achaval y Aranalfe, junto con otras de perfil internacional de más reciente aparición en el mercado, como, Bowers and Simmons, L´immobilière d´excellence, Intelligent Architecture, Puerto Viamonte Real Estate Service S.A., entre otras.

Intereses vinculados a los consumidores finales de los productos inmobiliarios: las empresas de alta gama y la nueva elite

El universo de intereses funcionales en grandes proyectos contemporáneos comprende una demanda corporativa e individual compuesta por empresas nacionales y trasnacionales, así como consumidores de muy altos ingresos, que incluyen al turismo global. En Argentina no hay datos precisos sobre el perfil de los consumidores individuales. Sin embargo, tanto los precios de venta como la información que suministran los desarrolladores y operadores inmobiliarios a través del marketing dan cuenta del tipo de demanda a la que los emprendimientos apuntan a satisfacer. La demanda de empresas está mejor registrada y es fácilmente identificable porque muchas firmas líderes han construido sus propios edificios, los que se exhiben como símbolos de la empresa y se designan con los nombres de las empresas.

Los casi 20 años de desarrollo de Puerto Madero permiten una descripción bastante afinada de la gama de intereses funcionales. Hacia fines de la década de 1980, el proyecto fue concebido para satisfacer una demanda residencial, de oficinas y servicios terciarios, tanto de pequeña escala como de nivel corporativo.

Durante 1990, los antiguos docks rehabilitados alojaron mayoritariamente oficinas y restaurantes, en una superficie de aproximadamente 320.000m^2. Hacia 1996, se inició la construcción al lado este de los diques, abarcando una superficie que casi triplica la anterior (1.500.000 m^2), con un tipo de edificios similares a los antiguos docks, con no más de 10 pisos y usos predominantemente mixtos.[6] Finalmente llegó la proliferación de torres vidriadas con vista a río y emprendimientos cada vez más lujosos, con inversiones millonarias en dólares, con la firma de renombrados estudios de arquitectura nacionales y extranjeros e impulsados por una demanda que se describe como de "consumidores VIP".

Los usos corporativos incluyen oficinas, bancos, seguros, hoteles, restaurantes, complejos de cines, centro de convenciones, club náutico, bancos, almacenes, centros de estética e indumentaria exclusiva, joyerías, casas de muebles y decoración, salones de eventos, negocios de venta de autos y motos nacionales e importados y un gran número de oficinas de bienes raíces. Los edificios empresariales *premium* a orillas del río se exhiben como hitos arquitectónicos y urbanos, en donde la experimentación con materiales y nuevas tecnologías es un rasgo distintivo. Prestigiosos estudios de arquitectura articulan su trabajo con firmas de avanzada en materia de ingeniería de estructuras y fachadas.[7]

Para tener una idea del perfil de la demanda corporativa basta tomar como ejemplo al Standard Bank.[8] A comienzos de 2009, esta firma financiera internacional mudó sus oficinas al edificio Madero Office, una torre de 17 pisos en el extremo norte de Puerto Madero. De acuerdo a información suministrada por la prensa, cerró un contrato por 12 millones de dólares durante los tres primeros años, lo que equivale a unos U$S500.000 de alquiler por mes. La superficie ocupada por la empresa en el nuevo desarrollo es de 17 mil metros cuadrados. El convenio firmado con la desarrolladora Raghsa (dueña de varios edificios en la zona) tiene una duración de diez años con opción a otros diez (El Cronista.com, 18/2/2009).

Otro ejemplo ilustrativo de edificio empresarial es la torre que ha construido la empresa petrolera YPF, con diseño del arq. Cesar Pelli. Es el edifico más alto de Buenos Aires, con 160 metros, un costo de alrededor de U$S 170 millones.

El tipo de productos que demandan y promueven las empresas hoteleras y los turistas internacionales de altos ingresos incluye, por ejemplo, el hotel St. Regis. Esta es una de las marcas más lujosas que opera la cadena Starwood Hotels & Resorts. El desarrollo de este emprendimiento está a cargo de un mega grupo europeo (Libra Holdings y su vertiente local First South American Investment FSA). Demandará una inversión de 52 millones de dólares y contará con 160 habitaciones, suites, dos pisos de departamentos de extremo lujo, cuyos propietarios accederán a todos los servicios del hotel, y otros servicios exclusivos.[9]

El carácter de los usos residenciales está bien reflejado en el marketing del proyecto Onix, que desarrollará la empresa Zencity en el Dique 1, con una inversión aproximada de 150 millones de dólares. Se orientan

hacia "un público moderno y vanguardista" que busca una combinación entre profesión y vida personal. De allí que el mega emprendimiento está compuesto por estudios mono-ambientes, residencias y *amenities*. Los edificios tienen balcones escalonados, que componen una serie de terrazas con piscinas, jardín y jacuzzi privados. Según declaraciones de la presidenta de la empresa, se buscó "una ambientación distinta, inspirada en el estilo de los hoteles de Las Vegas con mucha vegetación, cascadas y espejos de agua". Esta ambientación, aunque es un recurso arquitectónico muy usado en otros lados, no lo es en Buenos Aires (Diario La Nación, Suplemento Propiedades).

También, el emprendimiento Madero Harbour, considerado el más ambicioso de la zona, a ser desarrollado por la empresa Newside es muy ilustrativo de la variedad y jerarquía de los usos que ofrecerá a sus residentes *vip* en 300.000 m^2: un centro comercial con 150 locales, 10 salas de cine, consultorios externos, un centro para tratamientos estéticos, un hotel boutique 5 estrellas, *lofts* para profesionales, tres edificios de apart-hotel, un edifico de oficinas con helipuerto y una Plaza de Artes.

El marketing del que será el emprendimiento residencial más caro de Puerto Madero – el Aleph – refleja la veta "progresista" de la ideología de la elite y de quienes producen sus espacios. El edificio será ejecutado por el desarrollador Faena con diseño del famoso arquitecto inglés Norman Foster. Según Alan Faena: "Invertimos a largo plazo, por eso convocamos a Foster, el arquitecto más prestigioso del mundo, que representa la nueva arquitectura, el New Urbanism, la forma en que vamos a tener que entender la arquitectura del futuro, a partir de una clara optimización de la energía y los recursos naturales, a partir de un mayor grado de conciencia". Norman Foster también aportó su visión a través de un comunicado de prensa.

> En la mente de Alan existe una gran dimensión cultural. Creo que lo emocionante aquí es que a medida que trabajamos juntos en este proyecto, fomentamos el potencial de la cultura como anclaje, no sólo en términos de las artes visuales sino desdibujando los límites entre el ocio, la comunidad, los hoteles y lo residencial. Es lo que le da una dimensión única al proyecto, porque combina espacio público, espacio cívico, densidad urbana y lo fundamental para mí es que es muy emocionante en términos arquitectónicos. (Infobrand Digital, setiembre de 2008)

En suma, las aspiraciones, demandas y estilos de vida de la elite que decide vivir y trabajar en los espacios de nueva centralidad, (interactuando dialécticamente con el marketing de los desarrolladores) inciden en el perfil de los lugares, en términos del tipo de usos, jerarquía, calidad físico ambiental, confort urbano, innovación en el diseño, seguridad y exclusividad de inmuebles y espacios. Las denominaciones que la publicidad utiliza para vender los productos y entornos describen la calidad de vida de las elites que los utilizan. Productos y usuarios son un binomio que refleja bien la articulación entre sociedad y espacio en los grandes proyectos urbanos.

Como dice Harvey, en un mundo marcado por el consumismo la calidad de vida

urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma:

> [...] la inclinación posmoderna da estimular la formación de nichos de mercado – tanto en los hábitos de consumo como en las formas culturales – acecha la experiencia urbana contemporánea, con un aura de libertad de elección siempre que se disponga de dinero para ello. (Harvey, 2008, p. 31)

La ocupación de lugares separados y diferenciados del resto de los grupos sociales determina la auto-segregación espacial, que es un rasgo típicamente urbano. Estos consumidores están en condiciones de realizar "gastos conspicuos", esto es, consumos que sobresalen de los patrones medios de consumo con el fin de hacer evidente que se pertenece a cierto estrato social pudiente. En palabras de Jaramillo:

> La diferenciación se establece mediante la exclusión a través de la solvencia: quienes no poseen ese nivel de ingresos no pueden incurrir en esos gastos, lo que hace que el mismo consumo se convierta en señal de rango social. (2003, p. 36)

En Argentina, la auto-segregación como un fenómeno cultural típicamente asociado a las clases ganadoras de la economía postfordista (nuevos ricos y clase alta tradicional) se verificó también en la proliferación de urbanizaciones cerradas en la periferia (barrios privados, countries y chacras). Hacia 2005 más de 600 emprendimientos de este tipo se habían registrado en todo el país. Pero, a diferencia de estos "enclaves fortificados" periféricos, donde "las clases altas y medias-altas ejercitaron un estilo de vida caracterizado por una intensa vida social y recreativa" (Svampa, 2005), las nuevas centralidades alojan empresas y profesionales superiores que han decidido establecerse en los lugares más accesibles de la ciudad, manteniendo allí sus residencias, sus lugares de trabajo y sus conexiones con el mundo global.[10] Estos enclaves también albergan al creciente turismo mundial.

Los intereses del gobierno local

En Argentina, el gobierno local tiene un rol estratégico en la producción de grandes proyectos urbanos. Sin ser el propietario del suelo, ni el poseedor de capital inmobiliario el municipio argentino dispone de un poder jurídico que le permite cristalizar la estructura espacial a través de normas administrativas que regulan los procesos de creación y uso de suelo urbano, así como de la ejecución de obras públicas. Estas actuaciones, a su turno, inciden en la valorización del suelo (plusvalías urbanas) que experimentan los terrenos reconfigurados como nuevos distritos de centralidad.

Concretamente, es el municipio el que, a través de sus cuerpos ejecutivos y legislativos, debe decidir no sólo si resulta de interés para la ciudad la ejecución de grandes proyectos urbanos, sino que también debe establecer las condiciones urbanísticas bajo las cuales se va a producir ese desarrollo. Es indudable que cuando se autoriza a que ciertas áreas, que figuran en el código urbano como distritos portuarios o ferroviarios o

como distritos transitorios sin uso definido o como áreas verdes, se reconviertan en nuevos espacios de centralidad (pudiendo albergar torres residenciales, oficinas, clubes náuticos) se viabiliza un proceso de valorización extraordinaria del suelo en dichas áreas.[11]

Es en el Plan Maestro y en el conjunto de ordenanzas y demás documentos que lo complementan (estudios de factibilidad, convenios y acuerdos) donde se plasma el doble componente urbanístico y económico del gran proyecto urbano. Es aquí donde se define, entre otras cosas, la cantidad de suelo que destinará a uso público y a uso privado, el régimen de usos admitido, la edificabilidad de ese suelo y el nivel de infraestructura vial, todo lo cual incide en los precios futuros que tendrá las parcelas en el mercado. El plan maestro de un gran proyecto es entonces un documento urbanístico – que expresa una concepción físico funcional de la ciudad – y es al vez una ecuación económica – que permite calcular la viabilidad y la rentabilidad de las operaciones urbanas que se van a llevar a cabo en ese lugar. El plan maestro determina también en qué medida el nuevo entorno a construir va a alterar la fisonomía pre-existente de la ciudad: si va a exigir la erradicación de asentamientos irregulares eventualmente localizados en el lugar o va a contemplar la inclusión de un componente de vivienda social dentro del perímetro o fuera de él; si va a requerir la demolición o va a preservar edificios de valor patrimonial; si va a contemplar o no medidas para evitar posibles procesos de gentrificación en el entorno inmediato; si va a establecer soluciones alternativas para los usos productivos que quedan desafectados en el área; si el suelo destinado a espacio público va a estar integrado al resto de la ciudad o divorciado de ella. En definitiva, la política urbana sintetizada en el Plan Maestro y los documentos que lo complementan condensa una tensión y un conflicto latente entre intereses públicos y privados.

Claro que los estados locales no son agentes neutros. Sus intervenciones están determinadas por los intereses y conflictos sociales que subyacen en sus distritos, por la lógica de su funcionamiento interno y naturalmente por la orientación política de las autoridades en ejercicio del poder. De acuerdo a ese conjunto de determinaciones, los procesos de producción de grandes proyectos en Argentina muestran modos diferentes de resolución de la tensión y el conflicto entre intereses públicos y privados.

Conflictos entre el interés público y privado en grandes proyectos argentinos

Examinaremos las vías de resolución de los conflicto en tres casos estudiados: Puerto Madero y Proyecto Retiro en la ciudad de Buenos Aires, y Puerto Norte en Rosario. El primero ha sido ejecutado, el segundo está paralizado luego de más de una década de propuestas y debates, y el tercero se encuentra en ejecución. Los tres se implantan la desafectación de terrenos públicos con usos ferroviarios y portuarios

Puerto Madero

Figura 1 – Puerto Madero

Puerto Madero significó la reurbanización de un área portuaria fuera de actividad, de una extensión de 170 hectáreas, con una localización privilegiada, lindante con el centro administrativo financiero, que albergaba un conjunto de edificios degradados pero de alto valor patrimonial que son los antiguos docks del puerto.

Durante la producción de Puerto Madero no hubo conflicto manifiesto entre intereses públicos y privados, por tres razones básicas. En primer lugar, porque hubo una estrecha amalgama entre los intereses del sector público y los intereses privados corporativos. La propuesta urbanística fue compatible con la ecuación económica del estado y de los sectores privados. Esta propuesta consistió esencialmente en la producción de suelo urbanizado y la comercialización mayorista de ese suelo a inversores – desarrolladores que estuvieran dispuestos a construir sobre ella. El suelo pertenecía al Estado Nacional (estaba en manos del puerto) y el financiamiento de la infraestructura se realizó con las ventas de las tierras.[12]

En segundo lugar, tampoco hubo conflicto social. La materialización de este enclave opulento pudo concretarse sin conflicto social porque en el área no había

población localizada que pudiera ejercer resistencia frente al desalojo. Es decir que el desarrollo de Puerto Madero no implicó la usual "destrucción creativa" de la renovación urbana capitalista, que tiene como costo el desalojo masivo de población.[13]

En tercer lugar, los intereses del municipio y los del gobierno nacional se articularon fácilmente porque cuando se gestó el proyecto, hacia fines de 1980 y comienzos de 1990, las autoridades municipales dependían del gobierno nacional. Esta confluencia se cristalizó en la creación de un organismo mixto, la Corporación Puerto Madero, concebida como una Sociedad Anónima, propiedad por partes iguales del Estado Nacional y de la municipalidad de Buenos Aires, bajo la responsabilidad de un directorio integrado por 6 miembros. La nación aportó el suelo y el municipio la elaboración del Plan Maestro y la capacidad de valorizar el suelo que le otorgaba su competencia sobre la normativa urbana.

Por otra parte, en la actualidad, con el barrio ya construido, la potencial violencia asociada a los contrastes socio-espaciales que impone su nueva geografía en la ciudad pre existente, no solamente está controlada por cuerpos de seguridad, sino que está silenciada. De acuerdo a una interesante crónica escrita por un escritor y periodista, Orlando Barone,

> Ahí vive gente invisible. Así como en Suiza las cuentas bancarias son de gente invisible, los que viven en Puerto Madero son invisibles. No se ven los habitantes estables, estarán en el auto polarizado, en el barco, si lo tienen. Nunca están en la calle.

El mundo que si se ve es el mundo de los obreros de la construcción y vendedoras de comida, un mundo que nunca se cruza con el otro, el de los "habitantes".

Este modelo, gestado y desarrollado en plena vigencia de las políticas neoliberales, sigue siendo exhibido como un modelo "exitoso" por los actuales gobiernos de la ciudad y de la nación. Esto ocurre a pesar de que el gobierno de la ciudad ya no depende de la Nación, que ambos gobiernos tienen orientaciones político-ideológicas distintas, y que el gobierno nacional ha buscado distanciarse notoriamente de las políticas neoliberales de la etapa anterior.[14] En este escenario, es interesante notar que la Corporación Puerto Madero no sólo sigue siendo sostenida por ambas instancias de la administración pública sino que además busca exportar su *know how* a otras ciudades y a otros países.[15]

Desde la óptica pública, Puerto Madero se concibe como un símbolo de la ciudad, cuyo éxito radica en las cifras redondas del negocio inmobiliario: todos los terrenos fueron vendidos en un tiempo corto, la superficie construida ha alcanzado los 550.000 metros cuadrados, la población ha ido en aumento y la urbanización atrajo inversiones millonarias de modo sostenido a pesar de la crisis económica argentina de 2001-2003 y de la actual crisis financiera internacional.

Sin embargo, hay una cuestión de fondo que no se discute ni se transparenta a la ciudadanía: el verdadero monto y aplicación de los fondos recaudados por la Corporación. Esto es objeto de reclamos por parte de organizaciones de la sociedad y de algunos

sectores dentro de la propia administración local (legisladores de la oposición y defensoría del Pueblo). La legislación municipal establece claramente cuál debe ser el destino de los fondos recaudados, pero hay acusaciones acerca de que eso no se cumple.[16] Los balances de la Corporación no son de fácil acceso, aunque el del 2009 está disponible en el sitio *web,* y las demoras en su presentación han sido observadas por los órganos auditores.

Aún sin disponer de las cifras oficiales, se sabe que la venta de suelo fiscal urbanizado exigió fuertes inversiones públicas en infraestructura, las que resultaron fundamentales para atraer las inversiones privadas. Pero, además, una vez vendido el suelo y construido los inmuebles, la Corporación tomó a su cargo el mantenimiento de los espacios públicos (calles, plazas, iluminación, semaforización y espacios verdes). Realizó también una importante inversión en la aledaña Costanera Sur, fuera de su jurisdicción, con la lógica de que no podía existir un espacio degradado junto al este espacio exclusivo de la ciudad. A estas inversiones hay que agregar el costo de sostenimiento de la propia Corporación; los sueldos y honorarios de sus empleados, así como los gastos de funcionamiento de sus exclusivas oficinas en el propio Puerto Madero.

En suma, puede decirse que el modelo Puerto Madero tiene tres ingredientes que cuestionan fuertemente la legitimidad de su "éxito": 1) las tierras y edificios públicas que eran un patrimonio de toda la ciudadanía han sido vendidas a un reducido grupo de promotores inmobiliarios, inversores y usuarios de muy altos ingresos; 2) las plusvalías captadas por el sector público a través de esta operación, han sido aplicadas en el mismo sitio, con lo cual las inversiones públicas terminaron beneficiando principalmente a los usuarios de este barrio y reforzando la diferenciación socio espacial los otros barrios de la ciudad que no reciben inversiones ni privilegios equivalentes; 3) el organismo a cargo de ejecutar el modelo actúa como una empresa privada que administra bienes públicos sin rendir adecuadas cuentas a los entes que deben salvaguardar el interés público general.

Proyecto Retiro

El Proyecto Retiro es un proyecto frustrado. En este caso, al igual que el Puerto Madero, las tierras también pertenecen al Estado Nacional que las administra a través del Onabe. Fue presentado por el Estado Nacional como uno de los más ambiciosos emprendimientos inmobiliarios de la historia de la ciudad, que generaría inversiones por un valor de 1.000 millones de dólares y crearía un nuevo entorno en el lugar más codiciado de Buenos Aires: el área de Retiro. La propuesta inicial consistía en reestructurar las estaciones terminales de transporte ferroviario para poder liberar unas 130 hectáreas que serían destinados a nuevos usos jerárquicos: un moderno centro de transporte público, edificios comerciales y zonas residenciales de alto estándar, centros culturales, hoteles de nivel internacional, y espacios verdes (Cuenya, 2004).

A diferencia de Puerto Madero, el Proyecto Retiro fue un escenario de permanentes conflictos entre el Estado y la sociedad civil, así como dentro del propio Estado. Los conflictos llevaron a elaborar tres propuestas de proyectos que, sin llegar a convertirse en Planes Maestros, expresaron tres modalidades de tensión entre los intereses públicos y privados.[17]

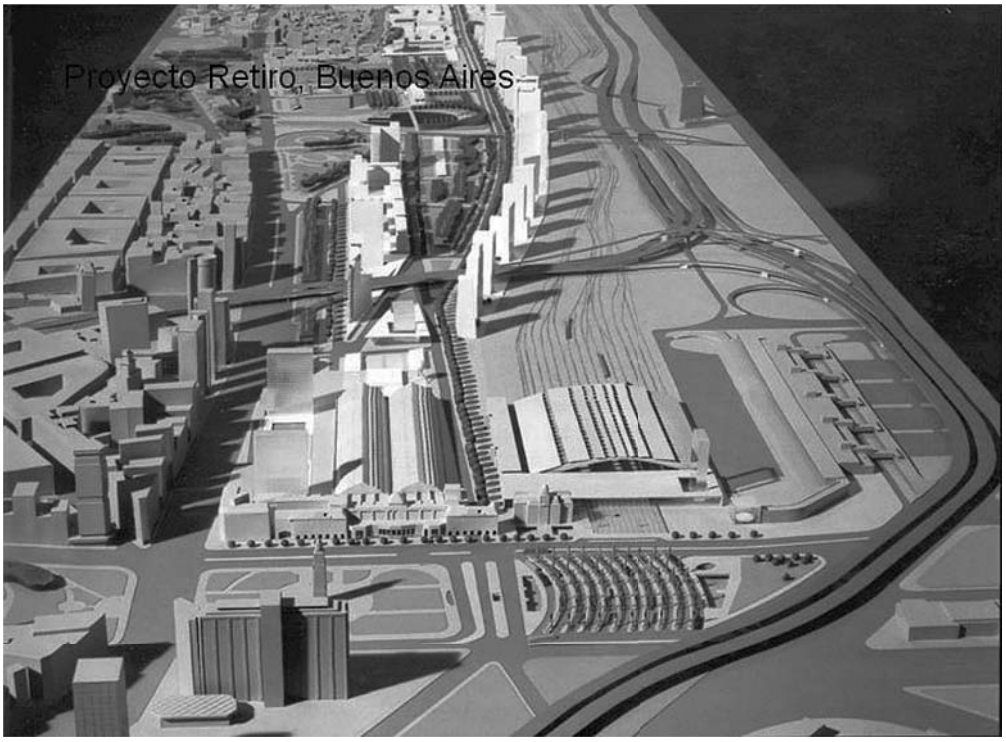
La primera propuesta fue lanzada en 1991 por el Poder Ejecutivo Nacional. El PEN tenía un interés claro y explícito en liberar tierras e inmuebles del uso ferroviario para su venta y explotación con otras funciones. En el contexto de un fuerte desfinanciamiento público, al menos una parte de esos recursos se aplicaría al pago de subsidios a los concesionarios de los servicios ferroviarios de pasajeros del Area Metropolitana de Buenos Aires; esa obligación fue contraída con la privatización de los ferrocarriles en el marco de la reforma del Estado.[18]

En consecuencia, el esquema funcional y urbanístico de esa primera propuesta reflejó una ecuación económica favorable para el Estado Nacional. Dejaba la mayor cantidad de tierras libres para el re-parcelamiento y su venta a desarrolladores privados, trasladando la estación de trenes del ferrocarril Mitre (la estación más próxima a la valorizada Av. Libertador) y dando por sentada la erradicación de la villa 31, la más antigua de la ciudad. Esta propuesta, no sólo confrontó con los intereses de la villa 31, que acredita una larga historia para permanecer en el sitio, sino que también recibió una oleada de críticas por parte de un amplio espectro de actores sociales, incluyendo al órgano legislativo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por ello el proyecto debió ser re-definido.

Una segunda versión fue elaborada a partir de un concurso nacional de ideas, en el que participó activamente la sociedad de arquitectos. Las bases del concurso marcaron un importante re-direccionamiento del proyecto original del Estado Nacional, en varios sentidos: 1) se definió la vinculación ferroviaria de Retiro con el Puerto y se prohibieron los edificios de oficinas tal como proponía el proyecto original; 2) se buscó garantizar las obras ferroviarias antes que el desarrollo urbanístico; 3) se estableció que la mayor parte de la superficie debía destinarse a espacios públicos y áreas verdes. Pese a estas positivas orientaciones, las bases del concurso no cuestionaron la solución del transporte ferroviario del proyecto oficial (en cuanto a la disposición funcional y territorial de las terminales de trenes) y tampoco aludieron a la presencia de la villa 31 y a la necesidad de plantear una solución sus miles de habitantes localizados en el área por varias décadas. Más bien se dio por sentado que la Municipalidad debía ocuparse de sacar a la villa del sitio.

La propuesta ganadora del concurso fue objeto de una nueva oleada de críticas por parte de un conglomerado de instituciones y especialistas en transporte, ferrocarriles, urbanismo y medio ambiente.[19] Las objeciones centrales fueron: 1) la mala solución técnica del transporte;[20] 2) el costo exorbitante que suponía tanto la nueva estación como la reconstrucción de vías principales de circulación, con sus instalaciones, a lo largo de 4 Km; 3) la pretensión de aprovechar el valor inmobiliario de una de las reservas más

Figura 2 – Proyecto Retiro



valiosas de la ciudad para construir ingresos de corto plazo para la "caja" de las finanzas públicas.

Una tercera versión del proyecto fue lanzada públicamente en 2001. La misma fue producto de una nueva iniciativa del ejecutivo nacional que, para entonces, estaba representado por nuevas autoridades.[21] La reurbanización en el área de Retiro se anunció como un plan a 10 años que seguiría el modelo adoptado en Puerto Madero. El proceso de producción del proyecto en esta etapa duró un poco más de 1 año, al cabo del cual, quedó paralizado.

Esta tercera propuesta fue la que finalmente logró el mayor consenso social. Sus dos ingredientes fuertes consistieron en dejar la Estación de Trenes Mitre en su ubicación original y dejar también la villa 31 en el área, construyendo viviendas sociales para sus habitantes. La propuesta recogió desde el punto de vista urbanístico las aspiraciones de la mayor parte de actores involucrados y neutralizó las principales fuerzas opositoras. Sin embargo, no pudo hacerse compatible con una ecuación económica aceptable para Nación y Ciudad. La permanencia de la villa implicaba una baja en el valor del suelo,

lo que iba en contra del objetivo principal buscado con la intervención. Por otro lado, no se disponía de recursos suficientes para financiar viviendas sociales en el área, ya que los fondos que se recaudaran con la venta del suelo debían permitir las costosas obras de remodelación ferroviaria (construcción de la estación de transferencia y otros edificios emblemáticos).

Además de los conflictos entre intereses públicos y privados, el proyecto Retiro es un ejemplo emblemático de las enormes dificultades que supone la gestión de este tipo de emprendimiento. Estas dificultades se hicieron evidentes ante la ausencia de un liderazgo en la conducción, cuando más de un organismo debe tomar decisiones claves, cuando no hay compatibilidad en los intereses de los organismos públicos y cuando tampoco existe un marco institucional y legal adecuado para una gestión asociada entre jurisdicciones de distinto nivel.

Puerto Norte

Puerto Norte es una de las intervenciones urbanísticas más importantes de la ciudad de Rosario en toda su historia. Consiste en la reurbanización progresiva de unas 100 has, estratégicamente ubicadas en una zona próxima al área céntrica de la ciudad. Posee un extenso frente sobre el río, lo que le otorga un valor paisajístico excepcional. El área se caracteriza por haber sido un nudo crítico de transporte ferroviario y portuario. Desde el punto de vista dominial el área incluye tierras públicas pertenecientes a Estado Nacional (administradas por el actual ADIF) y tierras privadas de particulares y empresas.

Puerto Norte es un ejemplo muy interesante de cómo ha ido evolucionando la perspectiva del gobierno local y la representación del interés público *versus* los intereses privados través de la configuración de sus espacios estratégicos.

Desde la década de 1960 la ciudad, a través de sus planes, ya le había asignado al área un destino básicamente de espacio verde público. Esto es importante porque la aspiración colectiva de abrir la ciudad al río y generar un sistema regional de espacios verdes públicos fue sostenida por el los gobierno intendentes socialistas que gobiernan la ciudad por segundo tercer período consecutivo, desde 1995 hasta la actualidad.

En la década de 1990, en un contexto de plena vigencia de políticas neoliberales, escasez de recursos públicos, disposición del Estado Nacional para comercializar el suelo desafectado de usos ferro-portuarios, y presión de los desarrolladores privados para obtener indicadores urbanísticos que les permitieran re-urbanizar sus predios, el Municipio tomó dos medidas en defensa del interés público. En primer lugar, firmó un convenio con la Nación, por el cual, un 40% del suelo de propiedad de la Nación debe cederse a la ciudad para espacio verde público dentro de los límites de Puerto Norte. En segundo lugar, frenó una propuesta presentada por un empresario local para levantar torres, un campo de golf y un puerto náutico; en su lugar llamó a un concurso nacional de ideas para generar un plan maestro en el que deben encuadrarse las propuestas privadas.

La política que se definió para el área, a partir de 2003, busca promover la inversión privada para ejecutar las obras, pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de captar los beneficios generados por el desarrollo urbano para un desborde de los beneficios sobre las áreas más carenciadas. Al exponer los lineamientos de esta política, la Secretaria de Planeamiento manifestó la intención de evitar que los desarrollos inmobiliarios privados conviertan al río en un espacio casi privado (como Puerto Madero) y, por el contrario, exigir la donación de tierras frente a la costa para parques públicos y avenidas, además de construir frente a la costa las ramblas y paseos frente al río. En su exposición de las Ordenanzas de Puerto Norte ante el órgano legislativo, la funcionaria dijo que no creía que hubiera otro caso de urbanización en el que se hayan logrado tantas tierras para uso público (Declaraciones de la Arq. Mirta Levin a El Ciudadano, 18 de agosto de 2005). [22]

El problema crítico que enfrenó el municipio para cumplir con todos los objetivos fue la carencia de instrumentos específicos que le permitan capturar las plusvalías generadas en el área en virtud de sus propias actuaciones. La Ordenanza de Urbanización que dispone Rosario para regular la producción de suelo urbano es relativamente moderna comparada con la de otras ciudades (exige a los urbanizadores no sólo la donación de suelo para obras viales y equipamiento urbano, sino también la ejecución de esa infraestructura y la donación de suelo para vivienda social). Sin embargo, la norma no se adecua al carácter extraordinario de la valorización del suelo que genera el gran proyecto y a la importancia de exigir a los agentes privados compensaciones acordes con esas rentas.

Luego de la ejecución del primer emprendimiento privado, en una de las unidades de gestión en que fue dividida el área, el municipio diseñó un nuevo instrumento de gestión de la economía del suelo: la llamada relación de edificabilidad. Mediante este mecanismo se exige al urbanizador el 10 por ciento de lo que construya por encima de un valor base equivalente al que establece el Código Urbano para la zona aledaña. Esta compensación es un avance en relación a la Ordenanza de Urbanización. Seria importante, sin embargo, que el cálculo de la compensación no se base en el costo de obra sino en los precios del suelo.

Figura 3 – Puerto Norte

Reflexiones finales

Los argumentos más frecuentes en la literatura sostienen que, por un lado los grandes proyectos urbanos están motorizados y modelados por la voracidad de los intereses inmobiliarios y constructores – a los cuales se suman también el sector público, en la medida en que éste comienza a orientarse por una lógica de rentabilidad privada. Por otro lado, que los principales intereses que se oponen a las grandes intervenciones son los intereses sociales de los sectores amenazados o desplazados por la gentrificación.

Coincido en términos generales con esa apreciación pero, a través de este trabajo, he buscado argumentar lo siguiente: 1) los grupos de intereses en juego en torno a los grandes proyectos urbanos contemporáneos conforman una trama mucho más compleja y diversa que la del simple antagonismo entre la ciudad como negocio o como valor de cambio y la ciudad como valor de uso; 2) los intereses económicos no actúan como un bloque, hay globales y locales, especulativos y promotores, privados y también estatales; 3) el Estado tampoco sigue una lógica única, sino que ella depende de cual se su rol, ya sea como propietario del suelo, regulador de los usos del suelo o mediador de los

conflictos de intereses entre los demás actores involucrados; 4) los diversos ejes de poder pueden ir mutando conforme cambia el contexto, alterando las polaridades clásicas sociales y perfilando una trama social polimorfa y compleja que puede comprometer el desarrollo y resultado final del proyecto.

Dicho de otro modo: el medio ambiente construido está efectivamente modelado por procesos estructurales que operan en distintas escalas (la reestructuración económica del capitalismo a nivel global, la propiedad jurídica del suelo). Pero además por la acción de agentes individuales y colectivos que operan con distintas lógicas y poseen diferente capacidad transformadora: el gobierno con su orientación política, los equipos técnicos con sus planes y herramientas urbanísticas, las entidades profesionales con sus visiones sobre la ciudad, las organizaciones políticas y barriales con sus movimientos de defensa de sus lugares.

Como sostiene Harvey, el proceso urbano es un canal esencial del uso del excedente, por lo que instituir una gestión democrática sobre su despliegue geográfico es un derecho a la ciudad (Harvey, 2008). Frente a los grandes proyectos no basta sólo con oponerse retóricamente a su lógica. Es importante evitar que la utilización del excedente a través de la administración pública favorezca al capital corporativo y a las elites dominantes en el proceso urbano. Es fundamental crear instrumentos que permitan a los municipios gravar fiscalmente esos excedentes y ejercer un control democrático sobre el destino y aplicación del mismo.

En Argentina, discutir sobre grandes proyectos requiere, además, poner bajo la lupa la política que desde la década de 1990 lleva adelante el estado nacional, a través de un ente espacialmente creado para la venta de suelo y activos de empresas públicas privatizadas; y que ha venido actuado como un verdadero operador inmobiliario privado sin consulta ni control ciudadano.

Beatriz Cuenya
Arquitecta. Doctora en Urbanismo, Delft University of Technology, The Netherlands. Investigadora y Directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET). Buenos Aires, Argentina.
beatrizcuenya@gmail.com

Notas

(1) Esta brecha de renta es plusvalía urbana, entendiendo por tal la diferencia entre el precio de compra del terreno y la renta del suelo correspondiente a su uso final. Se trata de una valorización territorial que ocurre durante la tenencia en propiedad de determinado suelo.

(2) El constante aumento en los precios de las viviendas en las principales ciudades del mundo estuvo alentado también por la baja en las tasas de interés en un contexto de gran liquidez a nivel global, que movilizó hacia el mercado de bienes raíces un enorme flujo de dinero. Por supuesto que la especulación que motorizó las aberrantes estrategias en el sistema financiero de los países centrales terminó por la llevar al derrumbe la burbuja inmobiliaria y la economía global.

(3) Las unidades en construcción se ofrecían bajo las siguientes condiciones de pago: 25 a 30% del precio total debe pagarse en el momento en que se arregla el negocio. Entre 40 y 50% se paga en cuotas durante la etapa de la construcción, y el saldo se abona al finalizar la obra (wwww.realestateaneconomy.com, abril 2005)

(4) Los mayores valores se registraron en dos proyectos desarrollados por Faena Propiedades: El Aleph, con un valor de U$S 5,400 por metro cuadrado y Los Molinos con U$S 4,500.

(5) En esos años, el sistema bancario no estuvo en condiciones de afrontar los compromisos en dólares generados en la etapa de la convertibilidad (1991/2001) cuando la relación peso dólar era 1$ = 1 u$s.

(6) Hacia 1996 la Corporación Antiguo Puerto Madero puso en marcha la segunda etapa del plan de urbanización, para desarrollar el Sector Este de Puerto Madero. Con una superficie mucho mayor que la del oeste, requirió importantes obras de infraestructura, tanto para las aperturas de calles, como para las correspondientes redes de servicios. La superficie construida abarca aproximadamente 1.500.000 m^2 cubiertos (www.puertomadero.com). Edificios de este sector son: Torres River View, Edificios Terrazas de Puerto Madero, Santa María del Puerto, Madero Plaza, Torres Le Parc, Torre El Mirador y Torre El Faro.

(7) Por ejemplo, en las oficinas Dique 4 en Puerto Madero, el estudio de arquitectura MSGSSS derivó el diseño de fachadas a las empresas CG SA (Centro Generador de Soluciones Arquitectónicas) e Hidro Building System para sus productos Technal. La gerenta de CG SA explicó: “Cada pieza de Technal tiene un complejo desarrollo de tecnología que ofrece una garantía total de su perfecto funcionamiento”. El gerente de venta de Hidro Building System agregó que, “El sistema de carpintería instalado en el Dique 4 incluye ruptura de puente término en el aluminio del Curtain Wall y de las ventanas, solución que aún no ha sido desarrollada a nivel local, y esa fue la ventaja clave para que el comitente IRSA y los proyectistas se decidieran por los productos Technal“. (El Cronista Comercial, 21/5/2009)

(8) Es una empresa financiera internacional cuyo capital accionario está integrado por Standard Bank London Holdings Plc 75% y Holding W-S de Inversiones SA 25%.

(9) Otros hoteles en la zona son el Hilton, Faena Hotel, Hotel Madero y el Universe, todos del más alto nivel.

(10) En USA, estos sectores están liderados por los profesionales ligados a las industrias del entretenimiento, a la electrónica de alta tecnología, la biomedicina y la producción bioespacial, los corredores de bolsa, los agentes bursátiles y otros trabajadores de las finanzas y servicios de alta calificación. (Soja, 2008).

(11) Como ya se ha señalado antes, este proceso también depende de la magnitud y naturaleza de las inversiones que se aplican en esos predios, así como de la existencia una demanda de alto poder adquisitivo dispuesta a pagar sobreprecios por disfrutar de la exclusividad del lugar.

(12) El valor inicialmente esperado de la venta de las tierras ascendía a 300 millones de dólares (150 corresponderían al gobierno nacional y 150 al gobierno de la ciudad). A esto debía sumarse la venta de los 12 docks. El precio ofrecido por el primer dock a través de licitación pública fue de 6 millones de dólares, valor que cuadruplicó la expectativa oficial. De acuerdo con la tasación del gobierno de la ciudad, cada dock podía valer alrededor de 600 mil dólares en su estado inicial. Dada su potencialidad constructiva, fijada en 10.000 m^2, se estimó que ese valor podía incrementarse hasta 1,5 millones de dólares. El primer dock se vendió a 6 millones, bajando luego el valor promedio de las operaciones a 3 millones (Garay, 2001).

(13) Esta observación no contempla el daño ambiental que podría causar el avance desmesurado de torres sobre la Reserva ecológica adyacente al área. Esto ha sido motivo de denuncias por parte de organizaciones ambientalistas y defensoría del Pueblo de la Ciudad.

(14) En Puerto Madero, el Estado Nacional integra junto con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires una sociedad anónima, la Corporación Puerto Madero, especialmente creada para llevar adelante el proyecto de venta y reurbanización de 170 hectáreas originariamente pertenecientes al puerto. En este ente mixto que es la Corporación Puerto Madero, el representante del gobierno de la ciudad de Buenos Aires proviene del mundo empresarial y el delegado del gobierno nacional es el mismo funcionario que promovió el proyecto hacia fines de los 80s. Actualmente la Corporación está dirigida por Eugenio Bread (ex directivo de Philip Morris) designado por el Jefe de Gobierno de la ciudad, Mauricio Macri, y por el Arq. Alfredo Garay, designado por el gobierno nacional para conducir la Corporación. Garay fue Secretario de la Planeamiento de la ciudad y actor clave en la gestación y ejecución de Puerto Madero durante la presidencia de Carlos Menem.

(15) Mendoza en Argentina, así como Barranquillas en Colombia y Asunción en Paraguay contratarán a la Corporación Puerto Madero para llevar adelante proyectos semejantes en zonas ferroviarias y frentes costeros.

(16) La Ordenanzal n. 44.945, de 1991 establece: "La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires distribuirá el total de las utilidades producto de su participación en la Corporación Antiguo Puerto Madero de la siguiente forma: 50% planes de vivienda canalizados a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, 23% a obras en área de educación, 25% a obras en área de salud y 2% destinado a obras en la actual reserva ecológica".

(17) Un minucioso estudio sobre el proyecto Retiro puede verse en Cuenya (2001) y Cuenya (2006).

(18) La motivación económica quedó registrada de modo irrefutable en el Decreto 1143/91 mediante el cual, el PEN dispuso la creación de un Fondo que se acreditaría con los recursos emergentes de los bienes inmuebles y otros activos que quedaran desafectados por la concesión y racionalización de dichos servicios.

(19) En primer término fue la Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles (una ONG dedicada a la promoción de los ferrocarriles en Argentina) la que convocó a firmar una declaración pública en contra del Proyecto Retiro. Luego una consultora especializada en ingeniería del transporte (ATEC ingenieros consultores) profundizó los cuestionamientos y elaboró una propuesta alternativa a la oficial.

(20) Se objetó el hecho de que la solución propuesta implicaba construir una nueva estación de trenes desactivando la estación del Mitre, apreciada por su correcto funcionamiento y valor patrimonial. También se cuestionó la inadecuada conexión del ferrocarril con el subterráneo.

(21) El triunfo del partido de la Alianza en las elecciones nacionales supuestamente significaría el fin de las políticas neoliberales que había instrumentado el anterior presidente Carlos Menem. Sin embargo el nuevo gobierno debió terminar abruptamente el mandato junto con la estrepitosa crisis económico y social que atravesó la Argentina de 2001-2002, con la salida del anterior régimen de la convertibilidad.

(22) Es importante observar que para evitar el avance del proceso de re-desarrollo en un barrio aledaño de clase media y sectores de origen obrero, se ha aprobado una normativa que prohíbe la construcción de torres sobre las avenidas y desestimula la construcción sobre pequeños predios.

Referencias

CASTELLS, M. (1979). La intervención administrativa en los centros urbanos de las grandes ciudades. *Papers. Revista de Sociología*. Barcelona, v. 11, pp. 227-250.

_____ (1989). La ciudad en la nueva economía mundial. Conferencia pronunciada en el acto de clausura del Master La Ciudad: Políticas, proyectos y gestion. Universidad de Barcelona, 21 de febrero. Disponible en: http//:www.fbg.ub.es

CASTELLS, M. y BORJA, J. (1997). *Local y global*. Madrid, Taurus.

CUENYA, B. (2001). "Una década de propuestas y debates en torno a la gestión del Proyecto Retiro 1991/2001". In: FALÚ, A. y CARMONA, M. (org). *Globalización, forma urbana y gobernabilidad*. Córdoba, TUDelft-Universidad Nacional de Córdoba.

_____ (2004). "Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia argentina". In: CUENYA, B.; FIDEL, C. e HERZER, H. (org.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

_____ (2006a). Large urban projects and social actors. Forces supporting and opposing the production process of the Retitro Project 1991-2001. Tesis de Doctorado. The Netherlands, Delft University of Technology.

_____ (2006b). Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, n. 65, pp. 81-108.

_____ (2009). Grandes proyectos urbanos contemporáneos. Aportes para su caracterización y gestión. *Cuaderno Urbano.* Resistencia, v. N, pp. 229-252.

CUENYA, B.; GONZALEZ, E.; MOSTO, G. y PUPARELI, S. (2008). Movilización de plusvalias en un gran proyecto urbano. El proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina. Lincoln Institute of Land Policiy. Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, Buenos Aires, 24-26 de setiembre (mimeo).

DE MATTOS, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?. *EURE.* Santiago de Chile, v. 28, n. 25. Disponible en www.scielo.cl

DIARIO CLARÍN, 23/4/2008; 12/8/2008; 21/4/2009.

DIARIO EL CIUDADANO, 18/8/2005.

DIARIO EL CRONISTA COMERCIAL, 31/12/2008; 18/2/2009; 2/3/2009; 14/5/2009; 21/5/2009.

DIARIO LA NACIÓN, 18/6/1998; 2/6/2005.

DIARIO Página 12, Suplemento Cash, 21/8/2005.

DIARIO PERFIL, 11/2/2007.

FAINSTEIN, S. e FAINSTEIN, N. (1983). "Regime strategies, communal resistance ans economic forces". In: FAINSTEIN; FAINSTEIN; HILL; JUDD e SMITH. *Restructuring the city. The political Economy of Urban redevelopment*. Nova York e Londres, Longman.

FURTADO, F. (2005). "Recuperaçao de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos". In: SANTORO, P. (org.). Gestão social de valorização da terra. *Caderno Polis.* São Paulo, n. 9.

GARAY, A. (2001). *Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero*. Trabajo presentado para una publicación de la Escuela de Arquitectura de Harvard, USA, (mimeo).

HARVEY, D. (1999). "Social justice, postmodernism and the city". In: FAINSTEIN, S. e CAMPBELL, S. (ed.). *Readings in urban theory*. Massachusetts, Blackwell Publishers.

_____ (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53. Disponível em: http://www.newleftreview.org

JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación de plusvalías*. Bogotá e Cambridge, Editora Universidad de los Andes e Lincoln Institute of Land Policy.

LÓPEZ MORALES, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova.* Barcelona, v. XII, n. 270 (100). Disponível em: www.ub.es/geocrit/sn/sn-270

LUNGO, M. (2004). "Grandes proyectos urbanos. Una visión general". In: LUNGO, M. (compilador). *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador, UCA editores-LILP.

LUNGO, M. e SMOLKA, M. (2005). Land Value and Large Urban Projects: the Latin American Experience. Land Lines. *Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*. Cambridge, v. 17, n. 1, pp. 3-6.

PUERTO MADERO sitio web: www.puertomadero.com

REPORTE INMOBILIARIO (2005). Buenos Aires, Diciembre 2005; Enero 2009.

SASSEN, S. (1996). Cities and communities in the global economy. *American Behavioral Scientist*, v. 39, n.º 5. Disponível em: http://abs.sagepub.com

_____ (1997). Las ciudades en la economía global. Simposio La ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo. Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo.

SASSEN, S. (1999). La ciudad global. Nova York, Londres, Tokio. Buenos Aires, Eudeba (Primera edición 1991, Princenton University Press).

SMITH, N. (1987). Gentrification and the rent-gap. *Annals of the Association of American Geographers* 77 (3). Disponível em: http://www.informaworld.com

SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Traficantes de sueños.

STONE, C. (1993). Urban regimes and teh capacity to govern: a political econmy approach. *Journal of Urban Affairs*, Newark, v. 15, issue 1, pp. 1-28.

SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.

Texto recebido em 13/ago/2010
Texto aprovado em 7/set/2010

Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas

Urban project and urban consortium operation in São Paulo: limits, challenges and prospects

Angélica A. T. Benatti Alvim
Eunice Helena Sguizzardi Abascal
Luís Gustavo Sayão de Moraes

Resumo

Na cidade contemporânea, o projeto urbano surge como contraposição ao conjunto de práticas advindas do planejamento de larga escala. Introduz uma visão de gestão estratégica com normas e procedimentos reflexivos articulados a um conjunto de ações e instrumentos de transformação do espaço, considerando uma lógica inclusiva. No Brasil, a Operação Urbana Consorciada introduz uma visão contemporânea do projeto urbano, para além do tradicional zoneamento urbano. Os ganhos para a sociedade e para o ambiente construído são poucos expressivos, ocorrendo predominantemente a atuação do setor privado em face da ausência de um projeto urbano. Este artigo, com base no caso da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo, discute a fragilidade desse instrumento ante as transformações em curso nessa região comandadas pelo interesse do mercado imobiliário.

Palavras-chave: projeto urbano; Operação Urbana Consorciada; Operação Urbana Água Branca.

Abstract

In the contemporary city, urban design emerges as a counterpoint to all the practices resulting from large-scale planning. It introduces a vision of strategic management with norms and reflexive procedures articulated in a thoughtful set of actions and instruments of transformation of space, considering an inclusive logic. In Brazil, the Urban Consortium Operation introduces a contemporary vision of urban design, which goes beyond traditional urban zoning. The gains for society and the built environment are hardly significant, private sector action predominating due to the lack of an urban project. This article, based on the case of the Água Branca Urban Operation, São Paulo, discusses the fragility of this instrument in the face of the transformations underway in this region controlled by property market interests.

Keywords: *urban project; urban consortium operation; Água Branca urban operation.*

Introdução

A partir de meados dos anos 1980, a globalização introduz novas demandas e desafios para as cidades. A desregulamentação e abertura de mercados, o desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação, a expansão das redes de alta tecnologia, entre outros, reforçam as interdependências e influências mundiais nos espaços locais.

As transformações advindas da globalização incluem mudanças nos padrões de investimento de capital, na localização e organização do setor produtivo e nos fluxos financeiros, e são acompanhadas por movimentos de reforma do Estado em direção ao chamado Estado mínimo preconizado pelo neoliberalismo econômico.

Os efeitos de ampliação das desigualdades sociais e de agravamento dos desequilíbrios urbanos ante os processos econômicos mundializados são latentes no contexto da metrópole globalizada. Por um lado, observa-se a perda da capacidade econômica, a diminuição de empregos e de arrecadação introduzindo uma consequente degradação territorial dos espaços urbanos. Por outro, a proeminência de um meio urbano, calcado em empreendimentos produtivos complexos, articula-se à redefinição espacial da produção, conferindo às cidades um lugar destacado na nova geografia do mercado internacional (Sassen, 1998).

As competições impostas pela globalização conduzem a administração local a práticas empresariais envolvendo diretamente o setor privado na produção do espaço urbano. Machado (2003) aponta que a globalização demanda por uma cidade eficiente, atraente e equitativa, que se apresenta como desafio ao contexto atual.

Nesse contexto de transformação econômica e do papel do Estado, o projeto urbano passa a ser entendido como atuação pública em um segmento da cidade, articulado a uma visão global e à solução de problemas socioeconômicos (Lungo, 2004).

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988, associada aos princípios de redemocratização, descentralização e implementação da política urbana em nível federal, amplia a competência local, possibilitando aos municípios a introdução de instrumentos contemporâneos e flexíveis de intervenção na cidade.

Instrumentos urbanísticos buscam aliar os desafios decorrentes da globalização tanto do ponto de vista da crise urbana quanto das aparentes vantagens desse novo quadro econômico deflagrado, redefinindo o papel da iniciativa privada na produção do espaço urbano. É nesse contexto que se evidencia a figura da Operação Urbana Consorciada (OU), instrumento cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agentes públicos e privados, com base em um projeto urbano.

No entanto, em quase duas décadas de aplicação desse instrumento, os ganhos para a sociedade e o ambiente construído são ainda poucos expressivos. Observa-se a desarticulação entre a aplicação de instrumentos urbanísticos existentes face a ausência da definição de um projeto urbano, reforçando conflitos entre plano, projeto e implementação, bem como decisões que propõem novos projetos e investimentos para a cidade, motivadas por fratura entre as dimensões técnica e política,

revelando uma ação assincrônica e descompassada em áreas-alvo de intervenções urbanas concertadas.

Com base no caso da Operação Urbana Água Branca (OUAB), em São Paulo, este artigo[1] discute a fragilidade desse instrumento ante as transformações em curso nessa região. Reflete-se sobre os limites e desafios dos projetos urbanos propostos para essa área, em comparação ao processo em curso, comandado efetivamente pelos interesses do mercado imobiliário.

Projeto Urbano: um instrumento mediador da transformação da cidade

O conceito de projeto urbano assinala contraposição às práticas do Urbanismo Moderno, modelo preconizado em décadas anteriores, fundado na aplicação de regras simples, estáveis e imperativas, e reprodução de soluções espaciais homogêneas, nas quais os planos urbanísticos tinham por objetivo principal controlar o futuro, reduzir a incerteza e projetar a totalidade urbana.

Enquanto o Urbanismo Moderno apostou nas lógicas de ordenamento e uso do solo como fundamento para a concretização de projetos, lógicas essas tais como o zoneamento, densidades, atividades e gabaritos, um novo urbanismo ou neourbanismo, conforme denominação de Ascher (2010), visa à realização de objetivos incentivando atores públicos e privados a estabelecer parcerias, a fim de potencializar os efeitos e o alcance social das propostas.

O Projeto Urbano surge na Europa no início dos anos de 1970, como categoria intermediária e articuladora entre projetos arquitetônicos e planos urbanos de larga escala.

Na sociedade contemporânea, em que as cidades assumem papel protagonista para a realização do processo econômico, é incabível pautar o desenvolvimento urbano em planos e projetos definidos como programas de longo prazo, como fora prática consagrada durante os anos de vigência do paradigma moderno. Ascher (ibid.) conclama a definir um novo urbanismo, reflexivo e adaptado à sociedade complexa e de futuro incerto. Esse novo urbanismo inspira articular planos como conjuntos de diretrizes e formas espaciais, aptos à sua implementação.

Trata-se de um urbanismo de múltiplos projetos, coerentes em seus objetivos complementares e redistributivos, visando à lógica de inclusão e equidade devido à gestão estratégica, capaz de coordenar ações conjuntas, cujo objetivo é sincronizar etapas. Ao plano e a sua implementação caberiam minimizar a aleatoriedade, articulando o curto e o longo prazos, a pequena, a média e a grande escala.

A partir dos anos de 1980, com o enfraquecimento do papel do Estado na condução das políticas públicas e a emergência da globalização, a procura por uma solução para os problemas decorrentes do acirramento de contradições urbanas, atores públicos e privados buscam novas formas mais eficiente de cumprir objetivos visando à coletividade e o conjunto da sociedade. A complexidade e a flexibilidade das normas preconizadas pelo Projeto Urbano acompanham a diversidade crescente dos territórios. Novos mecanismos de intermediação entre intervenções públicas e privadas são

desenvolvidos em diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios combinados com serviços.

O "novo urbanismo" conforme aponta Ascher (ibid.) admite que o projeto urbano se valha das oportunidades ou mesmo das crises urbanas para implementar estratégias de recuperação de segmentos da cidade calcadas em parcerias público-privadas. Para Machado (2003, p. 92), esse "novo urbanismo" surge como contraposição ao conjunto de práticas advindas do Urbanismo Moderno – tais como planos diretores que se propunham a uma prática de planejamento de longa duração. Surge pautado na "gestão estratégica urbana" e fundamentado em "projeto urbano". Este implica procedimentos reflexivos, contando uma multiplicidade de projetos de natureza diversa que devem buscar coerência e articulação entre si levando em conta as potencialidades locais e as possibilidades de transformação do espaço.

Segundo Portas (1998), o projeto urbano vai além de um desenho urbano para a cidade, embora não possa prescindir dele. O conceito de projeto como desígnio, caro ao Movimento Moderno, não se esvaneceu; trata-se então de um instrumento mediador de necessidades e potencialidades advindas da sociedade (Ascher, 2010), consistindo em ferramenta de proposição, análise e negociação.

Pautado no planejamento urbano e estratégico, o projeto urbano não deve ser fundado tão somente na construção de uma imagem de cidade, como veio sendo praticado há pelo menos duas décadas em várias cidades do mundo. Movidas pelo sentido de competição urbana, tais cidades, que se desindustrializavam, fizeram de suas áreas industriais esvaziadas os principais alvos de reconversão urbana visando principalmente o turismo como atividade capital e preconizando o *city marketing* como estratégia de desenvolvimento, sem contudo auferir os ganhos para a sociedade. Longe do postulado simplista que planejar estrategicamente é servir ao liberalismo de mercado ou se apoiar no pressuposto de retração do papel da administração pública local como coordenadora do planejamento, o projeto urbano pode ser considerado um instrumento que pode valer-se das oportunidades, dos acontecimentos e das diversas forças econômicas e sociais de modo positivo relativamente aos seus objetivos.

O instrumento deve refletir o dinamismo municipal ou ainda buscá-lo, incentivar a competitividade entre cidades integrantes da mesma rede e a atratividade de recursos financeiros, contando principalmente com capital privado e fundos públicos. Portas (1998) defende que o projeto urbano deve ser elaborado como projeto de execução para o espaço público ou coletivo e acompanhado de um conjunto de regras processuais e formais que articule os mais variados elementos urbanos. O investimento em infraestrutura é um dos requisitos fundamentais à sua viabilização, porém a consciência de totalidade e de conjunto do espaço urbano é imprescindível para o seu sucesso.

Pode ser considerado tanto uma ação concreta como procedimento metodológico. Diferente do urbanismo normativo, seus códigos e procedimentos são produzidos a cada projeto e atuam na forma urbana (Tsiomis, 1996, apud Machado, 2003, p. 93).

Para Benevolo (2007), projeto urbano não se limita a uma ação específica, à semelhança de projeto arquitetônico de grande escala, e também não pode ser confundido com projeto de cidade. Esse autor enfatiza que a

indistinção entre escala territorial, urbana e escala da construção civil, denominada "edilícias", deve-se à redução das intervenções a áreas limitadas ou edifícios isolados, ao mesmo tempo em que a exigência e complexidade do quadro urbanístico aumentam.

A distinção entre intervenções "edilícia" e "urbanística" diz respeito à natureza da encomenda. A primeira refere-se à porção da intervenção que está ao alcance de diversos operadores públicos e privados. Já intervenção "urbanística" trataria do "conjunto de regras impostas às intervenções edilícias" (ibid, 2007, p. 52). Assim, o Plano Diretor adquire papel de instrumento mediador entre essas duas escalas de intervenção.

Para Somekh e Campos (2005), os projetos urbanos, entendidos como "iniciativas de renovação urbana concentradas em determinados setores da cidade", combinam investimentos e intervenções dos agentes públicos e privados por meio de um plano urbanístico, apoiando-se no redesenho do espaço urbano e arquitetônico, em normas legais específicas e outras articulações institucionais e formas de gestão.

Se conduzidos inadequadamente, os projetos urbanos podem potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea, ao funcionar como ações singulares de intervenção ante as demais áreas potenciais da cidade, que demandam transformações e desenvolvimento, desde que respeitadas as preexistências da cidade tradicional. Não se questiona o projeto urbano em suas possibilidades de contribuir para um novo dinamismo e desenho da cidade, mas sim quando provido de uma visão desarticulada do processo de planejamento urbano e do meio urbano em que se insere. Se o urbanismo moderno pretendia controlar e projetar a totalidade urbana, e se isso se revela hoje utópico, ante a escala e a natureza da metrópole que se fragmenta, o que se afirma é que intervir em peças urbanas ou fragmentos pode e deve ser articulado às necessidades do tecido urbano, de forma que as ações sejam concertadas.

As soluções efetivas para problemas urbanos questionam a capacidade e limitações que o poder público exerce no quadro da globalização; para tanto, devem primordialmente envolver os atores locais, a sociedade civil e diversas esferas governamentais, em busca de novas formas de gestão e capacidade de governança, diminuindo processos de exclusão social (ibid.)

Benevolo afirma que na cidade contemporânea cabe à administração pública a responsabilidade da "gestão da transformação", "sendo que o poder público não deve desempenhar apenas função de 'guardião das regras', deixando para a iniciativa privada a responsabilidade da concepção projetual total" (2007, p. 53).

Em um contexto em que o município assume papel central na condução do processo de transformação e desenvolvimento urbano, análises recentes mostram que a descentralização e a contratualização tornaram mais complexas as "regras do jogo", colocando os atores públicos em situação de cooperação obrigatória com a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que a concorrência é inevitável. Segundo Guerra (2002), esse tipo de dinâmica que envolve a cooperação entre os diversos agentes, permite maior espaço no processo decisório local e possibilita a introdução de inovações na prática das políticas públicas, onde "entra em cena

uma pluralidade de atores, de configuração e legitimidade social diversa e as 'negociações' adquirem nova visibilidade e legitimidade".

Portanto, o projeto urbano não é apenas desígnio acompanhado de desenho. É ao mesmo tempo ferramenta de análise e negociação. O resultado pode ser ambíguo por sua complexidade e escala, e esse instrumento pode acirrar a privatização ou recuperar a essência pública da gestão urbana, depende de como é conduzido. Para que ocorra essa recuperação dos objetivos amplos e públicos, o projeto urbano deve funcionar como instrumento de gestão que coordene os interesses públicos e privados – os empreendimentos imobiliários, as infraestruturas – implementando medidas de desenho urbano com instrumentos de inclusão social, em prol de um ambiente urbano socialmente justo e sustentável.

O projeto urbano é plano expresso em desenho, agregando qualidade arquitetônica e paisagística, integrando as lógicas dos diversos atores envolvidos. É complexo, evitando simplificar realidades, tais como monofuncionalidades. Propõe-se estimular a diversidade funcional das áreas urbanas, múltiplas centralidades, articulando ao mesmo tempo as redes de transportes, provendo a cidade de mobilidade (Ascher, 2010).

A extrema complexidade dos processos e problemas urbanos impede pensar em total abandono da ação do Estado ou sua retração a um Estado mínimo, como fora preconizado na década de 1980, com a emergência do fenômeno de globalização. A condução desse novo urbanismo que deve coordenar a complexidade da dinâmica urbana e de reprodução do espaço demanda políticas públicas urbanas, particularmente a implementação de um processo de planejamento urbano. Compreendendo o planejamento como processo, e racionalização da produção do espaço no curto, médio e longo prazo, deve ser parte fundamental de políticas públicas e urbanas que atendam a determinações diversas, tais como habitação, equipamentos diversificados e serviços, sistema viário e espaços públicos. A gestão pública contemporânea decorre de como o Estado entende suas formas de ação, devendo admitir a negociação, e não apenas a regulamentação. Deve ao mesmo tempo fazer uso das parcerias público-privadas e conciliar os diversos atores de modo a garantir o benefício coletivo em face do capital privado.

Operação Urbana Consorciada em São Paulo

A Operação Urbana Consorciada (OU) é, em tese, instrumento urbanístico que introduz uma visão contemporânea que é solidária ao projeto urbano, pois propõe um conjunto de medidas sob a coordenação do Poder Público municipal integrando à participação da iniciativa privada – proprietários e investidores privados, moradores e usuários, no objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental de determinado território, cuja degradação decorre de um esvaziamento ou mudança de uso.

Castro (2007) aponta que a OU foi consolidada em 2001 no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) como instrumento destinado a promover transformações urbanas de caráter estrutural, melhorias ambientais e sociais por meio da conjugação de instrumentos

e ações coordenadas pelo poder público, com a participação de atores diversos em área delimitada. A recuperação da mais valia advém da aplicação dos instrumentos legais, dos recursos advindos da valorização imobiliária e fundiária resultante da ação do Poder Público e de sua aplicação em obras de infraestrutura urbana, sistema viário necessário ao transporte coletivo, recuperação ambiental e habitação de interesse social, entre outros.

Por meio da OU, é possível alterar o zoneamento e assim implementar um conjunto de medidas e instrumentos normativos de acordo com objetivos preestabelecidos, capazes de produzir efeitos articulados na transformação do ambiente urbano a partir de uma lógica inclusiva (Alvim, 2009).

A implementação de uma OU implica a definição de um projeto urbano enfatizando o caráter prioritário da regulação pública, submetendo a dimensão privada dos interesses de mercado à natureza pública articuladora dos objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de sorte que se potencialize o seu alcance transformador e redistributivo. A aplicação adequada desse instrumento permitiria ao Estado promover o desenvolvimento ao alcance do poder municipal, transformando áreas urbanas e combatendo a manifestação da exclusão e da desigualdade.

No projeto urbano decorrente de uma OU definem-se mecanismos jurídicos para viabilizar a articulação público-privada com participação da sociedade civil. Em tese, sua aplicação deveria incentivar a transformação real da área a partir da suposição de que a iniciativa privada auferirá benefícios e ganhos decorrentes dos efeitos da requalificação proposta, sem, evidentemente, prejuízo da população de baixa renda, que deveria ser prioritariamente favorecida.

Em São Paulo, a OU tem origem anterior ao EC, na década de 1980. Inicialmente, o instrumento foi incluído no Plano Diretor de 1985, a fim de promover mudanças estruturais na área central e captar recursos privados. Na década de 1990, foram aprovadas cinco Operações Urbanas: Anhangabaú, Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada.

O PDE 2002-2012, Lei Municipal nº 13.430, propôs à luz do Estatuto da Cidade um conjunto de nove novas Operações Urbanas, além de reafirmar as outras quatro definidas pos legislações anteriores: Carandiru-Vila Maria, Celso Garcia, Diagonal Norte, Diagonal Sul, Santo Amaro, Vila Leopoldina-Jaguaré, Vila Sônia, Jacu-Pêssego e Amador Bueno.[2]

Como enunciado no PDE, as Operações Urbanas integram estratégia de articulação territorial mais ampla no contexto da cidade, capazes de promover sua complexidade articulada, ao considerar como fundamentais ações integradas nos campos da habitação, mobilidade, produção, centralidade e áreas verdes, sustentando, em sua espacialidade, o sentido público e social da cidade.

Até a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, o pagamento dos Direitos Urbanísticos Adicionais sucedia em caso de o detentor ser proprietário de um lote e apresentar um projeto de empreendimento. A Prefeitura calculava então a contrapartida que poderia ser paga em dinheiro ou obra, cobrindo-se o valor correspondente. Esses valores, quando pagos em dinheiro, eram recolhidos em uma conta vinculada somente quando o projeto em questão fosse aprovado. O processo de captura das contrapartidas se revelava

penoso e demorado para o poder público, e os empreendimentos se instalavam no perímetro muito antes que a infraestrutura necessária fosse realizada. Esse foi o caso do empreendimento e construção dos primeiros edifícios de serviços na Avenida Luís Carlos Berrini na década de oitenta. Entretanto, é preciso frisar que a edilícia chegaria bem antes de qualquer ação pública de urbanização, o que contribuiu para críticas à ambiência existente.

A figura dos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) é prevista pela seção "Da Outorga Onerosa do Direito de Construir", artigos 28 a 30 do Estatuto da Cidade e na seção "Das Operações Urbanas Consorciadas", artigos 32 a 34, este último ao mencionar especificamente que no §1º "Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação". O CEPAC pode ser entendido como um instrumento de venda de contrapartida de outorga onerosa do direito de construir (Gaiarsa e Monetti, 2007; Lei 10.257/2001). Trata-se de avanço da política urbana, ao instituir um valor mobiliário capaz de agilizar os investimentos no perímetro das operações urbanas.

Em 2003, os CEPACs foram transformados em títulos mobiliários, a partir de alterações executadas na Lei da Operação Urbana Faria Lima (ibid.) Em São Paulo, o instrumento começou a ser utilizado na gestão de Paulo Maluf, vindo a ser aperfeiçoado no governo Marta Suplicy (2000-2004). No mesmo ano, a prefeitura instituiu os CEPACs como títulos negociáveis em leilão, com a intenção de destinar os montantes arrecadados com a venda dos títulos às obras de infraestruturas no perímetro da Operação Urbana Água Espraiada, para estender a Avenida Água Espraiada (atual Avenida Jornalista Roberto Marinho) até a Rodovia dos Imigrantes. A novidade era que os CEPACs poderiam ser vendidos a qualquer pessoa, não sendo necessário ser proprietário de um empreendimento no perímetro da Operação. A partir de então, a Prefeitura passou a gerenciar a emissão desses títulos, realizando leilões à medida que se fazia necessária a venda de potencial construtivo (ibid.).

A municipalidade previa também uma emissão mais racionalizada dos títulos, para não incorrer na excessiva oferta destes, sequer em adensamento inconsequente, sobrecarregando as áreas ou dotando-as de imóveis em excesso. Pois embora haja um planejamento para a área, a aplicação do instrumento de venda de potencial construtivo desvinculada de um Projeto Urbano possibilita aumentar a área das edificações, como havia ocorrido no caso da Operação Urbana Faria Lima (*Jornal da Tarde*, 2003).[3]

A partir de avaliações críticas no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo, particularmente no setor denominado Assessoria Técnica das Operações Urbanas da então Secretaria de Planejamento Urbano (Sempla), entre 2003 e 2004, um esforço coletivo foi desenvolvido para definir mais claramente as regras de uma nova Operação Urbana e do Projeto Urbano a ser implementado como resultado das negociações público-privada, conforme aponta Magalhães Jr. (2005).

É nesse contexto que se destaca a experiência da Operação Urbana Água Branca, discutida a seguir.

Operação Urbana Água Branca

O perímetro da OU Água Branca (OUAB) localiza-se entre a área central e o subcentro da Lapa (Zona Oeste). Embora com excelente condição de macroacessibilidade devido ao sistema viário de porte e a presença do terminal Intermodal de metrô e ferrovia, o processo de transformação produtiva, proveniente da desconcentração industrial ocorrido nas últimas décadas, aliado às barreiras urbanas significativas (rio Tietê e ferrovia), favoreceu seu esvaziamento e decorrente degradação urbana.

A inclusão da região como área potencial de intervenção fora mencionada pela primeira vez no Plano Diretor de 1985 (gestão Mario Covas), mas somente em 1991 (gestão Luiza Erundina) o Projeto de Lei foi elaborado e encaminhado para aprovação.

Castro (2007) sinaliza que no PL a delimitação da região como alvo de OU se justifica particularmente pela ocupação de baixa densidade, com lotes vazios e ou subaproveitados e de vocação para atividades terciárias que poderiam ser atraídas como extensão da área central e do subcentro da Lapa, beneficiando-se da potencialidade gerada pela acessibilidade local promovida pela linha leste-oeste do metrô.

Segundo Moraes (2010), entre em 1995 e 2008, a OUAB passou por três fases, que determinam formas diferenciadas em relação às transformações da região e possibilidades de implementação de um projeto urbano.

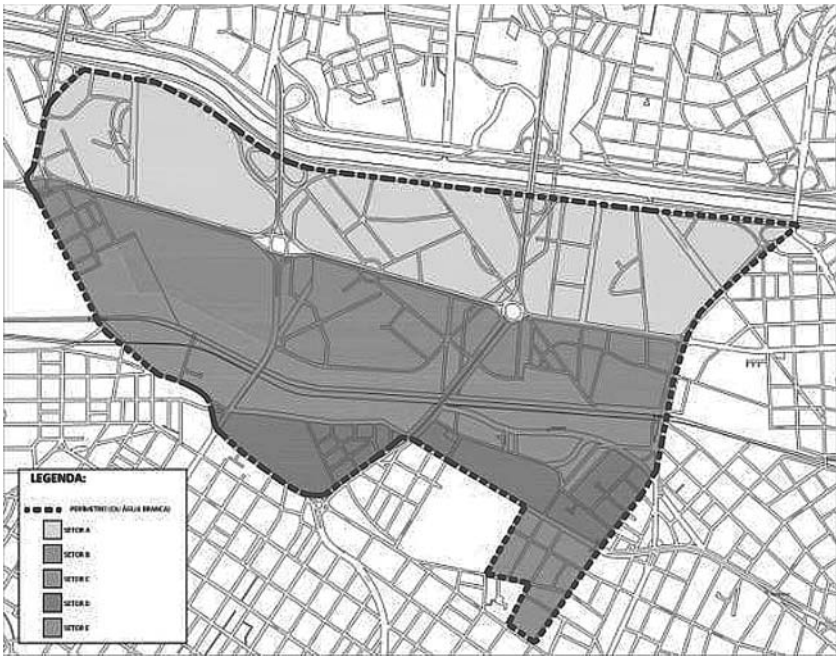
• 1ª fase (1995-2001): a lei e ausência de projeto urbano

A Lei nº 11.774, de 1995, instituiu a OUAB estabelecendo diretrizes e mecanismos, prevendo melhorias que seriam detalhadas pelas equipes da Sempla e Emurb.

O perímetro de intervenção da OUAB compreende área bruta de aproximadamente 504 ha e foi definido em função dos planos de urbanização elaborado para essa área desde 1970 e do potencial urbanístico identificado (Figura 1).

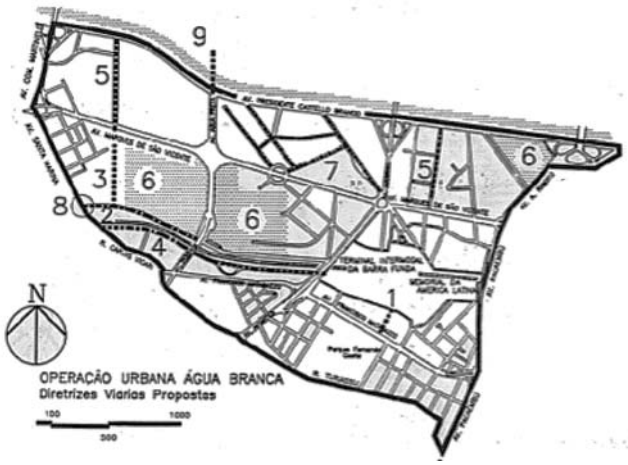
Os objetivos constantes na lei enunciavam promoção e desenvolvimento urbano, por meio de melhorias na infraestrutura, qualidade ambiental e valorização da paisagem urbana. Foram definidos os seguintes conjuntos de diretrizes: 1) uso e ocupação do solo em relação a cada subárea, de caráter regulador, expressando-se principalmente pela modificação nos coeficientes de aproveitamento e atribuição de usos ; 2) urbanísticas, incluindo sugestões de soluções projetuais para transposição da barreira da ferrovia, implantação de edificações, parcelamento dos terrenos de grandes dimensões, além de diretrizes gerais de implantação; 3) para infraestrutura e serviços urbanos, envolvendo a definição de um conjunto de obras de drenagem (PMSP/Sempla-Emurb, 1991, pp. 2-3, pp. 26-30) e um conjunto significativo de obras viárias (Figura 2); 4) e para habitação de interesse social, com a proposta de construção de 630 unidades para abrigar a população favelada na região, estimada em cerca de 2.000 pessoas (ibid., p. 5).

Figura 1 – Perímetro e setorização vigente da OU Água Branca



Fonte: Elaborado por Moraes, 2010.

Figura 2 – Diretrizes viárias propostas na OU Água Branca



1 – Ligação viária entre a Av. Francisco Matarazzo e R. Tagipuru, com 50 m de largura e 120 m de extensão;
2 – Extensão da Av. Radial Norte do Terminal Barra Funda até a Av. Santa Marina, com 20 m de largura e 870 m de extensão;
3 – Extensão da Av. José de Melo Lorenzon a sul, entre a Av. Marquês de São Vicente e a diretriz 2, com 20 m de largura e 900 m de extensão;
4 – Extensão da Rua Mario de Andrade até a Rua Carijó, com 18 m de largura e 2.000 m de extensão;
5 – Pavimentação e infraestrutura da Av. José Melo Lorenzon, com 26m de largura e 870m de extensão e R. Quirino dos Santos, com 24m de largura e 800m de extensão;
6 – Repavimentação e arruamento da Sub-Área 2A (73.700 m²), da Sub-Área 2B (245.000m²) e parte da Sub-Área 5 (aproximadamente 235.000m²);
7 – Alargamento de passeios e implantação de áreas de estacionamento nas Avenidas Tomás Edison, Dr. Myses Kohen e Roberto Bosh (18.000m²);
8 – Passagem de nível na Av. Santa Marina com 300 m de extensão sobre o eixo ferroviário;
9 – Construção de viaduto sobre o Tietê em continuidade a Avenida Água Preta/Pompéia, segundo diretriz SVP/PROJ.

Fonte: PMSP; SEMPLA. Participação da iniciativa na construção da cidade. Sempla, 1992, p. 22 apud Castro, 2007, p. 124.

Moraes (2010) enfatiza que entre os objetivos principais encontra-se fomentar o adensamento da região, incentivando a ocupação dos vazios urbanos por meio do estabelecimento de novos padrões urbanísticos que se contrapõem à então legislação vigente do zoneamento municipal de 1972. Para esse autor, a maior parte das intervenções previstas se relaciona à redefinição do sistema viário por meio de novas vias, parcelamento das quadras e revisão do sistema de drenagem.

Como forma de captação de recursos para viabilizar a OUAB, estabeleceu-se em lei possibilidades de negociação que previam a "urbanização consorciada" ao utilizar o mecanismo da "outorga onerosa do direito de construir", prevendo a concessão do direito de construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico, preestabelecido na lei de zoneamento para os proprietários mediante contrapartida financeira paga ao Município, estimulando o adensamento construtivo e capitalizando recursos à administração púbica.

Para Castro (2007), a viabilidade da OUAB reside primordialmente na utilização da outorga onerosa que permite ao proprietário construir acima dos índices permitidos, constituindo-se nessa primeira fase como o recurso estratégico de transformação da área. Moraes (2010) destaca que dentre os aspectos formais que configuram a Lei da OUAB, a utilização dos mecanismos descritos se justifica pelo fato de esta não ter sido concebida como Operação Urbana Consorciada, não prevendo a venda de CEPAC's como mecanismo de negociação para estímulo dos investimentos dos setores privados.

A gestão urbanística e financeira da OUAB é de responsabilidade do Grupo Gestor do Fundo Especial, formado principalmente por diretores da Emurb e representantes das Secretarias Municipais que coordenam a captação e destinação dos recursos recebidos por contrapartida as concessões urbanísticas na área fim (Emurb, 2009).

Em sua primeira fase, não se definiu um projeto urbano capaz de orientar a implantação de conjunto edificado novo, que pudesse ocupar adequadamente a região. Apenas foi definido um esquema de vias realizáveis à medida que o poder público conseguisse atrair a iniciativa privada com a venda do potencial construtivo.

O objetivo da lei da OUAB era definir estoques em proporcionalidade de ocupação que supostamente garantisse a diversificação de uso e ocupação do solo, reequilibrando e transformando a área (Moraes, 2010). Visava-se evitar que o mercado imobiliário ocupasse a área restringindo usos.

A lei estabeleceu então uma proporção de estoque de uso residencial a ser vendido – 300.000m² e 900.000m² de outros usos. No entanto, os empreendimentos que têm buscado a adesão da OUAB têm utilizado de relação de proporcionalidade diferente da que pressupôs o plano de intervenção, predominando usos residenciais (EMURB, 2009).

Para Castro (2007), embora a Operação Urbana Água Branca tenha se constituído como lei em 1995, poucos resultados foram de fato alcançados até 2001, quando foram introduzidos novos conceitos urbanísticos com a instituição do EC e do PDE 2002-2012.

• 2ª fase (2001-2004) – novos conceitos e o Bairro Novo

Em setembro de 2002, com a promulgação do PDE 2002-2012 reafirmou-se o interesse da Operação Urbana Água Branca, juntamente com as outras que já haviam sido instituídas como lei.

No caso da OUC Água Branca, também se ratificaram algumas intervenções viárias propostas na Lei vigente, propondo a interconexão viária entre as Operações Urbanas (propostas e em exercício) (Moraes, 2010).

A partir de 2001, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, discute-se no âmbito da Sempla a concepção das OUs com a intenção de criar mecanismos que promovessem os resultados desejados desde 1995, e reafirmados pelo Estatuto da Cidade, principalmente aqueles voltados para o interesse público (ibid.).

Em maio de 2001, com a publicação da Portaria 132/2001, constituiu-se o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GT) sob coordenação da Sempla, com objetivo de reavaliar a OUAB identificando os motivos pelos quais não se atingira o êxito esperado. A análise visava desenvolver um conjunto de resoluções normativas que atraísse o interesse do setor privado à área de intervenção (PMSP/Sempla, 2002).

As resoluções normativas do GT deveriam definir diretrizes para o estabelecimento de projeto urbanístico abrangente definindo intervenções promovidas e contemplando desejável diversidade de usos (Magalhães Jr., 2009). O projeto preveria a formação de um ambiente onde prevalecessem múltiplos usos e para tanto proporia uma trama viária que reduzisse a dimensão das quadras resultantes do parcelamento gerado pela ocupação industrial, subdividindo quarteirões, favorecendo o desmembramento de lotes e contribuindo para a fluidez no local. Em contrapartida, o poder público municipal regularia investimentos públicos na região, ação que fundamentaria objetivos comuns e coordenados, determinantes para o sucesso do projeto.

Até a aquele momento, a OUAB, como mecanismo legal, mostrou-se ineficaz como instrumento para desencadear a aplicação de investimentos imobiliários no perímetro estabelecido. O poder público revelou tímida participação, já que a lei que instituiu essa OU prevê tão somente no seu artigo 18º a constituição de um fundo (FEAB), e para a sua gestão criou um conselho composto quase que exclusivamente por diretores da Emurb.

Conforme Moraes (2010), uma das principais atribuições do GT era definir um projeto urbano para a área, reafirmando o entendimento necessário à elaboração dessas diretrizes e parâmetros para o êxito da OUAB. As análises feitas por esse grupo estabeleceram um conjunto de procedimentos aplicáveis para embasar o desenvolvimento de projeto urbano, entre eles: levantamentos que atualizassem informações relativas à área e interesses dos empreendedores imobiliários para o local, de acordo com a metodologia que vem sendo empregada na elaboração de novas Operações Urbanas e, principalmente, a preparação de termo de referência visando à contratação de projeto urbano completo.

O projeto urbano deveria incluir um programa de necessidades atendendo os seguintes aspectos: configuração de espaço urbano contínuo; articulação dos polos de centralidades identificados no PDE; vinculação com a várzea e marginais do Tietê.

Visava-se ainda a realização simultânea das seguintes atividades: contratação do projeto urbano, com base no Termo de Referência; adequação do texto da Lei nº 11.774 às diretrizes resultantes dos trabalhos acima indicados; constituição de instância de gerenciamento da OU que se incumbiria de coordenar as intervenções e incentivar a utilização dos benefícios propiciados, promovendo as negociações entre poder público e privado.

Os objetivos do projeto urbano eram atrelar os interesses públicos aos interesses reais dos setores privados, sobretudo de potenciais investidores. Desejava-se que as transformações incorporassem a multiplicidade de usos e parcelamento das quadras oriundas de estrutura fundiária industrial remanescente, permitindo melhor mobilidade na infraestrutura viária e introdução de novas áreas verdes e institucionais.

A partir das análises do GT, a Sempla reviu a divisão setorial proposta pela lei de 1995 e ampliou o número de setores de cinco para dez subáreas, tomando como critério o reconhecimento das características particulares de cada subárea referente à acessibilidade, tipologias de ocupação e uso do solo (PMSP/Sempla, 2002). As possibilidades dessa nova subdivisão, embora tenha sido adotada somente para estudos, representou importante ferramenta para o Poder Público com orientação das transformações do perímetro de intervenção, visto que permitiu maior reconhecimento das potencialidades da região (Moraes, 2010).

Para elaborar um projeto urbano para a área da OUAB e com isso estimular discussões sobre a relação entre plano e projeto, induzindo o mercado a atuar na região, em 2004, o Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento do Estado de São Paulo (IAB – SP) e a Prefeitura (Sempla e Emurb) promoveram o Concurso Nacional para o Bairro Novo .

A área objeto do Concurso Bairro Novo considerou os grandes lotes até então de propriedade do Grupo Telefônica, mais tarde adquiridos pela Tecnisa.

O objetivo enunciado pela PMSP era de selecionar uma proposta de projeto urbano que auxiliasse na superação dos obstáculos identificados. Essa iniciativa deveria inserir-se no conjunto de ações da municipalidade para o pleno desenvolvimento da região, propondo condições de centralidades novas. Projeto que reorganizasse lotes e quadras por meio de critérios preestabelecidos de uso e ocupação do solo, passíveis de acordo junto aos atuais proprietários por meio de "associação".

O Termo de Referência do Concurso estabeleceu como objetivo que as intervenções fossem propostas em áreas de propriedade pública ou privada, definidas num quadro de áreas abrangidas pelo projeto com estoque disponível de 914.254 m² de área líquida, aproximadamente 85% da área bruta disponível, caracterizando as respectivas propriedades e proprietários.

Para tanto, as propostas de intervenção deveriam considerar os seguintes aspectos de acordo o Termo de Referência (São Paulo, 2004):

- Sistema viário, transporte público e infraestrutura urbana: articulação física e funcional entre a malha viária existente e a proposta; potencialidades representadas pelos planos de modernização e expansão do sistema de transportes em curso (CPTM e Metrô) e integração física e funcional com o entorno e corredores de ônibus existentes;

• Espaços públicos, questões ambientais e paisagísticas: concepção e articulação de espaços públicos caracterizados como sistema integrado ao conjunto urbano proposto e interface com a região de referência e recuperação ambiental do rio Tietê, considerado um dos principais elementos estruturadores da região;

• Sistemas edificados, em solo privado: desenvolvimento de padrões de urbanização compatíveis com as condições de centralidade da área; novas configurações morfológicas e tipológicas com revisão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação das glebas integrando-as ao tecido urbano circundante, promovendo a melhoria das condições ambientais e paisagísticas.

• Legislação e Gestão: elementos de revisão da lei nº 11.774/95 de modo a torná-la compatível com as diretrizes do PDE, propondo novos instrumentos e mecanismos de ação pública municipal, de modo a orientar as parcerias público-privado.

Segundo o Termo de Referência do Concurso, o uso deveria ser predominantemente residencial, estabelecendo o percentual de 80%, capaz de integrar equipamentos públicos compatíveis e articular a região à malha urbana existente, favorecendo sua centralidade.

A oportunidade de elaborar um projeto urbano que respondesse a todas essas indagações presentes teóricas atraiu a participação de vários profissionais do Brasil (58 propostas válidas), sendo escolhido o projeto da equipe de arquitetos Euclides Oliveira, Carolina de Carvalho e Dante Furlan.

Conforme ata da comissão julgadora, o projeto vencedor destacou-se por representar uma expectativa diferenciada em relação à forma de habitar a cidade de São Paulo, opondo-se a tendência dos condomínios verticais com torres isoladas, além de introduzir mecanismos de valorização social e realização de parcerias público-privadas, que no conjunto foi valorizado pelo "bom conceito geral". Enaltece a vida de bairro, controla a trama urbana com boa escala das ruas, calçadas, galerias e áreas privativas; propõe boa sequência de etapas executivas, facilitando a implementação e realização de parcerias público-privadas, para acelerar implantação gradual do novo bairro. As quadras com prédios contíguos de pavimento térreo (seis pavimentos com referência à Barcelona) permitem a participação de empreendedores e construtores de médio porte na construção do bairro (Figura 3). O partido propõe diversidade de escala e edifícios destinados a HIS ao lado dos demais, evitando a segregação. Estabelece escala e volume para espaços privados ao desenhar os espaços públicos e procura configurar ruas e esquinas animadas para uma vida de bairro com mistura de usos e classes sociais (PMSP, 2004).

Sem entrar no mérito da qualidade ou não do projeto urbano escolhido, cabe destacar que, por motivos diversos, não veiculados explicitamente, a concretização do projeto vencedor não se efetivou e a área, mais uma vez, foi deixada às regras do mercado.

Figura 3 – Perspectiva geral do projeto vencedor

Fonte: Vitruvius, 2004. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/04.044/2398. Acesso em: 10/5/2010.

• 3ª fase: desafios para projeto urbano e tendências recentes

As tentativas de implementação de um projeto urbano para a requalificação do perímetro de intervenção nos moldes do Concurso Bairro Novo, não se concretizaram. Porém, a intenção de orientar a reformulação da lei de 1995 foi mantida nas gestões municipais seguintes, propiciando a elaboração de um projeto urbano no âmbito da Emurb e da Sempla.

Em 2008, com a aquisição de propriedade da Telefonica pela Tecnisa, reforçou-se a necessidade de elaborar um projeto urbano que orientasse as transformações na área da Barra Funda. A enorme extensão da gleba (25 hectares) foi identificada pelo Poder Público como um dos principais responsáveis pelas deficiências de mobilidade no perímetro de intervenção, devendo ser procedidos os parcelamentos de solo antes de qualquer construção naquela área por parte da Incorporadora. Mediante essas condições iniciou-se um grande ciclo de discussões entre a Emurb e a Tecnisa para a definição da forma de ocupação da gleba e consequentemente da área.

Como síntese das proposições definidas pelo Projeto Urbano elaborado pela Emurb, estabeleceram-se em 2008 cinco princípios básicos a serem enfrentados: (1) Mobilidade de veículos e pedestres; (2) Reurbanização da Orla Ferroviária; (3); Habitações populares (HIS e HMP); (4) Sistemas de áreas verdes associados às drenagens e (5) Recuperação dos referenciais urbanísticos.

Nas ações definidas para implantação do Projeto Urbano têm-se três grupos (1) medidas administrativas, (2) formulação de propostas sem a efetiva espacialização e (3) ações que dependem de definições por meio de outros mecanismos e estudos. A Figura 4 apresenta a síntese das proposições do Projeto Urbano elaborado pela Emurb.

Figura 4 – Plano Urbanístico Proposto (Emurb, 2009)

Fonte: Emurb, 2009.

Para Moraes (2010) até o momento, observa-se que poucas ações práticas foram de fato concretizadas.

Das medidas administrativas, as intervenções relacionam-se à melhoria da mobilidade – reformulação do sistema viário e habitação de interesse social. O projeto prevê a hierarquização e priorização das vias, sendo que foram definidas as áreas necessárias para implantação e a publicação de Decreto de Utilidade Pública para desapropriação de parte delas (DUP 14.317/2008). Foram definidas cinco áreas de habitação de interesse social, sendo que em três já foram publicados decretos específicos para a viabilização da sua implantação, estimando-se aproximadamente um incremento de 832 unidades habitacionais.

No grupo que as ações se restringem à formulação de propostas, tem-se a reurbanização da orla ferroviária e a criação de áreas verdes associadas à drenagem. Até o momento, nenhuma ação efetiva ocorreu.

Em último nível de não concretização e clareza da proposta, tem-se a questão da valorização dos referenciais urbanísticos, sendo que nenhum elemento foi previsto no plano, restringindo essa definição ao EIA (Estudo de Impacto Ambiental) contratado. A incompletude do

plano quanto aos referenciais urbanísticos perpetram uma ambiente de insegurança quanto à sua valorização, ou ao menos em relação à sua preservação, isto porque, além de não haver clareza de como esses referenciais se articulariam com as demais proposições do plano, não se pode desprezar que OUAB, independentemente da consolidação do projeto urbano, permanece ativa e as ações do setor privado têm tendido a intensificar-se (Moraes, 2010).

Reflexo dessa intensificação nos últimos anos pode ser observado pelo número de propostas aprovadas desde 1995. Entre 1995 e 2004, somente cinco empreendimentos aderiram à OU, e, entre 2004 e 2009, houve um salto para mais dezesseis, além de outras sete ainda em processo de aprovação (Moraes, 2010, p.186).[4] Em valores absolutos, foi consumido praticamente todo o estoque destinado ao uso residencial, com excedente de aproximadamente 20%, e em relação aos outros usos já foi consumido aproximadamente 28% do estoque previsto.

Enfim, das três fases definidas, o número de projetos de empreendimentos aprovados na terceira fase é significativamente superior ao número das outras duas: 2 empreendimentos aprovados entre 1995 e 2001; 3 empreendimentos aprovados entre 2001 e 2004 e 16 aprovados a partir de 2005 até 2008. No entanto, embora haja um claro incremento na região de número de empreendimentos adeptos a OUAB, e por consequência na captação de recursos para as melhorias de infraestrutura, pouco se tem feito para a aplicação desses recursos na área, imprimindo assim a falta de articulação desses empreendimentos com a cidade, não refletindo uma melhor urbanidade e inclusão socioespacial, objeto essencial de um projeto urbano.

Considerações finais

Apesar das intenções explícitas na política urbana federal de instituir uma Operação Urbana como instrumento de transformação do ambiente construído e, ao mesmo tempo, de inclusão social, parte de um projeto urbano, os resultados alcançados são praticamente nulos.

No caso da OUAB, verifica-se que a implementação de transformações do ambiente construído que sejam norteadas pelas possibilidades e recursos do instrumento da OUC e, ao mesmo tempo, por um projeto urbano que articula as preexistências, o conjunto de empreendimentos construídos, habitação social, equipamentos públicos, espaços públicos e áreas verdes até presente momento não se efetivaram.

Nessa OU, ao contrário, o processo em curso sinaliza a prevalência de formas usuais de atuação do setor imobiliário, que se concentram na edificação e abertura de conexões viárias favoráveis ao uso do automóvel, predominando o produto imobiliário isolado no grande lote, construído conforme interesses construtivos particulares, em detrimento da qualificação do ambiente urbano como um bem público, um bem da cidade. Verifica-se também a concentração de investimentos imobiliários em determinadas tipologias arquitetônicas ou corporativas, ou residencial alto e médio padrões, reproduzindo ainda a setorização monofuncional tão cara ao urbanismo moderno, que se deseja superar.

Embora os objetivos enunciados pela Lei nº 11.774/1995 fossem incentivar a ocupação das áreas vazias e reestruturar o adensamento com novos padrões de uso e ocupação do solo, atraindo principalmente investimentos dos setores privados, a ausência do projeto urbano como importante instrumento de interlocução entre Prefeitura, empreendedores, proprietários e moradores pode ser detectado como importante problema.

O resultado é uma prática desarticulada, onde predominam intervenções de cunho viário e imobiliário, a partir dos interesses prementes do setor privado, desacompanhadas de intervenções em outras escalas e de uma inserção efetiva da sociedade civil.

Observa-se uma ocupação do solo segundo a lógica do mercado imobiliário, descompassada da coordenação pública e desarticulada de melhorias implementáveis na região. A partir de interesses diversos e adotando tipologias arquitetônicas cujas características possibilitam enunciar hipótese de existência de novos padrões, definidos pela verticalização beneficiada pela compra do direito de construir (outorga onerosa) e por estratégias de *marketing*, o setor imobiliário define a lógica de ocupação e produção do espaço urbano.

Tal cenário decorre do aquecimento do setor imobiliário nos últimos anos, afetando particularmente as áreas localizadas em posições estratégicas, aquelas próximas ao sistema viário estrutural, que comportam quantidade suficiente de estoque de terrenos a ser incorporado pelo mercado.

Por fim, embora em suas duas últimas fases tenham ocorrido avanços quanto à discussão no âmbito do Poder Público sobre a necessidade de um projeto urbano para a OUAB, observa-se um descompasso entre a gestão pública e a ação do mercado. No âmbito do Concurso do Bairro Novo, a não implementação da proposta de ocupação de um trecho da área demonstra o descaso do Poder Público em relação aos concursos e à sociedade.

Na última fase, as discussões e revisões em curso ainda são incipientes, e não estão sincronizadas com as ações do mercado, que vem transformando o ambiente urbano de acordo com os seus interesses, sem uma lógica social inclusiva que deveria estar no âmbito de um Projeto Urbano.

Enfim, o processo observado na OUAB se distancia das intenções de base do que deveria ser um Projeto Urbano: um instrumento de gestão que coordene os interesses públicos e privados – os empreendimentos, as infraestruturas – implementando medidas de desenho urbano com instrumentos de inclusão social, em prol de um ambiente urbano socialmente justo e sustentável.

Angélica A. T. Benatti Alvim
Arquiteta e Urbanista. Coordenadora da Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, Brasil.
abalvim@mackenzie.br

Eunice Helena Sguizzardi Abascal
Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, Brasil.
eunicehelena.abascal@mackenzie.br

Luís Gustavo Sayão de Moraes
Arquiteto e Urbanista. Universidade Presbiteriana Mackenzie.
lgsayao@hotmail.com

Notas

(1) O artigo é fruto de reflexão propiciada pela pesquisa "Operações Urbanas: entre o poder público e o mercado imobiliário. Conflitos entre plano e realidade", que vem sendo realizada na FAU-Mackenzie, com fomento Mackpesquisa (2010-2011) e CNPq (2010-2012), liderada pela Profa. Dra. Eunice Helena S. Abascal. Além disso, parte dos dados relacionados à OUAB foi levantado por Luis Gustavo Sayão de Moraes para sua pesquisa de Mestrado, defendida em dezembro de 2010 na FAU – Mackenzie intitulada *Operações Urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: o caso da Operação Urbana Água Branca no Município de São Paulo*, sob orientação da Profa. Dra. Angélica T. Benatti Alvim.

(2) Cabe assinalar que, em 2010, a Prefeitura de São Paulo e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano trouxeram a público diretrizes e propostas preliminares para outras operações urbanas, ocupando as orlas ferroviárias: Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca e Rio Verde-Jacu e disponibilizou os Termos de Referência para consulta pública.

(3) Embora instrumentos tenham sido concebidos para equilibrar a oferta de recursos, destinando-os às necessidades enfrentadas pela área e utilizando-os dentro do perímetro previsto pela Operação Urbana, no caso da Água Espraiada, a realização de infraestruturas absorveu grande parte dos recursos arrecadados com a venda dos CEPACs, bem como as realizações viárias foram priorizadas em relação à execução de outras prescrições, também reguladas por lei. Essa distorção ocorreu devido à inconsciência e omissão relativa ao que venha a ser Projeto Urbano.

(4) Dos empreendimentos do primeiro período, dois foram realizados entre 1995 e 2001, três entre 2001 e 2004. Nos empreendimentos do segundo período, a distribuição foi ascendente, atingindo o pico no ano de 2007, com nove adesões aprovadas.

Referências

ALVIM, A. T. B. (2009). "Da desordem à ordem: é possível? Novas perspectivas ao planejamento urbano no Brasil contemporâneo". In: GAZZANEO, L. M. e AMORA, A. A. (org.). *Ordem desordem ordenamento: urbanismo e paisagismo*. Rio de Janeiro, UFRJ/FAU/PROARQ.

ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.

BENEVOLO, L. (2007). *A cidade e o arquiteto*. São Paulo, Estação Liberdade.

CASTRO, L. G. R. de (2007). *Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP.

EMURB (2009). *Operação Urbana Água Branca Situação atual e propostas de prosseguimento*. Disponível em: http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_branca/0004/Apresentação_OUAB_JUL_09. Acesso em 2/set/2009.

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. (2007). "CEPACs e Outorga Onerosa – Uma análise Comparativa". VII SEMINÁRIO INTERNACIONAL LARES. *Anais*... São Paulo.

GUERRA, I. (2002). "O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do 'jogo estratégico de atores' no planejamento territorial em Portugal". In: SANTOS, B. de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

JORNAL DA TARDE (2003). "Prefeitura vai trocar títulos por obra". Disponível em: www.marcoscintra.org/novo/geral.asp?id=149. Acesso em 20 mar 2008.

LUNGO, M. (2004). Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Cadernos IPPUR-UFRJ*. Rio de Janeiro, v. XVIII, n. 1 e 2, pp. 11-29.

MACHADO, D., P. B. (2003). "Cidade contemporânea e projetos urbanos". In: SCHCHI, M. C. e BENFATTI, D. (org.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro, Ócullum Ensaios, PROURB/UFRJ.

MAGALHÃES JR., J. (2003). Operações urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca, revisão e proposição. *Arquitextos.* São Paulo, Portal Vitruvius, n. 066.03. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp>. Acesso em: 6 out 2005.

_____ (2009). "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição". *Arquitextos* nº 066.03. São Paulo, 2005 <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp>. Acesso em 07/nov./2009

MORAES, L. G. S. (2010). *Operações Urbanas enquanto instrumento de transformação da cidade: O caso da Operação Urbana Água Branca no Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

PMSP/SEMPLA (2002). *Operação Urbana Água Branca – Portaria 132, de 8 de maio de 2001. Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa*. São Paulo.

PORTAS, N. (1998). Interpretazioni del progetto urbano. *Urbanistica.* Milão, n. 110, pp. 51-60.

SÃO PAULO (Município) (1991). Empresa Municipal de Urbanização / EMURB. Operação Urbana Água Branca. São Paulo, PMSP/EMURB, mimeo.

SÃO PAULO. PMSP (2004). "Bairro Novo - Concurso nacional para um Projeto Urbano". Sempla.

SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Nobel.

SOMEKH, N. e CAMPOS Neto, C. M. (2005). Desenvolvimento local e projetos urbanos. *Arquitextos*, São Paulo, 05.059, Vitruvius. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470. Acesso em: 13/set/2010.

Texto recebido em 10/out/2010
Texto aprovado em 5/nov/2010

A economia política da urbanização contemporânea*

The political economy of contemporary urbanization

Ricardo Carlos Gaspar

Resumo

O rápido curso da urbanização e das mudanças tecnológicas ocorridas ao longo das últimas décadas está criando uma nova geografia de poder no mundo, em que as grandes cidades e regiões ganham crescente importância. O artigo examina essas transformações e postula que a atenção nos espaços urbanos requer abordagens regionais e o entendimento da economia política global, a qual não destitui os Estados nacionais da condição de atores políticos relevantes. A despeito de todas as transformações, eles permanecem – atualmente, entre outros agentes políticos – suportes fundamentais para operacionalizar e coordenar esforços de desenvolvimento em uma perspectiva multiescalar, capaz de conferir sustentabilidade às estratégias de crescimento local. A metrópole de São Paulo é tratada como caso de estudo, devido a suas especificidades.

Palavras-chave: cidades globais; economia política da urbanização; escalas espaciais; novas morfologias urbanas; políticas de desenvolvimento urbano-regionais.

Abstract

The rapid pace of urbanization and technological change that have occurred throughout the last few decades is creating a new geography of power in the world, in which large cities and regions gain increasing importance. This article examines these transformations, and postulates that the focus on urban spaces requires regional approaches and the understanding of global political economics, which does not oust national states as relevant political actors. Despite all the transformations, they remain – currently among other political stakeholders – a fundamental support to implement and co-ordinate development efforts, in a multi-scale perspective, capable of conferring sustainability on local growth strategies. The metropolis of São Paulo is taken as a case study, due to its specificities.

Keywords*: global cities; political economy of urbanization; spatial scales; new urban morphologies; urban-regional development policies.*

Hard to find a way
To get through another city day
Without thinking about
Getting out
David Crosby, *"Traction in the rain"*

Introdução

A economia mundial contemporânea apresenta características que a distinguem sobremaneira das suas expressões correntes ao longo de boa parte do século XX. Em todos os planos da realidade as mudanças sobressaem: na organização do trabalho, na tecnologia, na atuação do Estado, nas finanças, na cultura e na estrutura social as demarcações são nítidas e contrapõem padrões de comportamento radicalmente distintos em relação aos que vigoravam até a entrada do último quarto do século XX. Na esfera da geografia econômica não é diferente: novas escalas, territorialidades, sobreposição de competências, a globalização e, não menos importante, o papel das cidades, em particular dos espaços metropolitanos, que assumem significados distintos. Estes exigem novas pautas interpretativas capazes de lidar com os desafios colocados às políticas e estratégias de cunho transformador, pois práticas efetivas só ganham consistência quando respaldadas em construções teóricas adequadas, abertas à constante renovação.

O presente artigo pretende contribuir nesse esforço analítico, centrando-se no objetivo principal de caracterizar a condição dos grandes aglomerados urbanos (as metrópoles e "macrometrópoles") da atualidade como detentores de uma dupla polaridade: por um lado, a de agentes diferenciados do crescimento econômico global e, por outro, a de lócus das agudas contradições e conflitos do modelo societário vigente.

Faz parte desse mesmo esforço de entendimento a tentativa de estabelecer os parâmetros principais da economia capitalista contemporânea, por intermédio de sua manifestação nos espaços metropolitanos. Estes carregam em si uma ampla gama das "positividades" e "negatividades" de nossa época. Por extensão, conectar essas mudanças com suas dimensões propriamente espaciais (sobretudo urbanas) permite desvendar os vínculos entre a economia e a geografia, os quais nunca deixaram de existir (embora menosprezados e amiúde olvidados pelos economistas) e, ao contrário, reforçam-se nos tempos atuais. Expressar as novas escalas espaciais da globalização possibilita, por fim, destacar seu caráter intimamente relacional, cuja dinâmica também caracteriza a moderna economia de mercado.

Depois dessa introdução, a seção 1 aborda sumariamente as características da economia global contemporânea, o avanço da urbanização e o papel das grandes cidades no comando das decisões estratégicas mundiais. A seguir, estabelecemos vínculos entre a configuração econômica oriunda de vetores transnacionais e seus correlatos espaciais, ou seja, a nova morfologia urbana. Na seção 3 discutimos os problemas envolvidos na primazia metropolitana sobre os processos demográficos,

políticos e econômicos globais, e encerramos, antes das Considerações Finais, com um breve retrospecto da evolução urbana e regional do Brasil nas últimas décadas, da renovada centralidade da Região Metropolitana de São Paulo nessa dinâmica e dos desafios daí oriundos para o desenvolvimento equilibrado do país. É importante destacar que a cidade de São Paulo, implicitamente, situa-se como referência da análise, na qualidade de microcosmo privilegiado do capitalismo atual e suas contradições sistêmicas.

A economia global e as cidades

> *[...] processes such as urbanization can be more fully understood by beginning to examine the many ways in which they articulate with the broader currents of the world-economy that penetrate spatial barriers, transcend limited time boundaries and influence social relations at many different levels.* (Timberlake, 1985, p. 3)

A economia mundial passou por intensos abalos ao longo de todo o século XX. Após os acontecimentos dramáticos correspondentes à Primeira (1914-18) e à Segunda (1937-45) Guerra Mundial, intercaladas pela Grande Depressão de 1930, as nações vivenciaram uma espécie de esgotamento das fórmulas liberais que marcaram a conduta econômica até então. Em seguida às décadas de crise, vêm à luz novas teorias associadas a reformas do sistema econômico – como é o caso da prioridade à demanda efetiva, o papel do Estado e dos investimentos públicos, o controle do sistema financeiro, as metas de estabilidade da moeda, a ênfase no pleno emprego –, e triunfam movimentos políticos que levaram à descolonização de imensas porções do planeta, como também às revoluções socialistas, cujo pioneirismo coube à Rússia, já em 1917. A partir daí, as políticas desenvolvimentistas, de distinto teor, deram o tom em todos os quadrantes do planeta.

Após a Segunda Guerra Mundial existia a convicção generalizada de que o mundo não podia continuar como estava: reformas e revoluções se multiplicaram em toda a parte. Decorreram dessas mudanças, por um lado, a emergência de um capitalismo regulado, com forte intervenção estatal e um extenso aparato público de seguridade social; por outro, experiências de diversos graus de radicalismo, mas todas calcadas no nacionalismo modernizador, de cunho industrializante e sob comando dos respectivos Estados nacionais.

Seja em função da crise do *laissez-faire,* da base econômica deprimida das nações exauridas pelos prejuízos da guerra ou do viés marcadamente expansionista das políticas de fomento da demanda efetiva e dos planos arrojados de desenvolvimento nacional e de construção socialista nos países do terceiro mundo – ou melhor, da conjunção de todos esses fatores –, a totalidade das nações experimentou taxas expressivas de crescimento entre a metade da década de quarenta e o início dos anos setenta do século passado.

Na medida em que os países capitalistas ricos (em especial, os EUA) continuaram, ao longo desse período, ditando as regras do modelo econômico-tecnológico vigente em todo o planeta, o início do esgotamento desse padrão de crescimento hegemônico, na segunda metade

dos anos 1960 e com epicentro nos países capitalistas centrais, afetou, em maior ou menor medida, todos os países do globo. Essa crise foi gerada pela conjugação de diversos fatores, entre os quais o progressivo estreitamento das margens de lucro empresariais, em função da saturação dos mercados, do aumento dos custos salariais e da elevação no valor das matérias primas, da resultante queda nos investimentos, da redução das receitas públicas – tornando cada dia mais difícil a manutenção de programas sociais e do nível de gastos estatais –, como também pela diminuição da importância econômica e política dos EUA no mundo.

Abre-se então um período de intensas mudanças, que acabam por atingir o mundo inteiro e reconfigurar a geopolítica e a geoeconomia global. O que ressalta do conjunto de alterações que o mundo vivenciou a partir do último quarto de século passado é a nova disposição territorial das equações de poder nelas envolvida. Isto é, a globalização trouxe consigo uma alteração muito profunda nas escalas geográficas e na relação entre elas. Assim como hoje as estritas demarcações entre setores econômicos ficam prejudicadas pelas imbricações recíprocas da indústria nos serviços e vice-versa, do mesmo modo que pela interpenetração de ambos na moderna atividade agropastoril, também as fronteiras que separam o local do regional, e destes para o nacional e o global, são inapelavelmente modificadas. Eu digo modificadas e não eliminadas, como querem fazer crer devaneios pós-modernos em voga.

Qual a implicação disso para nossas vidas? São inúmeras, e enfatizamos aqui algumas delas: a financeirização cortou o estreito vínculo existente, nas décadas do pós-guerra, entre o aparato financeiro e a economia real, produtiva. Isto, por sua vez, reforçou e foi reforçado pelas políticas neoliberais de abertura, desregulamentação e privatização. Caem os índices de crescimento econômico. Ampliam-se os hiatos de renda, no interior e entre as nações. Recuam as políticas públicas e redistributivas, erguem-se ao primeiro plano medidas estatais de concessão de privilégios empresariais e prioridade aos mecanismos de mercado. Por sua vez, as novas tecnologias de informação e comunicação permitiram a multiplicação sem precedentes da economia de fluxos, da maleabilidade e das mudanças organizacionais nos ambientes de trabalho. "O jogo e a especulação se tornaram sistêmicos, e não apenas um momento dos 'ciclos'" (Braga, 1999, p. 227). O espaço geográfico – produto do labor humano – rebate e expressa imediatamente essas transformações estruturais, potencializando comportamentos individualistas, fruto da intensa competição entre os mercados. Tais mudanças vinculam-se às seguintes condições gerais:

1. Novas geografias da produção industrial, transformando a base econômica subjacente à formação societária em cidades tradicionais;

2. Uma estrutura urbana de empregos favorável a profissionais qualificados e adaptáveis, dependente de elevados graus de flexibilidade em todos os níveis da hierarquia ocupacional;

3. Alta polarização, na medida em que os antigos trabalhadores de colarinho azul têm seu número e importância drasticamente comprimidos e a cidade encontra-se tensionada entre agudos contrastes de privilégios e devastação, e

4. Ênfase incremental nos atributos imateriais da forma mercadoria, isto é, no valor simbólico gerado pela diferenciação estética (Lloyd, 2007, p. 22).

Por sua vez, a atual globalização impõe sensíveis alterações na configuração dos Estados: "as mais antigas hierarquias de escala constituídas como parte do desenvolvimento dos Estados-nação continuam a operar, mas elas o fazem em um campo muito menos exclusivo face ao que vigorou no passado recente" (Sassen, 2007a, p. 6). As relações de poder apresentam uma natureza compósita, agregando novos atores, interferindo em múltiplas escalas territoriais, de maneira muitas vezes simultânea e superposta. Todavia, os Estados nacionais, em geral, continuam a reter um importante grau de autonomia política, a despeito da elevada volatilidade financeira que marca a economia mundial desde a década de 1990. Às esferas de poder territorial, centradas no Estado-nação, competem papéis decisivos na governabilidade, de natureza heterogênea e múltipla. Desse modo, a continuidade "da importância das instituições espacialmente reconfiguradas do Estado nacional, como principais animadoras e mediadoras da reestruturação político-econômica em todas as escalas geográficas" (Brenner, 2004, p. 4), opera em bases radicalmente alteradas. Na trilha dessa reconfiguração espacial, novas instâncias de poder assumem protagonismo, por limitado que este seja. Grandes cidades, submetidas a intensos processos de reestruturação produtiva, passam a compor esse mosaico geopolítico global. As emergentes geografias que articulam distintas cidades do globo entre si funcionam como uma infraestrutura da globalização: elas urbanizam as redes de fluxos globais, compreendendo múltiplos e diversos circuitos (Sassen, 2010, pp. 28-29).

Um dos aspectos mais relevantes das mudanças espaciais em curso reside precisamente nas tendências da urbanização mundial. Embora a revolução urbana date de milhares de anos, até meados do século XVII a esmagadora maioria das pessoas trabalhava e vivia no campo. Só a partir de então a urbanização em massa, seguindo os passos da rápida industrialização, alterou significativamente esse perfil. Agora, atravessamos outro limiar de profundas consequências para a humanidade. De acordo com o Fundo de População das Nações Unidas, a população mundial saltará de 6,61 bilhões em 2007 para 9,07 bilhões em 2050 (UNFPA, 2007). Dramáticos deslocamentos migratórios lhe são subjacentes. A taxa média de incremento anual – de 1,1% para o conjunto do planeta entre 2005 e 2010 – registrará 2% para a população urbana, majoritariamente concentrada nas grandes metrópoles globais. Tal incremento será de 0,5% ao ano nos países mais ricos, 2,5% nas regiões em desenvolvimento e 4,0% nos países menos desenvolvidos. Os habitantes das grandes cidades de nações africanas e asiáticas dobrarão seu volume entre 2007 e 2030.

Os dados das Nações Unidas sobre os rumos da urbanização global demonstram que em 2008, pela primeira vez na história, mais de 50% da população do planeta viverá em áreas urbanas, a maioria em países em desenvolvimento. De acordo com as projeções, as áreas urbanas das regiões menos desenvolvidas responderão por 93% do crescimento habitacional do globo nos próximos 30 anos, 80% dele na Ásia e África. Em 2050, a população urbana do mundo em desenvolvimento será de 5,3 bilhões; a Ásia sozinha responderá por 63% desse total, ou 3,3 bilhões de pessoas, enquanto a África, com um volume de 1,2 bilhões de habitantes vivendo em cidades, acolherá perto

de um quarto da população urbana global (UN-Habitat, 2008, p. xi).

As transformações relatadas estão, desse modo, associadas a profundas reconfigurações espaciais, dando curso a uma distinta geografia econômica no mundo. Como toda mudança – e, acima de tudo, aquelas vinculadas ao espaço geográfico e ao ambiente construído -, também aqui se superpõem distintas épocas e paradigmas, mas a tendência é inequívoca: a maneira pela qual se estruturava o mundo até bem próximo ao final do século XX dá lugar a um novo mosaico de poder, compósito e fragmentado. Por conta desse quadro, as realidades urbanas apresentam-se mais heterogêneas, articulando distintos espaços pelas vias materiais e imateriais, ampliando seu alcance e imprimindo novos desafios a sua governabilidade. Disso trataremos a seguir.

Nova morfologia urbana

> *Abstracting from the location of real events and social relations removes an entire dimension of political relationality.* (Low e Smith, 2006, p. 7)

As mudanças e os impactos associados genericamente à globalização, no entanto vinculáveis mais concretamente à presente fase técnico-científica de expansão do capitalismo, não poderiam deixar de imprimir suas marcas no espaço. De igual maneira, mediante sua interação dialética com as heranças do ambiente construído e da natureza em constante transformação pelo homem, tais atributos espaciais irão condicionar o próprio desdobramento do padrão econômico vigente no planeta. O desenvolvimento desigual no interior e na relação entre as distintas escalas geográficas é, assim, constantemente reproduzido:

> A diminuição geral nos custos de transporte de nenhuma forma rompe o significado da divisão territorial e das especializações do trabalho. (...) A redução das fricções de distância faz o capital mais (e não menos) sensível às variações geográficas. O efeito combinado do comércio mais livre e da redução dos custos de transporte não é a maior igualdade de poder por meio da divisão do trabalho em curso, mas crescentes iniquidades geográficas. (Harvey, 2006a, pp. 100-101)

As estruturas espaciais não equivalem a objetos locacionais passivos. Eles são, sim, sinônimos de espaço humano, espaço vital, ambiente construído, embora sua autonomia, face às outras estruturas sociais, seja relativa (Santos, 2005, p. 45). "O espaço geográfico é sempre o domínio do concreto e do específico", assevera Harvey (2006b, p. 145). O espaço constitui, historicamente, elemento integrante dos ciclos de acumulação do capital e válvula de escape às suas crises periódicas, não obstante o fato de também expressar os limites e as contradições inerentes ao sistema (Smith, 2008, p. 177), pois a economia e as configurações territoriais interagem reciprocamente. Já as implicações dos fenômenos econômicos globais afetam mais especificamente os espaços urbanos, pois é deles que partem os principais influxos que alimentam as cadeias produtivas, financeiras, políticas e culturais do mundo. As economias de aglomeração continuam fazendo a diferença, a proximidade ainda importa – e muito; porém, a forma e o conteúdo dessa

proximidade se alteraram sobremaneira (Combes et.al., 2008, p. 20). Os impactos territoriais da economia mundial se desdobram em duas manifestações correlatas: aquelas que atuam no plano intraurbano e aquelas que se expressam no espaço regional em torno das metrópoles e dos centros urbanos direcionais de distinto porte.

O primeiro desses fenômenos tem sido estudado por diversos autores: destacamos aqui, pela originalidade e difusão de suas idéias, os trabalhos de Saskia Sassen (2001; 2006; 2007b). Para ela, as cidades globais se caracterizam por concentrar os setores mais dinâmicos da economia mundial contemporânea, os modernos serviços produtivos e financeiros. As demandas desse complexo de serviços altamente qualificados e globalmente conectados impõem requisitos compulsórios ao espaço urbano, em termos de transporte, comunicações, apoio governamental, suprimento de mão de obra, educação, saúde, centros de consumo, cultura e entretenimento, para apoio logístico às suas atividades e ao seu corpo de profissionais de alta remuneração. Simultaneamente, suas necessidades fazem surgir uma oferta de trabalho de baixa qualificação para suprir os postos de trabalho precários, terceirizados, com baixa ou nenhuma proteção social, que servem aquelas empresas e suas atividades ancilares. Por fim, esse núcleo estratégico da cidade global abre espaço para uma gama de profissionais de classe média que atua nos interstícios dos setores hegemônicos, de forma autônoma ou organizada em pequenas empresas. Essa mesma correlação verifica-se nas classes pobres, cujos profissionais, autônomos ou em pequenos empreendimentos, optam pela via da informalidade (quando não da aberta ilegalidade) para garantir a sobrevivência.

Embora Sassen limite a ocorrência desses fenômenos às chamadas cidades globais – isto é, poucas dezenas de centros urbanos espalhados pelo mundo que preenchem requisitos não muito claros que os diferenciam dos demais, e cujas máximas expressões são Nova Iorque, Londres e Tóquio –, constatamos facilmente que tais atributos se verificam, em maior ou menos grau, em todas as principais cidades do mundo conectadas aos fluxos econômicos hegemônicos. E mesmo em centros regionais de segunda ordem, com esferas de comando mais restritas, pois representam o surgimento de uma nova elite. De todo modo, as correlações que se podem estabelecer entre a caracterização desse novo quadro econômico e suas manifestações espaciais urbanas permitem detectar precisamente os contornos de uma realidade citadina bastante diferenciada em relação aos parâmetros anteriormente consagrados da morfologia urbana, em especial daqueles típicos do padrão fordista de industrialização.

O segundo fenômeno diz respeito mais especificamente à nova morfologia urbana, e o uso (e abuso) de terminologias tais como cidades-regiões, megalópoles, megacidades, exópolis, entre outras, atesta o fato. Ele consiste na evidência de que as mudanças econômicas globais ocorridas após-1970 e sua gravitação no espaço urbano das grandes cidades extrapolaram as escalas locais e requerem abordagem mais abrangente. Tanto na esfera do trabalho, da habitação, do transporte, da infraestrutura, dos complexos industriais e de serviços, na cultura e no imaginário social, as cidades-polo da atualidade articulam amplas malhas urbanas e meios rurais tributários (estes também

profundamente "urbanizados"), apresentam disposição físico-espacial multicêntrica, assim como recebem e emitem ordenações e sinais não apenas de seus entornos regionais e nacionais, mas sobretudo (em determinados setores) de suas conexões globais (Scott et. al., 2001; Keating, 2001; Gaspar, 2009). Semelhantes configurações urbanas estão se tornando as novas impulsionadoras da economia, nos âmbitos regionais e global (UN-Habitat, 2010, p. 8). A crescente diferenciação das práticas sociais e dos espaços urbanos torna obsoletas as normatizações funcionalistas e as especializações espaciais do urbanismo tradicional, confrontado com a complexidade da cidade em redes, num contexto de incerteza estrutural (Ascher, 2010, p. 85). A expressão estilística e ideológica desse fenômeno nas cidades está retratada no pós-modernismo, de caráter marcadamente eclético e cujas manifestações arquitetônicas traduzem, no "fascínio pelas superfícies", a prevalência do capital simbólico e da revigorada força do mercado (Harvey, 1996, pp. I-4).

Nos tempos atuais, "O dado organizacional é o espaço de fluxos estruturadores do território e não mais, como na fase anterior, espaços onde os fluxos de matéria desenhavam o esqueleto do sistema urbano" (Santos, 2008, p. 103). A disseminação do fato urbano assume novas dimensões. Uma investigadora brasileira se referiu à tendência na direção da urbanização regionalizada como "processo de metropolização do espaço", o qual expande para amplos territórios características até então exclusivas das áreas metropolitanas (Lencioni, 2004).

A geração de valor, na moderna economia globalizada, não se limita apenas às fábricas ou às unidades produtoras de serviços diversos. Com a terceirização crescente dos serviços, tanto no circuito superior da economia quanto no inferior, a cidade se transforma cada vez mais em espaço produtivo. E não somente no aspecto econômico, como também no cultural, estético e simbólico, dimensões às quais o atual modelo de acumulação de capital está profundamente imbricado. A coletividade caracteriza-se pela maior individualização e diversificação das relações sociais. A mercantilização se dissemina. Assim, o espaço urbano propriamente dito torna-se alvo de investimentos os mais diversos, o que aumenta a importância das externalidades de toda a ordem, associadas a processos não raro maciços de deslocamento de atividades e pessoas (Sassen, 2010).

Por seu turno, em tempos de mudança climática do planeta, indagar acerca da contribuição das cidades para reduzir a emissão de gases de efeito estufa exige incorporar regiões conurbadas e hierarquizadas à abordagem contemporânea da temática urbana. Não faz mais sentido a antiga polarização entre cidades e seus *hinterlands*. O espaço é relacional. Hoje, grandes cidades expandem suas fronteiras políticas e econômicas, constituindo vastos complexos territoriais e entroncamentos de redes transfronteiriças, de caráter difuso, articuladas e integradas ao redor de polos hegemônicos.

Em síntese, o atual sistema-mundo provoca "uma reestruturação multiescalar das configurações socioespaciais capitalistas", conduzindo "para geografias qualitativamente novas de acumulação de capital, regulação estatal e desenvolvimento desigual" (Brenner, 2004, p. 64; 2009). As metrópoles de projeção regional constituem peças fundamentais dessa geografia econômica global.

A primazia metropolitana e seus problemas

> Também aqui não se entendem as partes sem o entendimento do todo, e esse entendimento do todo urbano passa, hoje, pela economia política. (Santos, 2009, p. 115)

Um dos importantes corolários da hegemonia dos mercados financeiros nas maiores cidades do planeta se dá pela via da compra e venda de imóveis de luxo. A propriedade imobiliária de torres de escritórios de empresas de serviços de ponta, sedes administrativas de corporações transnacionais, parques temáticos, complexos aeroportuários, hotéis de poderosas cadeias internacionais, *shopping centers*, equipamentos culturais de luxo, a construção de edifícios residenciais de alto padrão e de condomínios fechados se torna a bola da vez dos incorporadores imobiliários. Grandes projetos urbanos, com dinheiro público, lhes abrem terreno. Esse comportamento, aliado ao movimento dos proprietários da terra, eleva às alturas os valores do solo urbano e a especulação imobiliária desloca imensas porções da população de renda média ou baixa de bairros tradicionais e agrava o fenômeno da dispersão metropolitana. Cidades dos mais variados níveis de desenvolvimento socioeconômco e em qualquer continente vivenciam essa realidade. Em algumas, os contrastes são mais chocantes – como em Mumbai ou Lagos, por exemplo, com a favelização alarmante. Em todas, sem exceção, ampliam-se os níveis de criminalidade e exclusão.

Reconhecemos que o preço da terra urbana se forma não somente pela apropriação dos melhores terrenos pelos empresários imobiliários e a consequente elevação da renda do solo: o sistema da renda fundiária atua, sim, pelo menos no nível elementar de determinação dos valores do solo. No entanto, um complexo jogo de convenções de mercado configura, no final do percurso, as decisões de localização e a produção residencial. Nesse processo, os preços se estabelecem com base em expectativas de mercado futuro – a formação de novas externalidades de vizinhança. Sucessivos encadeamentos de decisões de compradores e vendedores de imóveis, assim como sua sanção monetária (o crédito), permitem a materialização – ou não – dos projetos de edificação imobiliária, desvalorizando o estoque habitacional existente e valorizando as áreas hospedeiras dos projetos inovadores. Assim, a incerteza dá o tom e constitui a marca desse mercado, sobretudo especulativo (Abramo, 2007). As maiores crises financeiras internacionais recentes – aquela iniciada em algumas das mais importantes metrópoles asiáticas, em meados dos noventa, e a desencadeada pela crise do mercado hipotecário americano, em 2008 – originaram-se de intensos movimentos de preços no mercado imobiliário urbano, que terminaram com a explosão das bolhas especulativas e seu imediato contágio universal.

O desenvolvimento do mercado imobiliário revela convergência entre grandes centros urbanos, criando padrões internacionais de estilos arquitetônicos e atraindo volumosa quantidade de capital externo. Tais componentes ganham corpo no contexto de "uma mudança de longo prazo na natureza da propriedade fundiária, do que poderíamos chamar 'propriedade industrial do solo' (quando a terra é possuída como condição para outra produção) para a 'propriedade financeira do solo', quando

a propriedade fundiária é ela mesma um meio de extrair renda" (Massey, 2007, p. 48).

Sassen identifica precisamente o núcleo irradiador das novas dinâmicas urbanas: o setor de serviços produtivos e financeiros, altamente especializado e globalmente conectado. Mesmo que sua localização espacial ocupe uma pequena dimensão territorial, é daqui que emanam os padrões contemporâneos de estruturação social e produção do espaço. A polarização social, a segregação socioespacial, a dominação financeira da economia e os parâmetros comportamentais nele encontram sua referência central. A importância do modelo de cidades globais reside precisamente no argumento, bastante convincente, de que "as capacidades para a operação, coordenação e controle globais, contidas nas novas tecnologias de informação e no poderio das corporações transnacionais, precisam ser produzidas", e que o "foco na produção dessas capacidades desvia a ênfase na direção das práticas constitutivas do que chamamos globalização econômica e controle global" (Sassen, 2001, p. xxii). Semelhante constatação traz para o centro da cena questões envolvendo processos de trabalho, padrões culturais e conflitos políticos.

Por seu turno, as metrópoles não constituem mais sistemas autocentrados, que mantêm relações estáveis com seu entorno geográfico e seguem parâmetros de uso e ocupação do solo típicos da cidade industrial fordista. Hoje, ao contrário – embora superpondo sua nova roupagem às antigas configurações do ambiente construído –, ela se torna um poderoso entrecruzamento (nodo) de redes múltiplas, policêntricas, redes transfronteiriças de caráter difuso, articuladas e integradas ao redor de certos polos hegemônicos (Mattos, 2008). Doreen Massey enfatiza o posicionamento das cidades no contexto dos fluxos multiescalares e o sentido político dessa relação:

> Se o espaço é conceituado de forma relacional, como o produto de práticas e fluxos, engajamentos, conexões e desconexões, como o resultado – em constante reformulação – de relações sociais mutantes, então as localidades são entrecruzamentos específicos, articulações, no interior de geometrias de poder mais vastas. (2007, p. 167)

O entendimento da questão urbana como intrinsecamente relacional, dinâmica, articuladora de distintas escalas e jamais presa exclusivamente à problemática local ou regional encontra sua riqueza maior na constatação de que o urbano representa a mediação principal para o conhecimento crítico do mundo atual (Kipfer, 2009, p. 71).

A excessiva centralização metropolitana, tendo como esteio a hierarquia das informações, se por um lado as faz motores do crescimento econômico – renovando seu papel polarizador tradicional –, por outro reforça as mazelas associadas a essa condição, quais sejam, os desequilíbrios regionais de toda ordem, a contaminação ambiental, a dependência do automóvel, o inchaço periférico.

Os organismos internacionais que mais ênfase dedicam à questão urbana (as Nações Unidas, seu organismo especializado nos assentamentos humanos, o UN-Habitat, o Banco Mundial) estão longe de adequar seu diagnóstico e proposições a essa realidade macroespacial, concentrando-se, pelo contrário, em anacrônicos chamados à boa governança urbana e suas *best practices*, face aos pretensamente incontornáveis ditames da

nova ordem global. Esfumam-se as instâncias intermediárias, em particular a escala nacional. A resposta a problemas dessa natureza só pode encontrar soluções, repetimos, em marcos políticos mais amplos, que necessariamente contemplem a ação conjugada de planos e políticas metropolitanas, regionais e nacionais, conduzidas pela esfera pública. Essa postura colide com a centralização econômica e espacial que o capitalismo produz e alimenta. É sabido que a centralização social do capital produz e requer uma determinada centralização espacial desse mesmo capital (Smith, 2008, p. 164). Por seu turno, a orientação do progresso tecnológico possui íntima conexão com o sistema de dominação social, cujo principal função é assegurar a apropriação do excedente (Furtado, 2008, p. 43). A concentração de recursos e de poder nos aglomerados metropolitanos globais nada mais é que a correlação espacial do poder econômico concentrado, próprio do mundo corporativo (Sassen, 2007b, pp. 138-139): um é a expressão geográfica do outro.

Como ressaltou Krugmann (1991, p. 5 e 98), a mais notável característica da geografia da atividade econômica é sua concentração no espaço, devido aos custos de transação e às economias de escala. Contudo, esse processo está intimamente relacionado à expansão do capitalismo. Nesse sentido, o espaço urbano é capitalizado enquanto espaço de produção – quando, em outras épocas, a organização do mercado ou motivações religiosas, ou de defesa justificavam o fortalecimento da cidade; é na escala urbana onde a centralização do capital encontra sua mais cabal manifestação geográfica (Smith, 2008, pp. 181-182).

Havia a presunção de que a diminuição dos custos de transporte levaria à maior flexibilidade na escolha locacional, assim permitindo o desenvolvimento da periferia. De fato, o que ocorreu foi o oposto: o progressivo desaparecimento dos tradicionais fatores de localização criou as condições para que novas condições prevalecessem, levando as firmas a se congregar em regiões que não oferecem vantagens comparativas naturais. Em outras palavras, "embora as firmas sejam livres de optar pela melhor localização, elas gradualmente perdem sua maleabilidade uma vez que os efeitos das novas forças de aglomeração associados aos retornos crescentes entram em jogo" (Combes et. al., 2008, p. 247). O quadro institucional capaz de permitir a apropriação do excedente e a estabilização de estruturas desiguais de poder depende hoje, fundamentalmente, do controle da informação e do condicionamento da criatividade (Furtado, 2008, p. 44).

Se as economias de aglomeração continuam a ser um decisivo fator locacional, criando ambientes inovadores e competitivos, elas também produzem sua contrapartida, as chamadas "deseconomias de aglomeração", as quais derivam não somente do tamanho da mancha urbana e suas características morfológicas (de difícil mensuração, isto é, é matéria de infindável controvérsia definir o tamanho "ótimo" da cidade), mas do contexto macroeconômico e político em que elas estão inseridas. Trocando em miúdos: as metrópoles contemporâneas, mais que em qualquer época anterior da história, constituem elos de uma rede múltipla, com inúmeras conexões materiais e virtuais, razão pela qual o equacionamento de seus gargalos implica a posta em prática de planos e políticas capazes de articular outras escalas territoriais, intermunicipais (metropolitanas), regionais e, sobretudo, nacionais.

O que não implica necessariamente a criação de estruturas institucionalizadas de autoridade – de evidente dificuldade política na esfera metropolitana (Lefèvre, 2009) –, mas a promoção de arranjos abertos e multiescalares. Reconhecer a primazia urbana para, por exemplo, a sobrevivência de quantidades sempre maiores de pessoas, com significativa proporção de imigrantes pobres, leva à admissão da irreversibilidade desse fato, pois as cidades constituem a única alternativa para abrigar a crescente população mundial e uma hipotética alternativa rural intensiva levaria a um desastre ecológico sem precedentes. Semelhante reconhecimento, porém, não deve obscurecer a necessidade de forjar redes urbanas mais humanas e sustentáveis, atenuando os malefícios que a ocupação desordenada acarreta. E tal constatação conduz, obrigatoriamente, a questionar a forma como a sociedade ocupa seu planeta, explora seus recursos e se relaciona com seus semelhantes.

Em resumo: sem poder público, sem Estado nacional, carentes de políticas regionais efetivas, articuladas e capazes de conduzir processos consistentes de descentralização, os planos de desenvolvimento local não passam de meros paliativos, exercícios de *wishful thinking,* não raro geradores de desapontamentos e frustrações, ou conducentes a rápidos incrementos no valor do solo, premiando os vencedores de sempre nas disputas fundiárias. Não há saída ante os crônicos problemas sociais, econômicos e ambientais, típicos das atuais cidades globais, em qualquer porção do planeta, sem alterações de fundo na organização econômica e na configuração do espaço geográfico, direcionadas a uma distribuição mais equânime dos frutos do trabalho social, a uma efetiva desconcentração das oportunidades de trabalho e renda e dos padrões locacionais das atividades produtivas e da população no globo. Num plano mais restrito, as reformas devem atingir as políticas urbanas e regionais, incapacitadas, hoje em dia, de incorporarem concepções territoriais abrangentes e de traduzi-las em políticas de infraestrutura econômica e social compatíveis com a perspectiva universalizante de nossa época.

Brasil: a concentração urbana de São Paulo

O Brasil – e a região metropolitana de São Paulo, em particular – sofreu em profundidade os impactos das políticas de ajuste macroeconômico aplicadas no país a partir do início da década de 1980. Os planos de austeridade incidiram fortemente sobre uma estrutura produtiva diversificada e integrada, erigida de forma contínua, com decidido apoio estatal, entre 1930 e 1970. Nesse período, a atualização histórica do país foi rápida, em termos internacionais, e resultou em incremento demográfico, expansão e diversificação do consumo, elevação dos níveis de renda e difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão do trabalho mais acentuada. No plano regional, a pesada herança colonial de desigualdades foi reproduzida nas novas condições, com a região Sudeste – e, em parte, a região Sul – se distanciando do resto do Brasil em todos os indicadores de comportamento econômico, geração de empregos e qualidade de vida. A urbanização brasileira seguiu um ritmo acelerado, concentrando gente e recursos em metrópoles e cidades médias, em faixas seletivas do território nacional. O país só

superou, parcialmente, a grave crise das duas décadas finais do século passado na segunda metade dos anos 2000. O Brasil emerge do abalo bastante modificado em relação aos parâmetros vigentes ao longo da maior parte do século XX, tanto na ação do Estado quanto na organização produtiva e na composição social predominante. Nesse quadro, do ponto de vista territorial, ressalta-se a centralidade urbana:

> A centralidade do fato urbano, no Brasil contemporâneo, é indiscutível. O urbano se estende para além das cidades grandes e médias, estruturando espaços regionais amplos e diversos. A cidade, *lócus* precípuo da organização da vida cultural, sociopolítica e econômica sintetiza a civilização, promove suas dimensões mais estruturantes e tem sua expressão maior na concentração dos meios de produção e criatividade e nas condições privilegiadas para a reprodução coletiva. (Brasil, 2008, p. 49)

O padrão histórico do desenvolvimento brasileiro se deu sempre de maneira muito concentrada, incapaz de valorizar de forma equânime a diversidade regional do país (Pochmann, 2009, pp. 59-69). A partir de 1980, com as políticas de desconcentração produtiva (abandonadas nos anos 1990) e a ênfase exportadora, outras regiões do país ganharam relevância na composição do PIB regional. Em que pese tal fato, a participação de cada região, no período 1996-2006, ainda mostrava nítido predomínio do Sudeste, com mais de 50% do valor total do PIB nacional (IPEA, 2009, p. 402).

Na dimensão propriamente urbana, longe de perderem importância ante os processos associados à globalização, as metrópoles, no Brasil, vivenciam mudanças profundas no seu tecido urbano e produtivo, que reforçam – numa nova configuração – sua polaridade econômica e demográfica. Já vimos que a própria ONU reconhece a primazia dos grandes aglomerados urbanos na economia global de nossa época, resultado dos emergentes vínculos entre o crescimento das cidades e os novos parâmetros da atividade econômica, organizada em sistemas (clusters) regionais (UN-Habitat, 2010, pp. 8-10; para o Brasil, consultar Moura, 2009). A Tabela 1, extraída de dados produzidos pelo Observatório das Metrópoles, mostra como os núcleos metropolitanos e, mais ainda, as regiões metropolitanas como um todo, contribuíram com a maior parcela do incremento do PIB e da população brasileira nos anos recentes. Nos 37 grandes aglomerados urbanos do país reside aproximadamente 45% da população (75 milhões de pessoas) e se concentra 61% da renda nacional (Ribeiro et al., 2009). Ressalte-se que a hipertrofia urbana provoca muitas distorções, cuja correção ou atenuação exige ações concertadas nos níveis macrorregional e nacional. Tanto no Brasil quanto no mundo, o fenômeno da agregação territorial de amplos espaços urbanos extrapola os limites das antigas delimitações metropolitanas, provoca o inchaço periférico e agrava a segregação socioespacial.

Tabela 1 – Brasil: metrópoles, população, incremento e PIB

Tipo de município	População (em milhões)			Contribuição para o incremento		Taxa de crescimento		PIB (R$ milhões)				
	1991	2000	2007	91-00	00-07	91-00	00-07	PIB 2000	%	PIB 2005	%	Aum. %
Polos metropolitanos	31,9	35,9	39,1	17,7	22,6	1,3	1,2	336	30,5	449,2	33,2	33,7
Metrópoles	53,0	63,4	70,2	45,0	48,8	2,0	1,5	566,5	51,4	720,1	53,3	27,1
Total do Brasil	146,8	169,8	183,7	100,0	100,0	1,6	1,1	1101,3	100,0	1.351	100,0	22,7

Fonte: Censos Demográficos IBGE e IPEADATA, apud Ribeiro et al., 2009.

Em especial, a metrópole de São Paulo assiste à transformação acelerada de seu tradicional status econômico-industrial na direção de uma polaridade não somente econômica, mas marcadamente política, administrativa e cultural. Seu crescimento vertiginoso no século XX, resultado da intensa acumulação fordista (em seguida ao auge cafeeiro) que marcou boa parte do período, teve nos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 1940, bem como na implantação da indústria automobilística na região do ABC, na segunda metade da década seguinte, decisivos pontos de inflexão. Contudo, a capital paulista, desde os anos 1990, firmou-se como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros. É o polo hegemônico de uma rede urbana, estadual, nacional e subcontinental que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais, em áreas nas quais a metrópole dominante não mais tem condições ou interesse de capitalizar para si.

Por sua vez, não há que se descurar a gravitação do setor financeiro e das atividades a ele agregadas no conjunto do sistema econômico – marca registrada da atual globalização – e a correlação desse fenômeno, mais a desregulação geral e o consumo de luxo que lhe são inerentes, com a informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. Nesse sentido, a RMSP é um microcosmo da presente fase da economia global, pela concentração de suas principais manifestações em um mesmo território.

Além do componente financeiro e das políticas recessivas e liberalizantes aplicadas pelo governo brasileiro nos anos 1980 e 1990, a recente trajetória de São Paulo reflete a opção das empresas tecnologicamente mais avançadas e com maior coeficiente de agregação de valor, fortalecendo a concentração ocupacional e da produção nas regiões sul e sudeste do Brasil. Referimo-nos a indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química, de informática e de papel, entre outras. Para elas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o acesso a melhor infraestrutura e a mais alta qualificação dos trabalhadores, por isso a preferência da maioria delas por localizar-se nas cercanias da capital paulista. Isso

vale também para o setor de serviços (como os complexos educacionais e de saúde) e o comércio atacadista. Empreendimentos produtivos mais tradicionais e intensivos em mão de obra – como as indústrias têxteis, de alimentos e de calçados – percorrem o caminho inverso, de desconcentração produtiva, rumo a outras regiões do país.

O evidente processo de terciarização de São Paulo (que ocorre em outras metrópoles do mundo), assim, não pode ser interpretado de maneira simplista, como prova de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, importância maior deve ser creditada aos serviços de natureza empresarial ligados à esfera produtiva. O crescimento do terciário avançado na metrópole paulista deve-se, em boa medida, à base industrial existente e aos vínculos que a economia do conhecimento estabelece com a chamada economia real. São novos nexos empresariais dependentes de fluxos de informação produzidos nos núcleos (lugares) mais avançados da economia. A desconcentração industrial relativa ocorrida nas últimas décadas no Brasil – que impactou a região metropolitana de São Paulo (RMSP) – seguiu um padrão hierárquico fundado no grau de inovação e dinamismo; isto é,

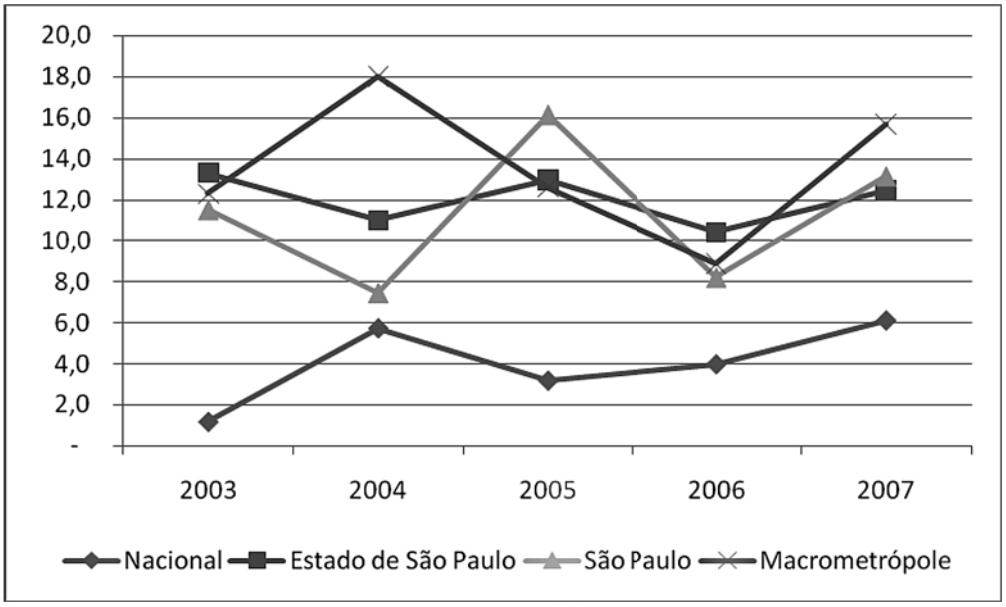
> [...] quanto mais moderna e dinâmica for a atividade em questão, maior a sua probabilidade de permanecer – ou até se reconcentrar – na região correspondente à Macrometrópole Paulista, formada pela RMSP e por seu entorno. (Abdal, 2009, p. 55)

Na RMSP, o processo de intensa reestruturação produtiva, acelerado a partir dos anos 1990, gerou um profundo impacto territorial, mas não fez desaparecer a centralidade industrial da cidade e da região. A maior parte das indústrias se transferiu pra um raio de 150 km ao redor da capital paulista, metrópole expandida na qual o essencial dos estímulos econômicos do país se localiza. Esse espaço geoeconômico integrado, no entorno da metrópole, constitui o centro da produção industrial paulista e

> [...] expande seu território produtivo às regiões circunvizinhas, formando um complexo territorial que responde por 40% da produção industrial do país e por 90% da estadual, porcentagem que se mantém constante desde os anos 70. (Matteo, 2008, p. 190)

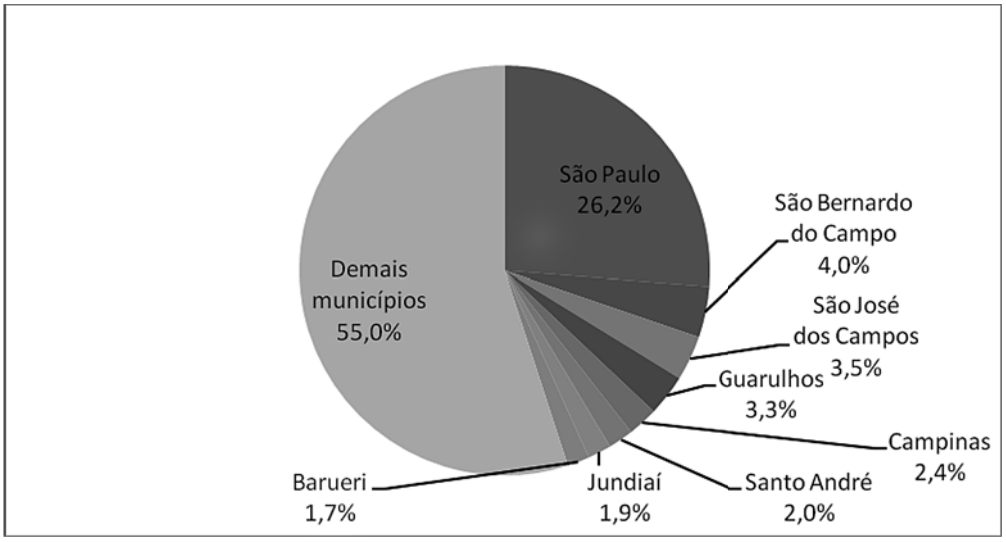
Os vínculos econômicos da metrópole com o restante do país se densificam e diversificam, mas em praticamente todos eles São Paulo reforça seu papel de comando sobre a rede urbana nacional (IBGE, 2008). Evidência dessa condição é o *hub* aéreo dos aeroportos de Guarulhos e Congonhas, de dimensão nacional e subcontinental, embora sua capacidade operacional se veja ameaçada pela saturação na infraestrutura de atendimento a passageiros e carga. Os Gráficos 1, 2 e 3 dão mostras do desempenho da capital paulista e do aglomerado a que chamamos, aqui – imprecisamente –, de "macrometrópole" de São Paulo (municípios selecionados, de maior relevância econômica e demográfica), uma densa área produtiva e populacional que responde pela maior parcela do crescimento do PIB no país e do valor adicionado da indústria e dos serviços. Neles percebe-se que a região mais dinâmica do país reage favoravelmente – a rigor, lidera – movimentos de origem macroeconômica de retomada do crescimento, o que se

Gráfico 1 – Crescimento do PIB (var. %)



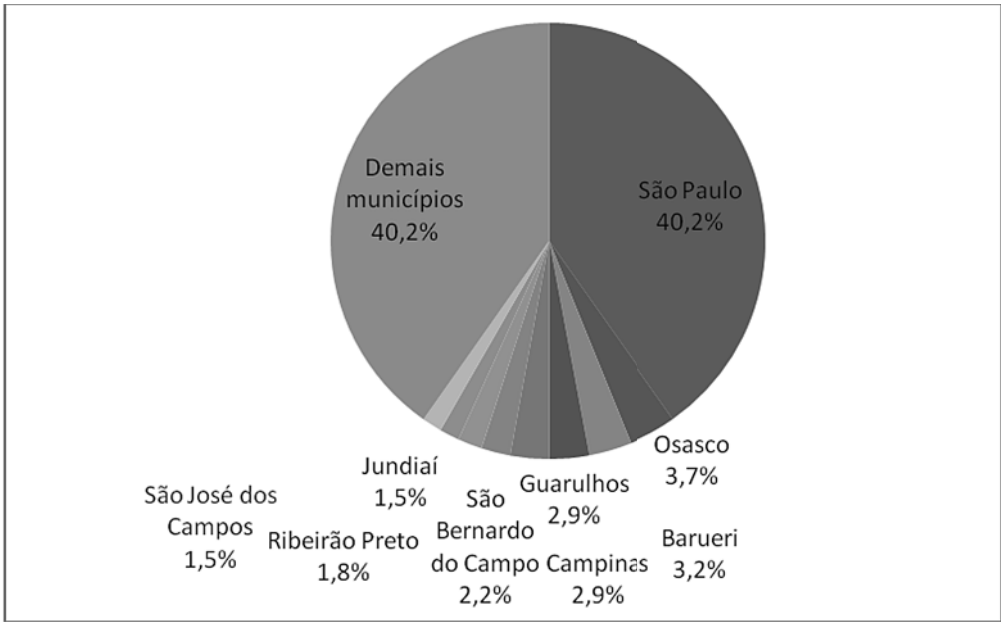
Fonte: IBGE (2009). Elaboração própria.

Gráfico 2 – Participação dos municípios no valor adicionado na indústria
Estado de São Paulo – 2007



Fonte: IBGE (2009). Elaboração própria.

Gráfico 3 – Participação dos municípios no valor adicionado dos serviços
Estado de São Paulo – 2007



Fonte: IBGE (2009). Elaboração própria.

traduz em indicadores superiores à média do país e na liderança dos setores mais modernos da economia, isto é, a indústria e os serviços a ela ligados.

Desse modo, a centralidade da RMSP se renova, assentada em diferenciada base econômica, ao tempo em que também multiplicam seus crônicos problemas. São negatividades que contrastam com o extremo dinamismo econômico e cultural. Equacionar esse dilema, como vimos, não depende só dela, mas de outros fatores que lhe são exógenos, embora não refratários à sua influência. Exige uma nova política regional no país, conjugada com os objetivos maiores do desenvolvimento nacional (Diniz, 2009). Um importante estudo publicado pelo governo federal brasileiro em 2008 reconhece essa necessidade e propõe a eleição de 29 polos de desenvolvimento urbano-regional, nos quais projetos de investimento e políticas públicas seriam priorizados, com o objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades no Brasil e alcançar, desse modo, uma organização territorial futura mais desconcentrada e equilibrada no país (Brasil, 2008). Na medida em que os problemas associados à gestão metropolitana ultrapassam a capacidade dos governos locais e a criação de um quarto ente federativo (governos metropolitanos) revela-se incongruente, do ponto de vista político e administrativo, cabe às instâncias estaduais e ao poder central a efetivação de uma política nacional de desenvolvimento regional, cuja aplicação territorializada exige a ampla participação e negociação com os municípios envolvidos.

O que queremos deixar assentado, por fim, é o inegável viés polarizador da metrópole nas condições da economia brasileira e mundial contemporâneas, pautadas pela predominância do trabalho imaterial, dos nexos informacionais presidindo a atividade produtiva e no papel das grandes cidades mundiais como núcleos de comando, produção e difusão de mensagens. Milton Santos resume bem essa particularidade da capital paulista:

> Agora São Paulo passa a ser a área polar do Brasil, não mais propriamente pela importância de sua indústria, mas pelo fato de ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e dos outros, e distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil. (2008, p. 59)

Considerações finais

A maioria dos pesquisadores urbanos na atualidade concebe as cidades como a escala relevante na qual os atributos globais da economia mundial contemporânea são concebidos e materializados. Daí, muitos deles – e as entidades internacionais que absorvem esse conhecimento acumulado – derivam prescrições para o que seriam ótimas políticas públicas urbanas, capazes de alcançar sustentabilidade socioambiental, combater o aquecimento global, lograr inclusão social e governança democrática, bem como garantir crescimento com justiça social. Na realidade, o âmbito econômico, político e social das metrópoles contemporâneas (as "megacidades") continuamente transcendem os limites da jurisdição municipal, usualmente referenciados ao centro da cidade-núcleo (*downtown city core* ou *central business district)*. Estes têm sido o ponto focal dos estudos tradicionais de economia urbana.

Isso significa que as políticas urbanas das grandes cidades precisam se desdobrar, na concepção e na prática, em políticas metropolitanas e regionais, conectadas com estratégias nacionais, as quais constituem requisito fundamental que tem sido de algum modo negligenciado nos debates sobre problemas urbanos. Nesses termos, o modelo de cidades globais carece de uma perspectiva de transformação social – em um sentido amplo – devido a sua exclusiva concentração no núcleo das atuais mudanças urbanas conectadas com as hegemonias globais. Adotar uma abrangente visão territorial, mais extensiva e integrada, permite incorporar, por exemplo, padrões alternativos de uso do solo, vinculados a novas configurações socioeconômicas, resultantes dos efeitos da reestruturação produtiva e dos investimentos em infraestrutura na competitividade de uma região.

Arraigados interesses de classe, de cunho patrimonialista, usualmente se opõem a essas transformações tão necessárias, no caminho da autêntica sustentabilidade, a um tempo econômica, social e ambiental. A eles se agrega, hoje, a união de interesses entre o capital financeiro e o imobiliário. Constituem forças historicamente associadas a privilégios que impedem, por exemplo – no caso do Brasil –, a adoção de reformas tributárias capazes de respaldar estruturas políticas mais igualitárias e mecanismos de financiamento compatíveis com a dimensão dos problemas. Mas essas forças terão que ser enfrentadas, e

consensos forjados, a partir dos espaços múltiplos locais, utilizando o poder das redes de comunicação eletrônica.

Aqui o setor público assume um decisivo papel, corporificando e instrumentalizando consensos, no sentido de redirecionar os rumos do crescimento urbano e regional. E o Estado nacional, embora profundamente reformulado, detém primazia na coordenação desses processos. É um desafio prioritário. Uma tarefa primordial consiste em reorganizar as malhas urbanas, desconcentrar o crescimento econômico e populacional e reposicionar as grandes regiões urbanas como efetivos motores do crescimento econômico inclusivo, promotoras do desenvolvimento regional sustentável. Elas atuarão, aqui, mais voltadas a somar esforços e contribuir com o desenvolvimento de seus países e regiões (e, por que não, com a economia-mundo à qual estão conectadas) do que exclusivamente com elas mesmas. Significa romper a lógica privatista e de competição urbana predatória até aqui prevalecente. Novas estruturas de governabilidade implicam fortalecer a cidadania, assim como reforçar vínculos multiescalares e recuperar o planejamento regional em um arcabouço institucional de compromissos de médio e de longo prazo. As vicissitudes da mudança climática também requerem, como condição de eficácia, estratégias focadas na adequação regional de padrões de uso e ocupação do espaço. Tudo isso constitui um processo de natureza intrinsecamente política, cujas definições cabem à sociedade, seus governos e organizações.

Ricardo Carlos Gaspar
Professor do Departamento de Economia e Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil.
risgaspar@gmail.com

Nota

(*) Versão modificada de artigo apresentado no XV Encontro Nacional de Economia Política – Sociedade Brasileira de Economia Política, São Luis, Universidade Federal do Maranhão, de 1 a 4 de junho de 2010.

Referências

ABDAL, A. (2009). *São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da macrometrópole paulista*. São Paulo, Papagaio.

ABRAMO, P. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra.

BRAGA, J. C. (1997). "Financeirização global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo". In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis/RJ, Vozes.

BRASIL (2008). Estudo da dimensão territorial para o planejamento. Volume III: Regiões de referência. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Nova York, Oxford University Press.

_____ (2009). "A thousand leaves: notes on the geographies of uneven spatial development". In: KEIL, R. e MAHON, R. (eds.). L*eviathan undone? towards a political economy of scale*. Vancouver, UBC Press.

COMBES, P. P.; MAYER, T. e THISSE, J. F. (2008). *Economic geography: the integration of regions and nations*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

DINIZ, C. C. (2009). Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova economia*: revista do departamento de ciências econômicas da UFMG. Belo Horizonte, v. 19, n. 2.

FURTADO, C. (2008). Economia do desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado.

GASPAR, R. C. (2009). *A cidade na geografia econômica global: um panorama crítico da urbanização contemporânea*. São Paulo, Publisher Brasil.

HARVEY, D. (1996). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.

_____ (2006a). *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. Londres/Nova York, Verso.

_____ (2006b). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.

IBGE (2008). Regiões de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

_____ (2009). Produto interno bruto dos municípios 2003-2007. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPEA (2009). Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. Vol. 2. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

KEATING, M. (2001). "Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age". In: SCOTT, A. J. (ed.). *Global city-regions: trends, theory, policy*. NovaYork, Oxford University Press.

KIPFER, S. (2009). "Why the urban question still matters: reflections on rescaling and the promise of the urban". In: KEIL, R. e MAHON, R. (eds.). *Leviathan undone? towards a political economy of scale*. Vancouver, UBC Press.

KRUGMANN, P. (1991). *Geography and trade*. Cambridge, MIT Press.

LEFÈVRE, C. (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole.* São Paulo, v. 11, n. 22.

LENCIONI, S. (2004). "O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização". In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Hucitec/Fapesp.

LLOYD, R. (2007). "Post-industrial bohemia: culture, neighborhood, and the global economy". In: SASSEN, S. (ed.). *Deciphering the global: its spaces, scales and subjects*. Nova York, Routledge.

LOW, S. e SMITH, N. (orgs.)(2006). *The politics of public space*. Nova York, Routledge.

MASSEY, D. (2007). *World city*. Cambridge, Polity Press.

MATTEO, M. (2008). *Alem da metrópole terciária*. Tese de doutorado. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp.

MATTOS, C. A. de (2008). "Globalización, negócios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". In: MONTÚFAR, M. C. (coord.). *Lo urbano en su complejidad: uma lectura desde America Latina*. Quito, Flacso Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador.

MOURA, R. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.

POCHMANN, M. (2009). *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Publisher Brasil.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RODRIGUES, J. M. e SILVA, E. T. (2009). *Esvaziamento das metrópoles e festa do interior?* Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br

SANTOS, M. (2005). *Da totalidade ao lugar*. São Paulo, Edusp.

_____ (2008). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Edusp.

_____ (2009). *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo, Edusp.

SASSEN, S. (2001). *The global city: London, New York, Tokyo*. Nova Jersey, Princeton University Press.

_____ (2006). *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Nova Jersey, Princeton University Press.

_____ (2007a). "Introduction: deciphering the global". In: SASSEN, S. (ed.). *Deciphering the global: its spaces, scales and subjects*. Nova York, Routledge.

_____ (2007b). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz Editores.

_____ (2010). Cities in today's global age. In: UNESCO 2010. World social science report 2010: knowledge divides. Paris, Unesco; International Social Sciences Council.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W. e STORPER, M. (2001). "Global city-regions". In: SCOTT, A. J. (ed.). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Nova York, Oxford University Press.

SMITH, N. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. Athens, GE, University of Georgia Press.

TIMBERLAKE, M. (ed.)(1985). *Urbanization in the world-economy*. Orlando, FL, Academic Press.

UNFPA (2007). *Situação da população mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano*. Nova York, Fundo de População das Nações Unidas.

UN-HABITAT (2008). *State of the world's cities 2008/2009: harmonious cities*. Nairobi, UN-Habitat; Londres, Earthscan.

_____ (2010). *State of the world's cities 2010/2011: bridging the urban divide*. Nairobi, UN-Habitat; Londres, Earthscan.

Texto recebido em 15/maio/2010
Texto aprovado em 6/set/2010

El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires

The process of ennoblement and the negotiated exodus of non-nobles from Buenos Aires

María Carman

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de ennoblecimiento del barrio del Abasto de Buenos Aires. Abordaré aquí el período que se inicia en 1997, época en que comenzaron las obras de reciclaje del antiguo Mercado del Abasto para ser transformado en un shopping, así como el desalojo de *casas tomadas*[1] en los alrededores del Mercado. Lo patrimonial y lo cultural resultan argumentos en apariencia neutrales para echar intrusos, pues se los desaloja "por su propio bien", o para defender el espacio público. Mi supuesto es que lo cultural-histórico-patrimonial es vivido como auténtico, como pieza única insustituible, por encima de cualquier fin social que pasa a ser considerado contingente, masivo, y por tanto, intercambiable.

Palabras clave: ennoblecimiento, cultura, patrimonio, ciudad de Buenos Aires, desalojo.

Abstract

The objective of this article is to analyze the gentrification process of the Abasto district in Buenos Aires. The period considered began in 1997, when the renovation works that transformed the Abasto Market Place into a shopping mall were commenced, as well as eviction of squatters from houses ("casas tomadas"2) in the vicinity. Culture and heritage resulted in apparently neutral arguments to expel the intruders, since they are evicted "for their own good" or to defend public space. The hypothesis presented by the author is that cultural-historical heritage is experienced as an authentic, unique, irreplaceable piece, above any social consideration, which is regarded as contingent, massive, and, thus, interchangeable.

Keywords*: gentrification, culture, heritage, city of Buenos Aires, eviction.*

Introducción

En este trabajo he de analizar los principales impactos que ha tenido la inauguración de un shopping y otros emprendimientos privados en un barrio de la ciudad de Buenos Aires tradicionalmente habitado por sectores populares. Abordaré aquí, específicamente, la época transicional de las obras de reciclaje del ex Mercado de Abasto y de "invención del barrio noble" (1997-1998), y el período inmediatamente posterior (1999-2003), en el cual se suceden inauguraciones de espacios comerciales y culturales movilizadas en torno a algunos objetivos comunes, como la apropiación privilegiada del patrimonio y la inflación de la memoria.[3]

Expondré asimismo las transformaciones que se fueron sucediendo en el escenario barrial, que apuntan a sustituir a los ocupantes ilegales de casas[4] por otros habitantes de mayor renta, y a configurar un nuevo posicionamiento del Abasto en la ciudad de Buenos Aires, en tanto barrio noble, histórico, digno de ser recorrido. Dicha experiencia es analizada con relación a los procesos de renovación urbana y recualificación cultural acaecidos en otras ciudades del mundo, en donde las políticas de planeamiento estratégico involucradas vuelven inteligibles las activaciones de ciertos patrimonios en detrimento de otros.

El barrio donde se desarrolló esta investigación es el Abasto, en la ciudad de Buenos Aires. A partir de la inauguración del Mercado Central de frutas y verduras homónimo, en 1893, se estructuró un barrio de inmigrantes con prostíbulos, conventillos, cantinas y teatros, cuya máxima celebridad fue el cantor de tangos Carlos Gardel. Casi un siglo después, cuando el Mercado fue clausurado y trasladado al Gran Buenos Aires en 1984, una vasta proporción de su población quedó sin empleo y se fueron ocupando progresivamente los espacios vacíos de sus alrededores, sumándose así las casas tomadas a las viviendas ya existentes: inquilinatos, hoteles pensión, casas y edificios de departamentos. El edificio de dicho Mercado permaneció cerrado hasta 1998, año en el que fue reabierto bajo la forma de un shopping. Para esa época fueron desalojadas muchas casas tomadas de los alrededores del Mercado, si bien subsisten otras, pese al nuevo paisaje producido por el reciclaje. Desde 1999 en adelante, el barrio fue objeto de una intensa activación patrimonial que se expresó en la instalación de torres-country,[5] un restaurante temático, un hipermercado, un hotel internacional, casas de antigüedades, teatros, la peatonal Carlos Gardel y la Casa Museo Carlos Gardel.

Mi supuesto es que la incidencia novedosa del sector privado en el escenario barrial reactualiza las disputas por el patrimonio local y condiciona la conformación de identidades de los actores sociales implicados: ocupantes, vecinos de clase media, instituciones. El reciclaje de buena parte del barrio implica transformaciones culturales y una renegociación de identidades. Por otra parte, las políticas públicas en torno a la ciudad – aun por omisión – cercenaron progresivamente el derecho al espacio urbano de los sectores populares, desplazando a los ocupantes a una máxima ilegalidad.

Las disputas por el patrimonio son entendidas aquí teniendo en cuenta que el patrimonio es apropiado por diferentes grupos sociales que apelan a usos instrumentales del mismo para resistir, negociar o defender

problemas atinentes a sus lugares (Lacarrieu 2000). En el caso que nos compete, los vecinos de clase media utilizan el patrimonio como un recurso político para la expulsión de los "habitantes innobles" y, paralelamente, los ocupantes también realizan determinados usos e interpretaciones del patrimonio local – en algunos casos como recurso de distinción – para evitar ser desalojados y permanecer en el barrio. Para otros actores, por ejemplo las inmobiliarios o los grupos empresarios, determinados bienes patrimoniales se vuelven un recurso económico.

Dichas disputas por el patrimonio local involucran, por un lado, a una serie de actores que comparten el espacio barrial con los ocupantes: vecinos de clase media que viven en departamentos o casas dúplex; otros sectores populares que también habitan en estas manzanas (fundamentalmente inquilinos de hoteles-pensión); miembros de instituciones barriales (mutuales, partidos políticos, diarios locales, centros culturales, etc.); comerciantes (incluyendo inmobiliarias y casas de antigüedades); y representantes del poder local de diversas delegaciones: Centro de Salud, Servicio Social Zonal, Centro de Gestión y Participación (CGP), etc.

Por otra parte, estas disputas también competen al Estado Nacional y local en el despliegue de una serie de políticas – urbanísticas, habitacionales, sociales y culturales – que impactan en dicho barrio, y a los grandes grupos empresariales que intervienen en el proceso de ennoblecimiento local a partir de las iniciativas comerciales y culturales comentadas, emprendidas desde 1997 en adelante.

Ahora bien ¿Cuál es el contenido prevaleciente de dichas disputas? En los diversos momentos señalados, resulta posible analizar la orientación hegemónica de los discursos y acciones de los actores con mayores posibilidades de imponer su visión del mundo como legítima ("vecinos notables", "empresarios culturales",[6] instituciones barriales y el poder local) a partir de dos grandes ejes: la exaltación cultural – según interpretaciones específicas de los bienes culturales – y la búsqueda de una purificación del territorio (Delgado 1998) a través de la salida negociada de los "indeseables", que no conforman sino dos caras de una misma moneda.

En el caso de los ocupantes, ellos luchan por permanecer en el espacio barrial tanto a partir de estrategias materiales, la búsqueda de acceso a una legalidad urbana a través del pago de impuestos, por ejemplo, o de pasar lo más desapercibidos posibles en el espacio barrial, como estrategias simbólicas, entre las que se destacan las manipulaciones de sus identidades para hacer frente al estigma de ser ocupante, las impugnaciones de la historia oficial, y el uso del patrimonio local como un recurso.

A continuación voy a abordar el período que se inicia en 1997, época en que comenzaron las obras de reciclaje del Mercado de Abasto para ser transformado en un shopping. También he de analizar de qué manera el patrimonio histórico-cultural del barrio se transformó en arena de las disputas entre diversos actores sociales que allí habitaban durante los años previos a la inauguración del shopping. A mi criterio, la incidencia novedosa de las "fuerzas

del mercado" en el escenario barrial reactualizó el contenido de dichas disputas y condicionó la conformación de identidades sociales de los ocupantes.

En primer lugar voy a presentar aquello que Hannerz denomina el papel cultural de las ciudades,[7] para luego analizar cómo se construye una determinada política de lugares en la ciudad de Buenos Aires y específicamente, en el caso del Abasto.

La recualificación cultural de las ciudades

¿Cómo volver competitiva a una ciudad? ¿Cómo desarrollar una imagen fuerte y positiva de esta hacia la "vidriera" del mundo globalizado? Lo que se dio en llamar la planificación estratégica de Barcelona se fue convirtiendo en el paradigma de un nuevo ciclo de la gestión urbana, desplazando al planeamiento urbano moderno en el cual se planificaba racionalmente y se fomentaba la construcción, además, de la vivienda de interés social. Ahora se trata, en cambio, de

> [...] proyectos de ciudad definidos por un plan estratégico que abarca un poco de todo, desde las gentrificaciones habituales en los casos de rehabilitación urbana por medio de la atracción especulativa de inversores y habitantes solventes (el eufemismo dice todo respecto de quienes salieron de escena), hasta las exhortaciones cívicas de los llamados actores urbanos que, de recalcitrantes, se volverían cada vez más cooperativos en torno de los objetivos comunes de city marketing. (Fiori Arantes 2000b, p. 18)

La idea también consiste, agrega irónicamente la autora, en "hacer ciudad" al servicio de ocasiones que abran una puerta para la globalización, como el caso del megaevento internacional de la Olimpíada del 92 en Barcelona, "sin la cual la fórmula Barcelona seguramente no se habría convertido en la actual vitrina del admirable mundo nuevo de la globalización" (ibíd., p. 18).

Además de la construcción de la imagen y el *city marketing* señalados por Fiori Arantes, otras de las estrategias urbanas que se pusieron en juego para el caso de Barcelona fueron, entre otras, las siguientes: la alianza estratégica entre políticos y arquitectos de vanguardia, y la dotación simbólica de una "nueva Barcelona" a partir de la creación de un *community spirit* (Delgado 1998, pp. 102-103). Con esta expresión, el autor alude a la formación de una personalidad propia, que hasta entonces existía precariamente en una ciudad que se caracterizaba por la dispersión social y la compartimentación provocada por el agregado de barrios en gran medida autosegregados por un centro débil y casi imperceptible.

Para hacer frente a esa dispersión, la planificación estratégica de Barcelona tuvo como objetivo un proyecto a gran escala de generación de espacios, desplegados con la finalidad de actuar como "soporte adaptativo a nuevas realidades" (ibíd., p. 102). La política urbanística de Barcelona consistió en la producción de significados, y en demostrar cómo "el medio ambiente ciudadano puede ser manipulado para hacer de él el argumento y refuerzo simbólico de una determinada ideología de identidad (…) favorecida desde instancias políticas" (ibíd., p. 103).

Esta idea de manipulación puede comprenderse mejor si tenemos en cuenta que, desde una postura singularmente crítica, Delgado advierte sobre los componentes autoritarios presentes en la política municipal que operó en Barcelona.[8] Dicha política pretendió imponerle al espacio urbano significados ajustados a sus intereses, en orden a producir una cierta idea de identidad. Es mediante un férreo control político sobre los signos que las ciudades, según el autor, "están siendo exaltadas hoy a la categoría de patrias" (ibíd., p. 102).

A partir de la conformación controlada de mapas mentales y organización autoritaria del medio urbano[9] – que lo predispuso a ser percibido y evaluado de acuerdo con expectativas hegemónicas –, Barcelona funcionó, según el autor, como un laboratorio privilegiado de las relaciones entre ideología y lugar.

Este modelo de recualificación cultural urbana sirvió de fórmula de exportación e inspiración para numerosas ciudades del mundo y particularmente de Latinoamérica, incluyendo a los funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que lo han reivindicado en varias ocasiones como el espejo donde les gusta mirarse. Si bien, como señala Fiori Arantes (2000b, p. 18), no todos los planes de recualificación de las ciudades "aspirantes a protagonistas globales" derivan del paradigma Barcelona, alcanza con que se trate de promoción mediante comunicación de imagen – la denominada estategia de *image-making* – para que todos tengan el mismo aire de familia.

Otro caso interesante es el que aborda esta autora (ibíd.) respecto a la ciudad de Bilbao, cuando la municipalidad decide dotar a la ciudad de un monumento con características tales que permitiese identificar a la capital vasca. El resultado bien conocido fue el Museo Guggenheim, un extravagante edificio proyectado por un arquitecto del *star system* de la arquitectura mundial, cuyo objetivo era tanto multiplicar la oferta cultural de la ciudad como revertir el proceso de deterioro urbano. Dicha imagen estratégica informa "que existe de ahora en más en el País Vasco una real voluntad de inserción en las redes globales, que su capital dejó de ser una ciudad-problema y puede convertirse en una confiable ciudad-negocio" (Ibíd.).

En el caso de Brasil, áreas como el Pelourinho en la ciudad de Salvador y el barrio de Recife en la capital de Pernambuco son buenos ejemplos de esos nuevos paisajes producidos (De Araujo Pinho, 1996 y Arantes, 2002). En su ensayo sobre la ciudad de Evora, en Portugal, Fortuna (1997, p. 234) propone leer estas operatorias de recualificación cultural urbana a partir del concepto de *destradicionalización*, como "un proceso por el cual las ciudades y las sociedades se modernizan, al sujetar anteriores valores, significados y acciones a una nueva lógica interpretativa y de intervención". Este concepto de Fortuna encuentra ciertas afinidades con la noción de ennoblecimiento, en el sentido de que ambos confluyen en la tentativa de relanzar dinamismos locales perdidos o de sacar beneficio de potencialidades inexploradas, asignándole un papel fundamental a la herencia cultural, el patrimonio y la historia.

No es mi intención desplegar aquí, sin solución de continuidad, los distintos casos de

ciudades enaltecidas culturalmente a lo largo de estas últimas décadas, para lo cual remito al lector a la bibliografía citada. Quisiera en cambio dar cuenta de las características que asume parte de este proceso en la ciudad de Buenos Aires, y específicamente en el barrio del Abasto.

"Soros quiere ser Gardel"[10]

O' Connor y Wynne (1997, p. 189 y p. 204) definen el proceso de ennoblecimiento urbano como una especie de inversión del movimiento centrífugo para afuera desde el centro de la ciudad, por parte de las clases acomodadas, que deviene en un recentramiento de áreas de la ciudad anteriormente consideradas marginales.

El Abasto, precisamente, era considerado una zona "deprimida" de Buenos Aires, especialmente en relación con su proximidad al centro de la ciudad. Esta evaluación era compartida no sólo por las inmobiliarias, comerciantes y vecinos del Abasto, sino que además coincidía con el diagnóstico de los propios directivos de la empresa IRSA, a cargo de las megaobras de reciclaje del barrio. Ellos aseguraban que su éxito se debía al hecho de tener grabados a fuego los tres criterios básicos del negocio inmobiliario: "ubicación, ubicación y ubicación". Con este lema, la empresa adquirió la mayoría de sus inmuebles, amén del Mercado de Abasto; lugares estratégicos de Buenos Aires que se podían comprar a buen precio, reciclar y volver a vender o alquilar; como sucedió en el caso de Puerto Madero y una serie de edificios del microcentro.

En la búsqueda de crear un determinado *sentido de lugar* [11] en esta región olvidada pero estratégica, la empresa IRSA invirtió cerca de 200 millones de dólares, no sólo para la construcción del shopping, las torres-country y el hipermercado sino también para activar el patrimonio del Abasto en un sentido amplio, recuperando el supuesto espíritu bohemio del espacio barrial. Por ejemplo, la misma empresa participó en la transformación de la famosa cantina Chantacuatro – hasta entonces una "célebre" casa tomada – en un lujoso restaurante temático; también en la transformación de la cortada Carlos Gardel en calle peatonal.

Vale decir que al patrimonio inicial del ex Mercado se le fueron adicionando otros referentes barriales, resignificados a partir de su incorporación a un proyecto que procuraba "invertir la narrativa" del lugar, transformándolo – si la expresión no resulta exagerada – en una suerte de *panorama onírico de consumo visual* (Zukin, 1996, p. 1).

En tanto la renovación de áreas patrimoniales suele conllevar una mayor valoración inmobiliaria, resultó previsible que en cierto plazo – y máxime cuando se trataba de un área postergada de la ciudad, como era el caso del Abasto – se buscara sustituir a los usuarios primitivos por otros de renta mayor y con patrón de gusto elitista (Arantes, 1989, p. 39). En este sentido, desde que el viejo Mercado de Abasto fue comprado por IRSA, proliferaron los operativos policiales en torno de aquello que era percibido como lo peligroso: las casas tomadas. Los allanamientos con gran dosis de espectacularidad[12] y la Policía Montada apostada en las veredas del extinto mercado se convirtieron en moneda corriente.

Por otra parte, distintos funcionarios del Gobierno de la Ciudad retomaron los aparentes logros empresariales en pos de sus objetivos de legitimación política, reivindicando explícitamente la obra de reciclaje privada que, según el entonces jefe de Gobierno De La Rúa, formó parte "del objetivo fundamental del gobierno porteño de preservar el patrimonio urbano y de transformar la avenida Corrientes para que recupere su antiguo esplendor" (*Página/12*, 31/12/1996). La megaobra privada fue reapropiada por los funcionarios comunales como una suerte de proyecto propio, y de tal modo, incluido dentro de un plan mayor que presentaron públicamente con la idea de remozar la avenida Corrientes en toda su extensión.

Del mismo modo, las autoridades de la ciudad propusieron en aquel momento a los arquitectos de IRSA convertir al Chantacuatro – antiguo reducto tanguero donde cantaba Gardel – en un museo del tango. Dichas autoridades, lejos de interesarse por el destino de esos y otros habitantes precarios del barrio, sólo atinaron a elogiar la obra comercial y, tímidamente, sugerir que dejasen "algunos espacios libres" para erigir un monumento a Carlos Gardel. El Jefe de Gobierno agregó, en las obras de inauguración de este emprendimiento comercial, que dichos trabajos en el Abasto formaban parte "fundamental" de la política de su gobierno "para recuperar áreas social, económicamente y culturalmente degradadas" (*Página/12*, 1/12/1996).

No obstante, otras voces pusieron el grito en el cielo por la construcción de las torres, que iban a liquidar "lo poco que queda de arquitectura del devastado barrio": la construcción de 1100 departamentos "obviamente terminarán de aniquilar el tradicional paisaje urbanístico del barrio de Carlos Gardel, ya muy deteriorado por las demoliciones y el abandono" (*Página 12*, 17/11/1994).

Vale decir que la obra preservaba el patrimonio según el cristal desde donde se lo mirara, y según qué se considerara como patrimonio. ¿Era el impactante edificio del Mercado el único bien patrimoniable del Abasto o por el contrario, las singulares calles que lo rodeaban también formaban parte del mismo? Para ese entonces convivían distintas concepciones no sólo respecto a qué era el patrimonio cultural, de quién era y para qué servía, sino también respecto a qué bienes abarcaba y cuáles excluía.

El "efecto dominó" del renacimiento del Mercado

A lo largo de 1997 las obras de reciclaje comenzaron a acelerarse. Las grúas y máquinas excavadoras, más altas que las casas centenarias de su alrededor, trabajaban noche y día para cumplimentar plazos y evitar multas, con un "ejército" de más de mil obreros sin protección social y por sueldos mínimos.

En contraste con las descomunales manzanas vacías y las máquinas que excavaban o levantaban muros, en las casas tomadas se dividía y subdividía el espacio en piezas cada vez más diminutas, cuyo desenlace temido podía ser el derrumbe. Convivían, además, diversas temporalidades en un mismo

espacio: en las orillas del futuro hipermercado sobrevivían las veredas originales y las vías del antiguo mercado minorista que había funcionado allí, como anexo del Mercado de Abasto.

Lo que resaltaba en este período era, pues, la flexibilidad, una de las características esenciales, según Arantes (1997, p. 260 y p. 268), de los espacios sociales en las ciudades contemporáneas.

La invención del barrio noble trajo aparejada una mayor interpenetración de territorios, ya que a las antiguas fronteras barriales se les procuraba imponer otras delimitadas por los intereses empresariales. Las megaobras a cargo de la empresa IRSA no sólo contribuían a configurar un nuevo posicionamiento del Abasto en la ciudad, sino que le cambiaba la cara al barrio en más de un sentido. ¿Y cómo interpretar esta redistribución de fuerzas, este re-mapeamiento del Abasto?

La mayoría de los vecinos de clase media entrevistados asociaba, más o menos elípticamente, el futuro del Mercado del Abasto con el futuro de las casas tomadas: desde su percepción, el recupero del status del ex Mercado – como eje central del patrimonio local – constituía el salvoconducto para librarlos del oprobio de las usurpaciones. Para estos sectores, el patrimonio del Abasto de ningún modo incluía a los habitantes precarios, ya fuesen inquilinos de hoteles-pensión, de conventillos u ocupantes de casas tomadas. Entre otras razones, porque éstos no representaban ningún tipo de continuidad con los anteriores sectores populares del Abasto: los trabajadores (changarines) del viejo Mercado del Abasto, que sí eran "pobres pero honrados" y "gente de buena cuna".

Los sectores medios del barrio pretendían recuperar, para el supuesto disfrute de todos, aquellos referentes de la historia barrial en manos de los sectores populares que allí habitaban en condiciones precarias: la vieja cantina Chantacuatro, la esquina O' Rondemán, el hotel-pensión Mare D' Argento, etc. Como señala Bonfil Batalla (1989, p. 44), existe una pretensión de exclusividad por parte de determinados sectores que reclaman el control sobre el patrimonio cultural. Para algunos vecinos e instituciones locales, el Mercado, la casa de Gardel, o las otrora famosas cantinas tangueras – por citar los bienes más reconocidos –, al estar ubicados dentro de su radio de acción, les pertenecía más que al resto de los habitantes de la ciudad.

En el mismo gesto en que exaltaban esas piezas del patrimonio como prodigiosas e irrepetibles, dejaban entrever que dichas piezas les pertenecía tácitamente a ellos, los próximos que la custodiaban del afuera distante, insensible. Estos sectores demarcaban su territorio y dentro de éste quedaba marcado un bien patrimonial que excedía el perímetro de influencia barrial, pero que solo habrían de ofrecerlo al resto de la ciudad como un préstamo, una suerte de joya exhibida detrás de una vitrina. Esa práctica de atrincheramiento en torno al tesoro resguardado les confería mayor status.

Independientemente de que se trataran de inmuebles de propiedad privada, dichos bienes eran reclamados por los vecinos progresistas como parte del patrimonio cultural general. En estos reclamos de disfrute colectivo se apelaba a la supuesta universalidad que revestía dicho patrimonio,

buscando trascender las fronteras de la propiedad privada y sus formas de renta. Aquí es donde se evidenciaban las disputas por la apropiación que generaba el Mercado, sus valores agregados, y las complejas negociaciones que se tejían alrededor de ellos.

Un "enroque" de habitantes

Durante este período de reciclaje, el Abasto no sólo comenzó a verse aligerado de peso por las toneladas de escombros extraídos a partir de los desalojos y posteriores demoliciones de las casas tomadas, sino que se vio alivianado simbólicamente al librarse de parte de la abrumadora densidad de aquellas casas, "rancias", clandestinas y oscuras, tan poco propicias para el miniturismo local.

En este sentido, el concepto de ennoblecimiento urbano cruza la renovación arquitectónica e infraestructural de áreas degradadas y decadentes de la ciudad con el intento de alterar la naturaleza social de sus residentes. Vale decir que la revalorización no sería posible si dicho elemento vernáculo no fuera reabsorbido por lo que Zukin (1996, pp. 5-7 y 12) denomina el paisaje construido a partir de un proceso de estetización.

La autora denomina paisaje al orden espacial impuesto al ambiente socialmente construido, edificado en torno a instituciones sociales dominantes, y ordenado por el poder. Asimismo, la construcción social de cualquier paisaje urbano combina poder político y económico con legitimación cultural. De este modo, Zukin contrapone el paisaje construido a lo vernáculo: las construcciones del paisaje acarrean transformaciones del elemento vernáculo.

Tal sustitución de población – en este caso, los ocupantes y demás habitantes precarios por otros más nobles– se construyó activamente desde determinadas jugadas de la propia empresa.

Por un lado, buena parte de los departamentos de las torres-country que apuntaban a un sector de la población de clase media se vendieron, según se publicitó entonces, en menos de cuarenta y ocho horas, a pesar de que al momento de las ventas ni siquiera estaba hecho el pozo para los cimientos. Los interesados, más de quinientos, hacían cola para no quedarse afuera desde antes del horario de apertura de la oficina de ventas, que debió abrir antes de lo previsto.

"Esto se explica porque efectivamente Abasto es un barrio nuevo y la gente tiene mucha expectativa por venir", explicaba el gerente comercial de IRSA, a un medio nacional (*Página/12*, 21/5/1997). No obstante, el *boom* inmobiliario se encontró desigualmente repartido en el Abasto. El resto de las inmobiliarias no parecía compartir el furor de las torres-country: "Cuando un aviso menciona Abasto, casi no viene gente", explicaba uno de ellos, que tuvo largo tiempo a la venta dos departamentos óptimos pero difíciles de vender.

Evidentemente, el Abasto que sí resultaba un barrio nuevo, como proclamaba el gerente de IRSA, era aquel que se encontraba debidamente cercado y vigilado dentro del perímetro de las torres-country y que devenía, como las cajitas chinas, en una suerte de pequeño barrio cerrado dentro del barrio más amplio.

Por otra parte, las fuerzas empresariales necesitaban no sólo atraer a residentes que cotizaran más alto, sino desprenderse de los habitantes que desprestigiaban al barrio, y que incluso ahora, más de un década después de la inauguración del predio, subsisten en sus calles, conviven con el shopping e incluso lo transitan. Como una carta de presentación o un certificado de garantía, las inmobiliarias aclaraban al potencial cliente que el barrio ya pronto iba a ser una zona liberada de casas tomadas:

> Antes de la obra estaba todo paradísimo... Ahora está mucho mejor el barrio con la obra, y por lo de las casas tomadas... ¿Hicieron mucha limpieza, viste?" (Agente inmobiliario)

El desalojo light

¿Quiénes hicieron mucha limpieza? Los responsables de la propia empresa IRSA. Las inmobiliarias de la zona tenían en venta desde hacía muchos años la mayoría de las casas que estaban habitadas por ocupantes. Estas casas, que pertenecían a diversos dueños particulares, fueron compradas por la empresa IRSA, que se adueñó de cinco esquinas estratégicas, amén de otras dos manzanas completas y del ex Mercado.

Por las noches resultaba común observar a los policías encabezando los operativos. Ocupantes, vecinos de clase media y comerciantes coincidieron en señalar que las casas fueron desalojadas sin violencia y que hubo un arreglo monetario entre la empresa y los ocupantes desalojados:

> Se dice en el almacén que les dieron plata a los de casa tomada según los hijos, para más o menos construirse algo en provincia. Pero se fueron bien, vos veías que hasta saludaban a los que se quedaban, todo. Es porque acá hubo mucha plata de por medio, por lo menos eso es lo que todos comentan. Yo vi varios días que estaban los soldados con los camiones, los cargaban a todos y se llevaban sus cosas. Pero seguro que hubo plata, porque no hubo golpes, ni forcejeos, ni gritos, nada. Se fueron bien. (Alberto, propietario)

El propio gerente comercial de la empresa IRSA detallaba la operatoria con el esmerado vocabulario de un político: "Se está consensuando la relocalización de la gente, que se retira en forma pacífica". Las trabajadoras sociales del Servicio Social de la zona, dependiente del Gobierno de la Ciudad, agregaron pormenores insospechados a la trama del asunto. Algunos ocupantes que fueron coaccionados por los abogados de la empresa fueron a consultar a esta dependencia para que los asesoraran si les convenía aceptar o no el acuerdo monetario que la empresa les proponía, a cambio de un desalojo sin violencia. Las trabajadoras sociales se sintieron, cuanto menos, incómodas para manejar este tema desde su condición de representantes locales del Estado:

> Era algo muy delicado, viste, y además no nos sentíamos respaldadas desde el Gobierno de la Ciudad como para hacer algo. Además, ¿qué íbamos a hacer? De última, era un arreglo entre privados... (Profesional del Servicio Social)

Tan sólo una década atrás, Lacarrieu describía, en un escalofriante registro de

campo, un desalojo judicial en un conventillo de La Boca (cfr. Guber 1991, pp. 268-272). Las escenas desgarradoras de los habitantes de La Boca resistiéndose a abandonar la casa que, sin más, comenzaba a ser demolida, contrasta visiblemente con estos ocupantes que se fueron sonriendo y saludando.

En un contexto generalizado de reconversión de las esferas de lo privado y lo público, las fuerzas privadas retomaron acciones de lo público, delegándose así aspectos insoslayables en cuanto a los modos de hacer ciudad en manos del capital global.

Por supuesto que esta práctica no supuso ningún grado de altruismo: el máximo perjuicio para los empresarios habría sido el esperar el lento transcurso del juicio legal, en el cual los desalojos podían llegar a demorar varios años. Pero a la vez creo que estas prácticas son susceptibles de otras lecturas.

En primer término, si bien esta modalidad informal de desalojo implicó una transacción subordinada – en tanto los ocupantes no contaban con demasiado margen de negociación –, suponía un reconocimiento, siquiera parcial, de su condición de habitantes de aquel espacio.

Este desalojo "cash" que viabilizaban los abogados de la empresa IRSA otorgaba una legitimidad a los ocupantes al menos en lo concerniente a la apropiación material de ese inmueble, al hecho de haber transcurrido buena parte de la vida en aquel sitio, arreglándolo o no, envejeciendo, teniendo hijos.

Asimismo, ese dinero contante y sonante a cambio de su exilio y silencio permitió a los ocupantes pensarse a sí mismos – al menos de un modo efímero y fragmentario, no exento de contradicciones – como propietarios o dueños, en tanto operó como una indemnización, una reparación material y simbólica. En efecto, con el dinero obtenido a cambio de haber habitado aquella casa – no importaba por el término de cuántos años – pudieron procurarse temporariamente un lugar en terrenos de provincia, en un hotel-pensión de la ciudad, o conseguir otra pieza intrusada.

Demás está decir que, desde la lógica empresarial, hubiera sido improbable no llegar a un acuerdo, en tanto se trataba de intrusos con escaso capital simbólico.[13] Sólo era cuestión de llegar a un pacto razonable, de encontrar una suma de dinero compatible con las expectativas de mínima de estos moradores indeseables. Como diría Bourdieu (1989), se trataba de conciliar la modalidad que asumía el desalojo con el habitus de los ocupantes, ajustando sus esperanzas subjetivas a los condicionamientos objetivos, y atenuando de este modo posibles resistencias.

La astucia en la invención del desalojo light por parte de este grupo empresarial se caracterizó por sortear – desde su absoluto perfil bajo – cualquier esbozo de descontento o repudio social, como el que suscitó años atrás otros violentos desalojos ilegales en la ciudad de Buenos Aires.

En tanto la vivienda no dejó de ser un derecho socialmente reconocido, las fuerzas del mercado, al igual que el Estado, pusieron en marcha estas maniobras para lograr una rápida expulsión de los intrusos sin hacer peligrar demasiado su legitimidad. No obstante, estas prácticas produjeron también – y por más que hubiesen sido concebidas con otro propósito original –, consecuencias inesperadas:[14] si bien les denegaba a los

ocupantes su condición de habitantes de la ciudad, al mismo tiempo les habilitaba "reducir la distancia simbólica con los vecinos propietarios".[15]

Renegociaciones de identidad

Tal como hemos visto a lo largo de estas páginas, los empresarios a cargo del reciclaje del ex Mercado y de buena parte del barrio procuraban construir una determinada visión de lo que significaba ser del Abasto,[16] produciendo un desplazamiento de habitantes innobles y convocando, simultáneamente, a nuevos residentes y consumidores. Esta visión fue rescatada por determinados medios de comunicación, nacionales y locales, como así también por inmobiliarias, comercios y otros sectores barriales que hacían hincapié en la necesidad de hacerle una suerte de *lifting* al barrio. También fue reivindicada explícitamente por distintos funcionarios del Gobierno de la Ciudad, que se apropiaban de los aparentes logros empresariales en pos de sus objetivos de legitimación política.

No obstante, esto no implica caer en la lógica de contemplar solamente los paisajes producidos por el poder del capital global, porque ésto tornaría dichos paisajes en espacios totalmente programados.[17] Disiento con Zukin (1996, p. 23) respecto a que las fuerzas del mercado puedan producir por sí solas la aniquilación de la comunidad arquetípica con base en el lugar. Del mismo modo, O' Connor y Wynne (1997, p. 204) objetan a la autora su tendencia a circunscribir "la transformación de la cultura y de la ciudad contemporánea a una lógica unilineal y unidireccional del capital, donde la autonomía relativa del capital cultural cede a los imperativos del mercado global". Por el contrario, ellos arguyen que la creación de estos nuevos espacios construidos por la renovación urbana pueden acarrear renegociaciones de identidad, transformaciones culturales y otras situaciones no previstas por los planificadores o los agentes inmobiliarios, como el caso de los habitantes de casas tomadas que presento a continuación.[18]

Impugnaciones al patrimonio oficial

En el marco de la disputa comentada, los ocupantes conformaban el grupo social en situación más desventajosa con relación al patrimonio histórico local:

> Ana: Y además parece que nos quieren desalojar porque este lugar es medio leyenda, medio historia (...) Porque la casa afea, queda mal a la vista...
> Andrea: Claro, esto era una cantina muy famosa...
> Ana: Sí pero además hay una leyenda, que venía Gardel...
> Andrea: Pero eso era más antes todavía.
> Ana: Bah, no sé si por eso también no lo van a mantener, porque es leyenda...
> Ana, 25 años y Andrea, aprox. 30 años, ocupantes de una casa tomada hoy desaparecida.

Este testimonio resulta interesante para constatar de qué manera los ocupantes construían su propia versión del patrimonio local: la casa que habitaban era catalogada

como un bien cuyo prestigio provenía del pasado, y por lo tanto, ese pasado mítico podría eventualmente defenderlos o transformarlos en intocables.

Estos productos generados por las clases populares constituyen, según García Canclini (1992, p. 183), "su patrimonio propio (...) pero tienen menos posibilidades para realizar varias operaciones indispensables para convertir esos productos en patrimonio generalizado y ampliamente reconocido". Más drásticamente, Prats (1996) sentencia que sin poder no hay activación patrimonial y por lo tanto, no hay patrimonio. Creo que en la medida en que las diversas activaciones patrimoniales se miden por la cantidad y la calidad de las adhesiones que provocan, en el caso de los ocupantes se restringían las posibilidades de que sus construcciones de patrimonio fuesen reconocidas como legítimas.

Si bien la conformación popular entretejida alrededor del Mercado de Abasto desde hace décadas constituía por sí misma parte del patrimonio local, los ocupantes realizaban interpretaciones divergentes respecto a su carácter o no de legítimos sucesores de tal herencia. Para algunos, la historia del Mercado y por extensión, del barrio, podía jugar a favor de su permanencia:

> A: Cuando se habla de que se va a hacer un sópin [sic, por shopping] todos tiemblan... Pero no creo que pase nada, porque este barrio no sirve (...) Porque imaginate que si esta casa se vendiera, la gente que viene empezaría a empujar para que se saquen los boliches o las otras casas... ¡Pero no van a poder! ¡No es tan fácil! ¡Esto es algo que tiene reminiscencias desde hace 50 años! No les va a ser tan sencillo... ¡Este barrio es así desde hace mucho! Los de ahora son boliches de última categoría, pero a nosotros nos conviene que estén, porque de última es la misma crema... estamos todos metidos en la misma salsa, ¿o no? Mientras tanto para nosotros mejor, porque mientras estén las casas tomadas y los boliches y la cosa no cambie estamos como... más afianzados... (Alberto, 64 años, ocupante de una casa tomada hoy demolida)

Como paradigma y metáfora del barrio, el ex Mercado se constituyó, en esta etapa, en un privilegiado espacio de lucha material y simbólica entre los grupos. Los referentes territoriales instituidos – el Mercado en plena transformación pero también otros bienes patrimoniables como la ex cantina y casa tomada Chantacuatro – fueron diferencialmente apropiados en la construcción de identidades.

Ya vimos que los vecinos de clase media del barrio oscilaban entre cierta nostalgia por el Abasto que estaban dejando atrás, aparentemente más en relación a lo inmobiliario – las casas centenarias, ciertas fachadas y estética características – que a los bienes muebles exiliables de su interior: los ocupantes. Algunos de estos últimos, por su parte, no terminaban de comprender si la historia local les habría de jugar a favor o en contra. Apoyándose en su propia lectura del patrimonio, algunos ocupantes procuraban permanecer en su lugar conquistado y resistir el desalojo.

> La gente igual se quedó y el barrio es más o menos el mismo. Acá hay mucho conventillo, mucha gente del barrio de

> siempre. Les va a llevar veinte o treinta años hacer un barrio como Belgrano. (Carlos, aprox. 40 años)
>
> [...] Se dice que el Chantacuatro es una vieja casa tomada pero esto no es una casa tomada, ¡porque acá la gente pagaba...! Y entonce' no los pueden desalojar porque es una estafa, el dueño es un estafador. (...) Esto antes era una cantina, y parece que se cantaba ... [nombra cantores de tango] y arriba estaban las prostitutas. Acá se pagaba, no es lo mismo... (Claudia, aprox. 50 años)

A partir de sus visiones de la historia local, los ocupantes compatibilizaron el pasado – distintos pasados según las memorias y vivencias, todos igualmente ficticios y reales – con el presente, que tampoco era el mismo para cada ocupante. Estos relatos ilustran de qué manera los ocupantes de casas tomadas – varias de ellas otrora ilustres salones de tango – intentaban revertir los argumentos hegemónicos y asignarle un sentido diferente a parte de esa colección de bienes que conformaría la herencia local.

Los ocupantes también se arrogaron, en algunas circunstancias, la condición que los habitantes de clase media pretendían expropiarles: las de auténticos vecinos del barrio. Este es el caso de dos habitantes de una casa tomada, que intentaban rebatir los argumentos de una nota periodística sobre el barrio del Abasto publicada en el más importante diario nacional:

> Ubaldina: (coméntandome los contenidos de la nota) Era sobre los fantasmas del Abasto, y hablaba de Gardeeeel, de los fantaaaasmas (alarga las palabras, burlándose).
> Que está bien, Gardel era de acá, todo muy lindo, pero el Abasto no son sólo los fantasmas, no dice nada de la gente que ahora vive acá... Decía ponele que las mujeres no trabajaban porque a nadie le importaba trabajar. (Sonríe mordazmente) Y mientras uno está acá, averiguando, yendo a las bolsas de trabajo. (...) Espero que los de Canal 2 no hagan como Clarín, que ahí hablaba todo de Gardel, y los fantasmas, todo muy lindo, pero Gardel se murió. ¿Por qué en vez de hablar de Gardel no cuentan cómo vive la gente?
> Mónica:¡A nadie le importa Gardel, no existe! El Abasto somos nosotros... ".
> (Mónica, 45 años y Ubaldina, aprox. 65 años)

En una clara contestación al patrimonio legítimo instituido, Ubaldina y Mónica se burlaban del nombre sagrado, casi patronal del barrio, remitiéndolo a su propia historia.

Otro de los recursos al cual los ocupantes echaban mano para demostrar que el barrio también les pertenecía era recurrir al mito del último guapo. El mito, que se repetía de boca en boca en ciertas casas tomadas, narraba la siguiente historia: un guapo, antiguo changarín del Abasto, sobrevivía a la clausura del Mercado y ocupaba una casa de los alrededores, transformándose así en uno de los "primeros adelantados" del barrio. Luego de unos años, el guapo devenido ocupante moría en su ley: en una pelea a cuchillo en la esquina de su casa, ya fatalmente herido.

> En esa época estaba el guapo del Abasto, que era el marido de Angélica. Era el último guapo que quedaba. Cuando lo mataron hasta salió en los diarios y

> todo. En Clarín decía: 'mataron al último macho del Abasto'. Lo vino a buscar un petisito así (me muestra con las manos) que no le llegaba ni a la cintura. Le debía algo, no sé, la cosa es que le metió un cuchillo ahí en la esquina, en la Shell… (Juan, aprox. 40 años)

Compensando su desaparición, la viuda siguió recibiendo durante varios años una suerte de tributo por parte del resto de los ocupantes de la casa, a quienes el guapo había cedido un lugar. La presencia de este guapo era tan poderosa como si estuviera vivo. El mito señala que la casa tomada es una forma auténtica de vivir y morir en el barrio, y por lo tanto constituye parte del patrimonio local.

La triple usurpación

Dentro de lo que García Canclini (1995, p. 21) denomina las nuevas condiciones culturales de rearticulación entre lo público y lo privado, se van gestando nuevas modalidades de ciudadanía en los escenarios estructurados complementariamente del Estado y el mercado. En tal sentido, el vínculo que establecían los ocupantes con las fuerzas empresariales puede pensarse desde el concepto de táctica que esgrime De Certeau (1996, pp. 42-44): se trata del *arte del débil*, de prácticas que deben actuar en el terreno que impone y organiza la ley de una fuerza extraña.

Por otra parte, en la medida en que el patrimonio se tornó más visible, aumentó proporcionalmente la ilegalidad de las ocupaciones. Cuando los ocupantes –retomando la gráfica expresión de uno de ellos – cesaron de estar en la misma salsa, los sobrevivientes pasaron a merecer mayores acusaciones y vieron disminuida, involuntariamente, su invisibilidad.

La activación patrimonial del barrio provocó entonces una iluminación por defecto de las ocupaciones, que fueron acusadas de un doble delito, de una doble usurpación.

A pesar de ser excluidos verbalmente, los ocupantes ilegales e inquilinos eran los únicos que tenían un acceso físico a varios de aquellos bienes patrimoniales que constituían el "valor agregado" del ex Mercado del Abasto: los ya aludidos cantina Chantacuatro, la esquina O' Rondemán, el hotel Mare D' Argento, etc. Estos actores rearmaban como su casa parte de aquel patrimonio sagrado y supuestamente intocable del barrio.

Desde el punto de vista de los vecinos de clase media, los ocupantes – al vulnerar dichos bienes patrimoniales – estaban perpetrando una doble usurpación: la del inmueble en sí mismo, más la carga simbólica que a esos inmuebles se les adicionaba por tratarse de un elemento con su propio peso dentro del folclore vernáculo. E incluso podría señalarse una triple usurpación, ya que desde el imaginario social los intrusos que se apropiaban de los bienes del patrimonio ni siquiera eran argentinos, sino extranjeros ilegales.

Si no resulta lo mismo ocupar un inmueble en un barrio periférico que en uno céntrico, las intrusiones del Abasto tampoco conservaban el mismo significado social antes y después del proceso de renovación urbana local. En la medida en que el patrimonio comenzó a visibilizarse y valorizarse, la usurpación de un sitio histórico pasó a

considerarse un escándalo, pues se ponía en juego la amenaza de pérdida de un patrimonio vivido como emblemático o irremplazable.

La problemática de las ocupaciones se fue desplazando cada vez más hacia una mayor ilegalidad, coincidiendo con un incremento de la intolerancia y las prácticas xenófobas en relación con los inmigrantes indocumentados peruanos o de países limítrofes. En tanto la ciudadanía se constituía sobre la base de una determinada concepción de lo legal que variaba de acuerdo con el contexto sociopolítico, ¿qué abanico de opciones se abría para estos ocupantes iluminados por defecto, y cuya ilegalidad no hacía sino agravarse frente a esta reconversión noble del barrio? Así como el Abasto era reinventado, los ocupantes también debieron reinventarse a sí mismos y disputar un lugar dentro del nuevo sentido del juego que les era impuesto.

Conclusiones

¿Cómo se logra estetizar un barrio estratégicamente situado, con un magnífico edificio en su centro, pero continuamente afeado por viviendas precarias y los usos obscenos del espacio público de los estratos más bajos? Este parece ser el nudo de una vieja preocupación, reeditada bajo nuevas formas, que desvela a algunos actores activos del barrio del Abasto: vecinos de clase media, el poder local, y los empresarios culturales.

El trabajo intentó demostrar que el patrimonio, en la medida en que pretende representar una identidad, constituye un campo de confrontación simbólica inevitable entre las distintas versiones que se producen al respecto. Este supuesto inicial fue complejizándose, ya que el patrimonio no solo constituyó tal campo de confrontación sino que fue configurándose como un argumento incontestable: ¿Cómo estar en desacuerdo con el patrimonio? ¿Quién puede estar en contra de preservar sitios históricos? ¿Y de Gardel? ¿Y del valor del pasado tomado como enseñanza, como referencia moral? Que es casi como preguntar: ¿Quién puede estar en desacuerdo con combatir el hambre y la desnutrición? Se trata de argumentos extorsivos que pueden servir de anteojeras para soslayar prácticas abusivas y destrucciones que se encaran en el nombre del patrimonio.

Una de las paradojas más significativas del caso estudiado reside en que estas indirectas activaciones del patrimonio que pretenden recuperar el aura tanguera, artística o mítica del barrio, se materializan en un proyecto que, en otras de sus caras como es la construcción de altísimas torres de departamentos, introduce un quiebre profundo en la arquitectura típica del lugar, caracterizada por las casas bajas de tipo chorizo.[19]

No solo las políticas públicas sobre la ciudad cercenaron progresivamente el derecho al espacio urbano de los sectores populares, sino también la ausencia de tales políticas o bien el aval y *laissez faire* estatal, como en el caso de los desalojos de ocupantes llevados a cabo por la empresa IRSA. Este aval y dejar hacer estatal en relación con los ciudadanos de segunda constituye, desde mi punto de vista, una política social y cultural de igual o mayor fuerza que aquellas que efectivamente se implementan en el radio de la ciudad.

El proceso de ennoblecimiento local basa su éxito tanto en la atracción de consumidores de clase media como en la búsqueda de expulsión de sectores populares con una semejanza de métodos: dinero en efectivo, anuencia o *laissez faire* gubernamental, y en síntesis, violencia inadvertida. Por lo que la violencia física de la expulsión compulsiva de antaño (expresada paradigmáticamente en la erradicación de villas miseria), se desplaza en la actualidad a una violencia simbólica que dificulta el trazado de una resistencia. Como señala irónicamente Lacarrieu (2002), el merecer la ciudad se construye, en tiempos de democracia, desde el acceso a la estetización de la ciudad. En tanto los ocupantes carecen de presión reivindicativa sobre el Estado, y a la vez son pobres ilegítimos a los ojos de la sociedad, el desalojo de estos sectores resulta más sencillo de viabilizar. El costo social siempre resulta menor que en el caso de una villa de mayor antigüedad y con fuertes relaciones clientelares con el Estado.

Por otra parte, la cultura, el patrimonio y el medio ambiente resultan argumentos eficaces para contribuir al desalojo. Lo cultural-histórico-patrimonial es vivido como auténtico, como pieza única insustituible, por encima de cualquier fin social que pasa a ser considerado contingente, masivo, y por tanto, intercambiable. El cuidado de los bienes culturales o patrimoniales es un argumento per se que no necesita convalidarse por la resolución de ninguna otra carencia: se trata de un valor por encima de cualquier otro, incluso el de la extrema indigencia. Todo lo que es considerado Cultura con mayúsculas, o bien patrimonio histórico –más allá de su antigüedad o autenticidad –, adquiere el estatuto de verdad última e indiscutible.

La inflación de la cultura, la memoria y los tesoros locales no hace sino redoblar la invisibilidad de los sectores populares que en apariencia no producen cultura. Bajo esta perspectiva, la cultura se corresponde con aquellas prácticas y expresiones alejadas de la reproducción material de la vida cotidiana. La enaltecida riqueza cultural encuentra en el caso estudiado un canon rígido, del que se deduce previsiblemente lo que queda dentro y fuera de tal denominación.

Las prácticas de los ocupantes de casas, en la medida en que están atadas a arreglos creativos y estrategias de lo que falta, no han de alcanzar jamás el estatuto de lo que metafóricamente sobra, o bien, de lo que es rico. En este sentido, tales prácticas no son consideradas auténticas portadoras de cultura,[20] por lo que tampoco merecen ser depositarias de una creencia.

La tensión entre deterioro social y riqueza cultural se expresa como si ambas tuviesen una lógica autónoma y no estuviesen siendo parte de una misma política del Estado, ciertamente esquizofrénica. La paradoja es que esta búsqueda de la diferencia es, no obstante, homogeneizante: algunos espacios se consagran en detrimento de otros, en los cuales lo diverso que se excluye está asociado, invariablemente, a formas de desigualdad.

En efecto, una de las posibilidades de recuperar para la ciudad – retomando una expresión cara a las instancias gubernamentales – estos barrios de los bordes como el Abasto consiste en localizar todo set de miserias, injusticias, desigualdades y violencias en un pasado todavía vivo en el espíritu, pero de ningún modo amenazante.

A pesar de su extraordinario peso, el imaginario oficial no logra eclipsar otros imaginarios urbanos y mapas mentales de los actores sociales locales – como los habitantes de casas tomadas –, que a partir de sus consideraciones sobre el espacio actúan en él, imprimiendo su propia impronta en cada uno de los lugares consagrados a partir de cierta memoria.

Como sostuve a lo largo del artículo, los ocupantes recurren a identidades múltiples con el objeto de recuperar cierto status de legalidad (que resulta sumamente difícil de remontar por el pecado original de romper candado o vulnerar la propiedad privada) y desplazar la atribución externa de identidad por parte de la sociedad que sí los esencializa, homogeneizándolos y silenciando sus diferencias.

Frente a la identidad esencial que les atribuye el Estado y buena parte de la sociedad, los ocupantes producen un desplazamiento constante de la diferencia para lograr, paradojalmente, una permanencia en la ciudad que les habilita la sobrevivencia.

María Carman
Doutora en Antropología Social. Universidad de Buenos Aires – CONICET. Buenos Aires, Argentina.
mariacarman@uolsinectis.com.ar

Notas

(1) La expresión casas tomadas sintetiza el fenómeno de las ocupaciones ilegales de baldíos e inmuebles en la ciudad de Buenos Aires por parte de individuos o familias de sectores populares. Ellos organizan su vida cotidiana en viviendas públicas o privadas abandonadas; depósitos o fábricas cerradas u otros lugares ociosos de la ciudad, sin mediar vínculo legal con sus propietarios. A partir de la década del '80, y con el ablandamiento de prácticas hacia el final de la dictadura militar (1976-1983), la problemática de las ocupaciones ilegales fue tomando relieve en Buenos Aires.

(2) The expression "casas tomadas" synthesizes the phenomena of the illegal occupation of vacant lots and buildings in the city of Buenos Aires by individual or families of the popular sector. They organize their daily lives in abandoned public or private buildings, closed down warehouses or factories or other idle spaces in the city, without mediating any legal contact with their proprietors. Since the 80s, and with the leniency in the practices towards the end of the military government (1976-1983), the illegal occupation issue began to take force in Buenos Aires.

(3) Una versión preliminar y más breve de este trabajo puede consultarse en Carman (2006a). La etnografía completa del caso descripto aquí se encuentra en Carman (2006b).

(4) Optamos por mantener la denominación de ocupantes – y evitar su traducción como *squatters* u *okupas* – pues esta categoría circunscribe una forma precisa de alteridad histórica. Dicha alteridad histórica remite, siguiendo a Segato (1999, pp. 171-172), a una serie de atributos de los grupos sociales cuyas maneras de ser "otros" en el contexto de la sociedad nacional se deriva de esa historia y hace parte de esa formación específica. Desde esta consideración inicial, resulta inteligible por qué la categoría de *squatter* (cuyo origen se remonta a ocupaciones de edificios en Europa, donde suelen desarrollarse organizaciones culturales y sociales de sectores de clase media) resulta inadecuada para aludir a "nuestros" ocupantes vernáculos, cuyo surgimiento histórico se articula con un contexto nacional diferente. Un equívoco similar puede ser señalado en torno a la extrapolación del término *okupas*. Más que importar nociones de identidad formadas en otros contextos nacionales, el desafío consiste en "...trabajar y dar voz a las formas históricas de alteridad existentes" (Segato, 1999, p. 184).

(5) La expresión refiere al fenómeno de las urbanizaciones cerradas en la ciudad: edificios perimetrados con vigilancia las 24 horas y espacios comunes para el descanso y la actividad física.

(6) La primera expresión es retomada de Lacarrieu (2002) y la segunda, del irónico texto de Fiori Arantes (2000a, p. 19), que alude al "espectáculo surrealista de empresarios y banqueros enalteciendo el "pulsar de cada calle, plaza o fragmento urbano" (…) hablando la misma jerga de autenticidad urbana, que se podría denominar culturalismo de mercado. Invirtiendo y proyectando de acuerdo a ella".

(7) La expresión está retomada a su vez de un texto de Redfield y Singer (1954 citado en Hannerz 1998, p. 205).

(8) Si bien hasta el momento referí primordialmente al impulso de la política municipal, estas operatorias de recualificación cultural pueden ser comandadas por actores públicos o privados, o bien por una combinatoria de ambos.

(9) Dicha organización autoritaria del espacio urbano en Barcelona también es abordada por Lacarrieu (2003, p. 16) respecto a la "limpieza étnica" que se está produciendo en la Rambla de Raval, donde "…se 'limpia el lugar' – con demoliciones de edificios – de paquistaníes y marroquíes hoy cotidianos al lugar, so pretexto de conservarlo para los 'inmigrantes' (sic), pero aunque no se aclare, para los de otro siglo".

(10) Irónico título de una nota periodística a propósito de la compra del predio del Mercado de Abasto (asociado a la figura mítica de Carlos Gardel) por parte del multimillonario húngaro George Soros, a través de la empresa IRSA (*Página 12*, 10/11/93).

(11) Cfr. el análisis que realiza al respecto Zukin (1996, pp. 13-23) sobre las ciudades históricas o bien sobre Disney World; si bien este último se trata de un caso más extremo, ya que se trata de un paisaje fundado para sustituir, en la medida de lo posible, la realidad social. Cfr. también el análisis que realizan O' Connor y Wynne (1997) sobre la ciudad de Manchester.

(12) En una ocasión, por ejemplo, la División Drogas Peligrosas de la Policía Federal allanó dos baldíos tomados de la cortada Carlos Gardel con el apoyo de perros adiestrados para detectar estupefacientes y un helicóptero que sobrevoló la zona (*Página 12*, 19/2/1994).

(13) El capital simbólico concierne, según la definición clásica de Bourdieu, al reconocimiento social que adquieren o no las formas de capital económico, cultural, social de los agentes. El escaso capital simbólico de estos ocupantes se vinculaba con un sinnúmero de factores; entre ellos el repudio social generalizado y la falta de políticas de integración por parte del Estado. De aquí que el mayor o menor poder de negociación que se establecía entre actores tan disímiles como los ocupantes ilegales, el Estado y el mercado se fue construyendo históricamente, a la luz de la relación de fuerzas imperantes en las diversas coyunturas.

(14) Las consecuencias no buscadas de las acciones, postula Giddens, pueden realimentarse y convertirse en condiciones inadvertidas de actos ulteriores (Cfr. Giddens 1995, pp. 45-52).

(15) Herzer et al. (1997, p. 200). La cita pertenece a un trabajo del Área de Estudios Urbanos del Instituto Germani sobre las percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional, en particular en la zona de la traza de la ex-Autopista 3. Me pareció interesante retomar textualmente el comentario, significativamente emparentado con lo que vengo trabajando con relación al barrio del Abasto.

(16) Aquí estoy parafraseando a Penna (1992, p. 3), quien utiliza la expresión "ser nordestino", considerando la identidad regional como una forma particular de identidad social. Ser de un cierto lugar no expresa, según la autora, un vínculo de propiedad sino una red de relaciones. Estas relaciones específicas generan diferencias internas: acceso diferencial a los bienes materiales y simbólicos y diferencias en el modo de vida y las prácticas culturales. Por lo tanto, muchas fuentes de distinción fundamentan identidades distintas a grupos de una misma región.

(17) Thrift 1993 citado por O' Connor y Wynne (1997, p. 204). Cfr. el interesante caso que presentan los autores respecto al barrio gay de Manchester, no previsto en el proyecto de reforma arquitectónica que contemplaba un patrón de gusto conservador.

(18) En el mismo sentido, el interesante trabajo de Magnani (2002) reivindica los las posibilidades que ofrecen las etnografías urbanas para superar estos abordajes “de fuera y de lejos” que privilegian las fuerzas económicas, la lógica del mercado, las decisiones de inversionistas y planeadores. Una mirada etnográfica “de cerca y de adentro” permite, por el contrario, incorporar otros actores y prácticas en el análisis de la dinámica de la ciudad; subvirtiendo la modalidad pasiva, dispersa o atomizada que los sectores relegados frecuentemente asumen en los estudios antes aludidos.

(19) Las torres también son consideradas por diversos actores de la ciudad como “...el aporte más negativo y menos contemplativo para con la ciudad, ya que sus características no responden en absoluto a los rasgos distintivos y topológicos de Buenos Aires” (*Revista Summa*, 1999, n. 35).

(20) Aquí evoco la idea de autenticidad de Trilling retomada por Gonçalves (1988, pp. 264-266), en donde lo auténtico es identificado con lo original, y lo inauténtico con la copia o la reproducción. Si bien la noción de autenticidad es utilizada inicialmente por el autor para pensar cómo presentamos nuestro self en nuestras interacciones sociales, resulta igualmente válida para pensar los objetos. Esta concepción, a mi entender, un tanto purista de la autenticidad – inculada a la idea de sinceridad –, resulta no obstante un punto de partida interesante desde donde interpretar cómo los bienes culturales que conforman determinados patrimonios tienden a perder su aura y a desenvolverse en una forma no aurática de autenticidad.

Referências

ARANTES, A. (1989). "La preservación del patrimonio como práctica social". In: AAVV. *Antropología y políticas culturales. Patrimonio e identidad*. Buenos Aires, Rita Ceballos.

_____ (1997). "A guerra dos lugares. Fronteras simbólicas e liminaridades no espaço urbano de São Paulo". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e Globalização*. *Ensaios de sociologia*. Oeiras, Celta.

_____ (2002). "Cultura, ciudadanía y patrimonio en América Latina". In: LACARRIEU, ALVAREZ e PALLINI. (comp.). *La Gestión Cultural Hoy*. Buenos Aires, Ciccus.

BONFIL BATALLA, G. (1989). "Identidad nacional y patrimonio cultural". In: AAVV. *Antropología y políticas culturales. Patrimonio e identidad*. Buenos Aires, Ed. Rita Ceballos.

BOURDIEU, P. (1989). *Estructuras sociales y estructuras mentales. Prólogo de La Noblesse d' Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Editiones de Minuit.

CARMAN, M. (2006a). El barrio del Abasto, o la invención de un lugar noble. *Revista Runa.* Buenos Aires, n. XXV, pp. 79-96.

_____ (2006b). *Las trampas de la cultura. Los intrusos y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires, Paidós.

DE ARAUJO PINHO, O. (1996). (inédito) *Descentrando o pelo: narrativas, territorios e desigualdades Raciaos no Centro Histórico de Salvador*. Tese de Mestrado. Campinas, Unicamp.

DE CERTEAU, M. (1996). *La invención de lo cotidiano*. México D.F., Universidad Iberoamericana.

DELGADO, M. (1998). "Las estrategias de memoria y olvido en la construcción de la identidad urbana: el caso de Barcelona". In: HERRERA GÓMEZ, D. (coord.). *Ciudad y Cultura. Memoria, Identidad y Comunicación*. Antioquia, Ediciones Universidad de Antioquía.

FIORI ARANTES, O. (2000a). Pasen y vean… Imagen y city marketing en las nuevas estrategias urbanas. *Punto de Vista.* Buenos Aires, n. 66, pp. 16-19.

_____ (2000b). *A cidade do pensamiento unico. Desmanchando consensos*. (en coautoría con Vainer, Carlos). Petrópolis/Rio de Janeiro, Vozes.

FORTUNA, C. (1997). "Evora: un caso de destradicionalización de la imagen de la ciudad". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização*. *Ensaios de sociologia*. Oeiras, Celta.

GARCÍA CANCLINI, N. (1992). *Culturas híbridas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

_____ (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México D.F., Editorial Grijalbo.

GIDDENS, A. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires, Ediciones Amorrortu.

GONÇALVES, J. (1988). Autenticidade, Memoria e Ideologías Nacionais: o problema dos patrimonios culturais. *Estudos Históricos.* Rio de Janeiro, I, 2, pp. 264-275.

GUBER, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires, Legasa.

HANNERZ, U. (1998). *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Madrid, Ediciones Cátedra.

HERZER, H. et al. (1997). Aquí está todo mezclado... Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional. *Revista Mexicana de Sociología.* México, v. 59, n. 4, pp. 187-217.

LACARRIEU, M. (2000). (inédito) El patrimonio: ¿un nuevo rostro de la sociedad contemporánea? III CONGRESO CENTROAMERICANO DE ANTROPOLOGÍA. Universidad de Panamá.

_____ (2002). Entre vidrios polarizados y fortalezas blindadas: ¿ciudades en guerra? En: AAVV. T*erritorio y Cultura. Territorios de Conflicto & Cambio Socio Cultural.* Manizales, Universidad de Caldas.

_____ (2003). "San Pablo busca su identidad. El 'efecto Viva o Centro' en el renacimiento del centro histórico". En: ARANTES, A. (org.) *Cidades Brasileiras. Entre a Memoria e a História*. Campinas, Editora Unicamp.

_____ (2003b). (inédito) Buenos Aires: estrategias de cultura y naturaleza en el marco de la crisis de

MAGNANI, J. G. (2002). De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, pp. 11-29.

O' CONNOR, J. e WYNNE, D. (1997). "Das margens para o centro. Produção e consumo de cultura en Manchester". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e Globalização. Ensaios de sociologia*. Oeiras, Celta.

PENNA, M. (1992). *O que faz ser nordestino. Identidades Sociais, intereses e o "escandalo" Erundina*. Rio de Janeiro, Cortez.

PRATS, Ll. (1996). "Antropología y patrimonio". In: PRAT, J. (ed.) *El quehacer de los antropólogos. Homenaje a Claudio Esteva*. Barcelona, Ariel.

SEGATO, R. (1999). Identidades políticas/Alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global. *Anuário Antropológico.* Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, n. 197, pp.

ZUKIN, Sh. (1996). Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. *Revista do Patrimonio Historico e Artistico Nacional.* Rio de janeiro, n. 24, Cidadania (Curadoria Antonio Arantes).

Texto recebido em 20/jun/2009
Texto aprovado em 15/set/2009

Contradições e políticas de controle no espaço público de Barcelona: um olhar sobre a Praça dels Àngels

Contradiction and control policies in the public space of Barcelona: observation of Plaza dels Àngels

Ana Carla Côrtes de Lira

Resumo

As Olimpíadas de 1992 representaram um marco na transformação urbana de Barcelona, projetando-a mundialmente como polo cultural, de entretenimento e negócios. No processo de conformação dessa nova cidade mundial, as diretrizes para a remodelação e produção do espaço público obedeceram à lógica dos grandes investidores, negligenciando a população habitante em detrimento das ambições políticas e econômicas. Dentre as intervenções emblemáticas desse período, destaca-se o MACBA e sua Praça dels Àngels, no antigo bairro do Raval. Tomando essa praça como unidade de observação etnográfica, o presente artigo tem como objetivo ilustrar estratégias e consequências da política de controle do espaço urbano na cidade pós-olímpica e parte da hipótese de ser o poder público o principal promotor do processo de gentrificação verificado nesse espaço.

Palavras-chave: Jogos Olímpicos; Barcelona; espaço público; políticas de controle; gentrificação.

Abstract

The 1992 Olympics were a landmark in the urban transformation of Barcelona, which, since then, has been projected to the world as a cultural, entertainment and business pole. In the process of shaping this new world city, the guidelines for the remodeling and production of public space have followed the logic of large investors, neglecting the population in favor of political and economic ambitions. Among the emblematic interventions that stand out in this period are the MACBA and its Plaza dels Angels, in the old quarter, called Raval. Using this square as a unit of ethnographic observation, this article aims to illustrate the strategies and consequences of political control of urban space in the post-Olympic city, and takes as a hypothesis the action of the government as being the main promoter of the process of gentrification seen in this space.

Keywords*: Olympic games; Barcelona; public space; control policies; gentrification*

Introdução

Localizado no Raval, um bairro historicamente complexo e multicultural, o Museu de Arte Contemporânea de Barcelona (MACBA) faz parte de um conjunto de intervenções iniciadas na área Cidade Velha por ocasião dos Jogos Olímpicos de 1992, que integram o imenso cenário construído para a cidade cosmopolita que se tornou Barcelona desde então. A Praça dels Àngels, ao invés de espaço de convívio social para o bairro, foi claramente concebida como um espaço de contemplação da atraente e escultural obra de Richard Meier. Onde antes se viam ruas escuras, insalubres e inseguras, abriu-se uma praça dura, sem muitas mais opções além do potencial para uma grande zona de passagem. No seu entorno, alguns equipamentos culturais garantem um fluxo constante de turistas, estudantes, artistas, esportistas que se misturam aos moradores do bairro. O que pode acontecer em um espaço como esse?

Os resultados da leitura etnográfica contidos no texto que segue são fruto de trabalhos de campo realizados nos meses de março e abril de 2009 e em março de 2010.

À primeira vista

Sim, a Praça dels Àngels é um espaço múltiplo e conflituoso. Essa é uma observação já aprofundada e discutida por alguns estudiosos da cidade, como se verá mais adiante, entre eles arquitetos, antropólogos e geógrafos. No entanto, não é preciso ser um *expert* em assuntos urbanos para perceber a peculiaridade desse espaço, onde a reunião de contrastes se faz sua característica mais contundente. Impossível que o visitante distraído que passeia pelas ruas estreitas do Raval, ao chegar à Praça dels Àngels, não se maravilhe ou no mínimo se admire com a súbita abertura de um grande vazio, um suspiro após um caminho de ruas estreitas, retas, escuras e intensamente disputadas com outros transeuntes que se deslocam em ritmos e direções variadas. Impossível que seus olhos não se contraiam (especialmente se faz um dia de sol) ante a brancura do imenso edifício em cuja base de granito cinza se vê o letreiro que diz: "*Museu d'Art Contemporani de Barcelona"…*

(Ato único sem falas. Cena 1. Entra personagem vestido de turista)

...Neste momento, o visitante se dá conta de que está diante do MACBA, o famoso edifício que está no guia de viagem que leva em sua mochila. Abre o guia e lê: "O MACBA, famoso por suas exposições alternativas é uma obra do arquiteto Richard Meier. No seu entorno sempre há jovens barceloneses que praticam skateboard ou fazem manobras em patins". [1] Sem pestanejar, pega sua câmera e começa a registrar tudo o que vê. Como vinha das Ramblas, já tinha o Museu em seu ângulo perfeito para ser fotografado. Decide aproximar-se e, ao atravessar a Rua dels Àngels, já avista um grupo de *skaters*, conforme lhe prometia seu guia: boas fotos! Buscando um cantinho para descansar um pouco, avista muitas pessoas sentadas em uns degraus diante do Museu. São bancos? Mesmo sem chegar a uma conclusão, busca um espaço livre e se acomoda. Enquanto descansa, observa os grupos de estudantes e turistas que

saem do MACBA; uma jovem latino-americana que passa com um carrinho de bebê; uma velhinha que caminha bem devagar e quase é derrubada por dois *skaters*; um homem que joga bola com seus dois filhos. Decide dar uma verificada nas fotos que acaba de fazer e é surpreendido por paisagens que ainda não tinha percebido: ao dar um *zoom* no *display* da câmera, enxerga, num canto da praça, dois moradores de rua dormindo. Outra foto revela, em plano de fundo, janelas de casas velhas e varais de roupas. Só então, através das lentes, se dá conta da gente que habita ao redor do Museu. Seu breve momento de reflexão é interrompido pela chegada de um carro da polícia. De súbito os *skaters* se dispersam enquanto o carro dá voltas lentamente pela praça e estaciona no seu centro, já esvaziado. Dois policiais saem do carro e se aproximam do casal que dorme no chão. Em poucos segundos se distanciam e o casal deixa a praça levando seus pertences. Tudo muito rápida e calmamente. "Que amável essa polícia de Barcelona", pensa. Ao se dar conta do tempo que já havia passado ali, nosso amigo visitante se apressa em seguir caminho. Não sem antes passar num restaurante ali do lado para comprar uma garrafa de água. Admira-se com o preço e lembra que no caminho tinha passado por uma loja de paquistaneses onde, seguramente, poderia comprá-la por um preço bem mais acessível. Pega de novo o guia que lhe dá as indicações do seu próximo destino e segue a passos largos e rápidos em direção ao Bairro Gótico. (Fim da cena 1)

A narrativa ficcional, porém baseada em fatos reais, reúne alguns elementos importantes para a leitura da Praça dels Àngels: a presença imponente do MACBA, impactando não apenas a paisagem como a dinâmica cotidiana do bairro; a presença dos *skaters* como parte já integrante da imagem comercializada desse espaço, como ponto de atração e, ao mesmo tempo, conflito; a presença de usuários com diferentes perfis e motivações; a presença de um entorno visivelmente contrastante, social e culturalmente, em relação ao que se propõe um equipamento como o MACBA; e, por fim, a presença da polícia exercendo a vigilância necessária à manutenção da ordem nos espaços públicos.

Tomando esse espaço emblemático de Barcelona como unidade de observação, o ensaio que se segue tem como objetivo ilustrar as estratégias e consequências da política de controle do espaço urbano na cidade pós-olímpica. Para tanto, propõe-se abordar o problema desde as perspectivas do planejamento (poder público), da criação (arquiteto) e da apropriação dos espaços públicos (usuário).

Perspectiva 1: o Poder Público

Políticas públicas rumo a Barcelona, "cidade: mundial, global, multicultural, cosmopolita, multiplicada, urbanal…"

Ao pensar em Barcelona, de uma forma geral, algumas das referências que vêm logo à mente são: a arquitetura de Gaudí, o urbanismo de Cerdà, a arte de Mirò e, talvez antes mesmo, o time do Barça. Estes, entre muitos outros, integram a lista de atrativos que hoje motivam o deslocamento de milhões de turistas e algumas centenas de milhares de estudantes e executivos por ano. E, entre eles, poucos conhecem os bastidores de um fato de importância decisiva para o desenvolvimento do cenário urbano atual: os Jogos Olímpicos de 1992.

Conquistar o posto de cidade-sede das Olimpíadas de 92 foi uma verdadeira tacada de mestre do prefeito Pasqual Maragall. As cifras bilionárias que a partir de meados da década de 80 seriam investidas na cidade eram justo

o que ele necessitava para pôr em ação o seu plano de transformação urbanística e projeção de Barcelona para o mundo.

Hoje, a capital catalã – que disputa com Madri o posto de cidade mais importante do país – já figura em listas oficiais das cidades consideradas globais por especialistas de todo o mundo, a exemplo da Globalization and World Cities Study Group & Network (GaWC).[2]

O caráter globalizado e híbrido das metrópoles contemporâneas vem dando margem à massificação e proliferação, rótulos que tentam dar conta da complexidade desses novos contextos urbanos. Seria a Barcelona de hoje uma cidade Global? Mundial? Multiplicada? Urbanal? Multicultural? Cosmopolita? Arrisco assinalar a opção *"Todas as alternativas anteriores"*. Sem a pretensão de esgotar a riqueza da discussão em torno dessa "sopa de conceitos" (que, por certo, poderia se estender em muito mais linhas), limito-me a enfocar apenas alguns aspectos relevantes para o tema em questão.

O termo *cidade global,* da maneira como propõe a socióloga holandesa Saskia Sassen, relaciona-se, originalmente, com os impactos gerados pelo processo de globalização da economia em grandes cidades. Refere-se às metrópoles que, a partir da década de 70, adquiriram papéis de destaque nas funções de organização e controle sobre a economia global e sobre os fluxos de investimentos em escala planetária (Sassen, 1999).

O antropólogo sueco Ulf Hannerz, no seu livro *Conexões Transnacionais*, faz uma retrospectiva do conceito de *cidade mundial*, no qual o papel econômico das cidades sempre é visto como impulsionador de uma nova ordem social e territorial. Uma importante contribuição de Hannerz é a ênfase no papel cultural que estes novos polos econômicos desempenham no cenário mundial, ao serem consideradas como "fontes bastante duráveis de nova cultura" (Hannerz, 1998). Na sua categorização dos tipos sociais de máxima importância na formação das cidades mundiais contemporâneas figuram: trabalhadores de empresas transnacionais, imigrantes de países de Terceiro Mundo, pessoas ligadas à arte em geral e os turistas. Segundo Hannerz, a cidade mundial se estrutura para dar suporte às demandas desses personagens, sem os quais não se sustenta.

No seu conceito de *cidade multiplicada*, o geógrafo espanhol Francesc Muñoz acrescenta ao debate as questões relativas aos desdobramentos desse mesmo processo sobre a paisagem urbana:

> O que chamo de cidade multiplicada é o resultado dessa proliferação de formas urbanas híbridas na qual confluem três processos simultâneos (...): em primeiro lugar, uma nova definição da centralidade urbana e as funções a ela associadas. Em segundo lugar, uma multiplicação dos fluxos e as formas da mobilidade no território. Finalmente, a aparição de novas maneiras de habitar tanto a cidade quanto o território. (Muñoz, 2008, p. 19)

Já na ideia de *cidade urbanal*, Muñoz refere-se à exacerbação do consumo e das atividades relacionadas ao lazer, à cultura e ao turismo global. Em suas palavras, entre os requisitos básicos à urbanalização estão: a imagem como primeiro fator da produção de cidade, a necessidade de condições suficientes de segurança urbana e o consumo do espaço urbano em tempo parcial (ibid., p. 67).

Na visão do antropólogo catalão Joan J. Pujadas, *cosmopolitismo* e *multiculturalismo* representam duas leituras diferentes do processo de mestiçagem cultural comum às cidades mundiais:

> É importante sinalizar que o processo de mestiçagem cultural na grande cidade é uma realidade única, indivisível, na qual intervêm tanto as influências culturais dos centros hegemônicos como aquelas outras influências, muitas vezes rejeitadas conscientemente pelos cidadãos, aportadas pelas manifestações culturais dos representantes de grupos minoritários. No entanto, para fins analíticos, vale a pena distinguir estes dois tipos de influências: as primeiras fazem parte daquele tipo de mestiçagem que chamamos de cosmopolitismo, enquanto para as segundas reservaremos o termo multiculturalismo. (Pujadas, 2003, p. 151)

Voltando ao caso de Barcelona e enfocando mais especificamente nosso objeto de estudos, a Praça dels Àngels, podemos estudá-la desde a ótica de alguns desses conceitos, admitindo o caráter emblemático desse espaço dentro do processo de transformação urbana da capital catalã. Um simples passeio pela praça, ao observador minimamente atento, oferece um panorama multicolorido em meio a um cenário branco e cinza, uma pequena mostra da Barcelona pós-olímpica, a cidade cosmopolita e ao mesmo tempo multicultural, de acordo com a caracterização de Pujadas.

As dicotomias que marcam a relação cosmopolitismo x multiculturalismo refletem uma realidade urbana composta pela superposição das demandas da "cidade-urbanal" Barcelona, ditadas pelos setores imobiliário, comercial e turístico, em detrimento das necessidades cotidianas do cidadão comum, especialmente se este pertence aos ditos grupos minoritários. Uma realidade fortemente impactada pela atuação de um conjunto de agentes voltados à "constituição de Barcelona como um nódulo simbólico e econômico da globalização dentro da área euromediterrânea" (ibid., p. 147).

Nesse sentido, um dos principais componentes que caracteriza a atuação desses agentes (associação do poder público com a iniciativa privada) é a importância da imagem como elemento essencial à transformação urbana. Desde o fim do regime franquista na Espanha, quando as cidades espanholas passam por um processo de ressignificação, a renovação da imagem da cidade aparece como diretriz da política urbana e adquire o valor simbólico das mudanças que se passavam na sociedade. Mais que isto, o urbanismo se converte em "instrumento de comunicação dos novos ideais democráticos" (Muñoz, 2008, p. 151). Tal como nas palavras de Pujadas "O poder da imagem transmite a imagem do poder" (Pujadas, 2003, p. 153), vemos a imagem urbana refletir as aspirações dos que mandam, constantemente reinventando uma política de controle urbano que é tão antiga nas sociedades quanto a própria noção de cidade.

Na década de 1980, a política urbana de Barcelona se orienta no sentido da reabilitação de moradias no centro histórico como estratégia de preservação e reconstrução, e da reurbanização do espaço público, ações claramente inspiradas no discurso de Oriol Bohigas (1986), então Secretário de Urbanismo da Prefeitura de Barcelona. Nesse marco, se estabelece a criação e o início da proliferação das chamadas praças duras,

> [...] espaços públicos inspirados na imagem tradicional da praça, porém utilizando materiais e superfícies novas junto a um mobiliário urbano composto por elementos claramente artificializados (...). As praças duras aproveitavam a superfície existente desenhando espaços públicos com materiais certamente duros em termos de percepção urbana: pavimento e metal substituíam a madeira e a grama, criando uma imagem que continuava com a decoração de interiores, bares e restaurantes que naqueles momentos caracterizavam o cada vez mais conhecido internacionalmente *design* local...(Muñoz, 2008, pp. 154-155)

Assim, neste momento, observa-se o gérmen da homogeneização estética dos espaços públicos, a utilização de uma mesma linguagem visual que conecta e promove a fusão da cidade com os espaços de consumo.

No que diz respeito à política de reabilitação de moradias no centro histórico, a estratégia adotada segue o velho discurso reformista/higienista do século XIX, reforçado pela adesão da cidade, em 1986, ao projeto Cidades Saudáveis, promovido pela Organização Mundial de Saúde. A insalubridade e a pobreza, ou seja, a degradação física e social que se faziam presentes disseminavam uma péssima reputação, repleta de preconceitos em relação a essa zona tão importante da cidade. Esse ato culmina com a declaração do conjunto da Cidade Velha como Área de Reabilitação Integrada (ARI), dentro do marco dos PERI (Planos Especiais de Reforma Interior) elaborados para diferentes áreas da cidade.

Na segunda metade dos anos 80, a confirmação do plano de sediar as Olimpíadas de 1992 representou uma oportunidade de pôr em ação uma profunda transformação da cidade e promover sua projeção em níveis internacionais. Os dois eixos prioritários do começo da década são superpostos pelo investimento em projetos de grande escala, a definição de pontos de interesse a partir das lógicas turística e imobiliária e o processo de venda do espaço urbano ou como propõe Francesc Muñoz, a brandificación. Segundo Muñoz, a *brandificación* da cidade se refere a

> [...] um processo pelo qual os valores e atributos das marcas vieram passando do anúncio em suportes diversos a sua materialização em entornos físicos e espaços urbanos concretos, até o ponto de configurar um espaço fisicamente descontínuo que cruza territórios, estados e continentes, mas que mostra uma contiguidade claríssima dos formatos visuais e dos recursos iconográficos que suportam a *brandificación*. O resultado inevitável deste processo é a conversão da própria cidade em uma marca. (Ibid., p. 164)

Nesse contexto, o espaço público perde o protagonismo na pauta das políticas públicas e passa à categoria de resquício, de espaço de passagem e de mobilidade, como sinaliza Ignasi de Solà-Morales: "Um programa de verdadeira construção de espaço público a partir dos resíduos, dos interstícios e das bordas inacabadas, abandonadas pelo urbanismo desenvolvimentista" (Solà-Morales, 1992).

Em meio às confabulações da cidade mundial em construção, a Cidade Velha se torna um importante ponto de convergência de interesses, sobretudo turísticos. A política de moradias agora se vê impulsionada pelo já conhecido potencial transformador dos equipamentos culturais inseridos nos centros

históricos. No seguinte processo de renovação dessa zona da cidade, o bairro do Raval, principal núcleo de confluência da marginalidade e prostituição de Barcelona, adquire caráter emblemático.

O velho bairro obreiro foi, desde sempre, o lugar dos estrangeiros, dos imigrantes, um espaço marcado pela heterogeneidade:

> A superposição de ordens e a heterogeneidade da sua população serviram de base para a construção de uma imagem perdurável de desordem social e uma variedade de respostas mediadas pelos discursos morais, científicos ou de reforma social. (Maza, McDonogh e Pujadas, 2005, p. 116)

De fato, o Raval sempre foi (e continua sendo) o nó social de Barcelona, a vitrine viva do multiculturalismo que a cidade cosmopolita insiste em esconder debaixo do tapete, mas que, no entanto, segue escapando pelas bordas. O discurso reformista sanitarista e, sobretudo, moral está presente desde o século XIX, quando o bairro abriga uma série de fábricas e concentra, em altíssima densidade, um farto contingente de população imigrante e marinheiros, por sua proximidade com o porto. Na zona sul do Raval, a fama de Bairro Chino[3] se faz emblema desse território foco de degradação, desvio moral e vergonha para a sociedade barcelonesa. As péssimas condições de habitabilidade o converteram, ao longo dos tempos, em bairro transitório, ou seja, o primeiro ponto de estância dos estrangeiros que chegavam para viver na cidade. Essa dinâmica trouxe sérias consequências do ponto de vista de sua mobilização comunitária:

> Para a maioria dos atores sociais a prioridade consistia em escapar do bairro, antes que tentar modificar as suas condições de vida ou a sua imagem. A transitoriedade e a desvinculação dos moradores com relação ao seu entorno social imediato são, assim, duas das características distintivas desse conglomerado urbano. (Ibid., p. 119)

No dito período de transformação da cidade, a população habitante do bairro se constitui, principalmente, de antigos trabalhadores obreiros, imigrantes espanhóis e de outros países, sobretudo de Marrocos, Filipinas, Paquistão e latino-americanos.

No longo processo de intervenção urbanística que tem início nos anos 80, em nome da melhora das condições de vida no bairro e sob o *slogan* "Em primeiro lugar estão as pessoas", o poder público, apoiado pelo capital privado, promove desapropriações, demolições, reabilitação de moradias, abertura de praças e, principalmente, inserção de equipamentos culturais e educacionais. Como parte de uma "cultura de controle, de intervenções urbanísticas e de repovoamento humano" (ibid., p. 120), a Prefeitura de Barcelona aposta na gentrificação[4] do bairro como solução para a transformação de sua imagem e sua ressignificação no imaginário urbano.

> Trata-se de um "contramovimento" social, que tentou dar resposta a problemas reais e às imagens estigmatizadoras que caracterizam o bairro e que, além disso, predeterminou a vida dos seus moradores e induziu às transformações contemporâneas. (Ibid., p. 120)

A política de controle do espaço urbano, já mencionada na escala da cidade, aqui se vê reproduzida na escala do bairro e acompanhada de ações de desmobilização social, disfarçadas por meio de *slogans* e discursos cheios de boa vontade. Apesar disso, não se pode deixar de considerar a existência de uma parcela considerável de população beneficiada pelas intervenções promovidas na Cidade Velha, muitos deles, inclusive, habitantes do Raval, a exemplo dos pequenos comerciantes.

... E a Praça dels Àngels tem o orgulho de apresentar... O MACBA!

> [...] Barcelona pode ser exibida em todo o mundo como exemplo de geração de grandes infraestruturas culturais, com essa dupla função de exaltação dos poderes políticos e de acompanhamento regenerador – tanto no sentido morfológico como "moral" – de grandes dinâmicas de gentrificação de centros urbanos até o momento deteriorados e problemáticos. (...) No marco do mencionado PERI da Cidade Velha se destaca, nessa linha e com outras intervenções em outras zonas, o estabelecimento em meados dos anos 90 de um grande *cluster* cultural no nordeste do Raval, um conjunto de grandes instalações culturais, entre as quais se destacam a reutilização da antiga Casa de Caridade para o Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona – CCCB – e o Centro de Estudos e Recursos Culturais – CERC, e do que foi o Convento dels Àngels para o estabelecimento do Fomento das Artes Decorativas – o FAD, mas, sobretudo, a construção do MACBA, o Museu de Arte Contemporânea de Barcelona... (Delgado, 2008)

Dentro da política de "esponjamento"[5] do Raval, iniciada em fins do século XX, que inclui a recuperação de moradias, inserção de equipamentos culturais, educacionais e obras arquitetônicas e urbanísticas de grande impacto, a construção do MACBA (inaugurado em 1995) e da Praça dels Àngels é a intervenção que melhor responde às aspirações da cidade global. A geração de uma nova dinâmica, protagonizada por um novo perfil de usuários e, principalmente, sua inclusão na rota turística da cidade, cumprem com o claro objetivo de aniquilar do Raval, de uma vez por todas, o persistente e generalizado estigma de Bairro Chino.

Ao confrontar essa dinâmica presente na Praça dels Àngels com a dinâmica ocasionada pela abertura da Rambla do Raval (outro projeto emblemático do bairro, distante do MACBA apenas algumas quadras), percebe-se claramente os distintos processos de apropriação, diretamente relacionado ao tipo de público a quem vai direcionada a intervenção. A Rambla do Raval, construída a partir da demolição de 62 edifícios, que causou o deslocamento de 1.800 moradores, é o resultado da obra de maior superfície afetada em toda a Cidade Velha. No entanto, ao contrário do que aconteceu com o MACBA, essa intervenção não proporcionou a inserção de um equipamento com a função de atração de um novo público. Tudo o que se ofereceu foi um calçadão de pedestres de dimensões assombrosas em comparação com a escala do bairro (58m de largura x 317m de comprimento), onde "domina a ideia de produzir um grande vazio, adornado com palmeiras e fileiras de bancos. Em todo o espaço

central, apenas se colocou uma fonte e nos dois extremos equipamentos para a coleta de lixo" (Maza, McDonogh e Pujadas, 2005, p. 125). Ao seu redor, além de velhas edificações que são os "restos" da vizinhança destruída, hoje se podem ver estabelecimentos comerciais, restaurantes e o Hotel Barceló Raval, cujo autor-referenciado *design* é tão desprovido de graça e tão contrastante com o entorno que tem o potencial de causar um verdadeiro choque no transeunte.[6] Para preencher o vazio de seu novo "Frankenstein", a Prefeitura de Barcelona segue, desde 2000, ano de seu nascimento, promovendo eventos, feiras, campanhas e todo o tipo de atividades que ajudem a justificar a "necessidade" desse espaço para o bairro. O processo de apropriação da Rambla pelos moradores vem acontecendo de maneira lenta e gradual, mas, ainda que se encontrem crianças jogando bola, pessoas mais velhas tomando sol ou grupos de paquistaneses e marroquinos sentados nos bancos durante todo o dia, esse parece ser um espaço predestinado à vigilância e à previsibilidade.

Como parte da mesma política de controle, mas com características bem diferentes, a construção do MACBA trouxe para o seio do Raval um equipamento/monumento com esfera de alcance urbano, e não apenas de bairro. Mais que a excelência de abrigar o Museu de Arte Contemporânea de Barcelona, o edifício assinado pelo célebre arquiteto estadunidense Richard Meier se converteu em principal ponto de visitação turística do Raval.

Perspectiva 2: o Arquiteto

O Projeto

> Tudo começou com uma pergunta de Pasqual Maragall, então prefeito de Barcelona: "Que tipo de edifício você gostaria de construir na cidade?". "Minha resposta foi simples", disse Meier. "Um museu". Assim nasceu o MABCA.[7]

Ao convidar uma estrela internacional da arquitetura para fazer um projeto para a cidade, seja este qual fosse, Pasqual Maragall colocava em ação seu plano de inserir Barcelona na rota do turismo mundial. Não importava se a marca Richard Meier estaria assinada em um museu, um teatro, um parque, o importante era tê-la. Diante da afirmação acima, duas das muitas perguntas que não se pode deixar de formular são: se Meier não houvesse escolhido projetar um museu, seria convidado para o MACBA outro célebre arquiteto de fama mundial? Em que medida a escolha do arquiteto ou os méritos da sua obra influem na dinâmica que se gerou no bairro em virtude do MACBA?

Nas descrições que podem ser encontradas no seu *website*[8] ou em livros publicados com as obras de Meier, os aspectos sempre presentes a respeito do projeto do MACBA são a transparência, a luminosidade, o uso do branco (característico nas obras do arquiteto), a relação interior/ exterior, as rampas de circulação, a flexibilidade e multiplicidade de espaços expositivos, o jogo de volumes, os elementos

esculturais. Sobre o contexto urbano, o discurso se refere basicamente a suas diretrizes de situação no terreno e a suas referencias históricas de bairro industrial no século XIX.

> A natureza dos caminhos e rotas existentes no local é refletida na organização do edifício, mais notadamente na entrada principal, que é acompanhada por uma passagem de pedestres entre o museu público Sculpture Garden e uma praça recém-criada na frente do Museu, a ser conhecida como a Praça dels Àngels. Esse caminho se unirá à passagem existente que atravessa a cidade antiga.[9]

No texto acima, Meier justifica a organização e a orientação do edifício em virtude dos caminhos preexistentes e sinaliza a criação da Praça dels Àngels como uma área que conecta o projeto à malha urbana da cidade antiga. Em textos encontrados em livros e na internet sobre essa obra, nenhuma observação concreta sobre a população habitante do bairro foi encontrada. Na volumetria do MACBA residem referências a uma antiga fábrica demolida em parte do seu terreno, no entanto, os blocos de casas residenciais contíguos a ela não mereceram nenhum tipo de destaque.

O fato de que o contexto social do bairro não se faz presente no discurso do arquiteto não significa que ele o ignorasse. Certamente, Meier conhecia o Raval o suficiente para saber que tipos de atividades deveriam ser suprimidos, a pedido de seu cliente. Nesse caso, como em muitos outros que se multiplicam nas metrópoles, o discurso acompanha as necessidades do contratante e aborda os temas de seu interesse.

Entre as diversas críticas que fazem os antropólogos à atuação do arquiteto no espaço urbano está a exacerbação da obra em detrimento dos habitantes: seja em edificações pequenas, monumentais ou mesmo numa praça, o lápis (ou melhor, o mouse) do arquiteto carrega a responsabilidade de deixar sua maneira de ver o mundo materializada na cidade. Durante o processo criativo, para muitos arquitetos, não se faz necessário saber a opinião dos que precisarão conviver com a sua criatura, tampouco compreender como ela afetará a vida de seu entorno imediato. A seriedade do papel da arquitetura na construção da imagem e da dinâmica urbana parece ser colocada num plano inferior ao da necessidade de deixar um carimbo na paisagem.

No entanto, jogar a culpa da proliferação do "urbanismo de marca" unicamente nos arquitetos seria um equívoco grave e ingênuo. Se a prática hoje é esta, deve-se ao fato de existirem clientes ávidos para contratá-los e, diga-se de passagem, a qualquer custo. Como bem observa Llàtzer Moix, em seu livro *Arquitetura Milagrosa* (Moix, 2010), recém-lançado na Espanha, o efeito Guggenheim na pequena Bilbao resultou em uma frenética caça aos "arquitetos estrela" e suas "arquiteturas espetaculares" como alternativas para o futuro das cidades espanholas. Que cidade hoje em dia não sonha em ter uma obra de Frank Ghery? Ou de Toyo Ito? Ou de Niemeyer? Ou do próprio Meier?... (e tantos outros nomes internacionais).

O problema neste caso não é especificamente a assinatura que leva a obra, mas sim a carga ideológica contida nela. Distante do MACBA apenas 1,5km, outro exemplar das grifes arquitetônicas de Barcelona, porém fruto de diretrizes políticas de outra natureza, parece denunciar a arquitetura em função dos interesses guiados pelo consumo:

> A abordagem de Meier para a antiga fábrica foi diferente da adotada por Enrique Miralles, que restaurou o Mercado Santa Caterina no vizinho bairro Gótico. Enquanto o projeto de Miralles foi fortemente influenciado pelas características da cidade à sua volta e manteve as paredes que circundavam o mercado danificado, Meier criou uma construção completamente nova no espaço aberto próximo à Rambla, que é uma área muito frequentada por turistas. (Englert, 2010, p. 56)

Outro importante aspecto a ser considerado é que a cidade para qual esses famosos arquitetos projetam é a cidade dos transeuntes, dos turistas, dos *commuters,* dos territoriantes. Segundo Francesc Muñoz

> [...]territoriantes são habitantes a tempo parcial, que utilizam o território de maneiras distintas em função do momento do dia ou do dia da semana e que, graças às melhoras nos transportes e nas telecomunicações podem desempenhar diferentes atividades em diferentes pontos do território de uma forma cotidiana. (Muñoz, 2008, p. 2)

O termo *commuters* é usado pelo antropólogo Pujadas para referir-se aos cidadãos que vivem em uma cidade e se deslocam para outra para trabalhar (Pujadas, 2005, pp. 31-46). Esses personagens transitórios, porém de presença constante no espaço público, são os verdadeiros habitantes da cidade mundial, como também observou Ulf Hannerz em suas classificações. A serviço desse público – e cada vez mais distantes do cidadão comum – estão as políticas de reabilitações urbanas e os investimentos milionários em infraestrutura turística e *marketing* urbano.

Voltando uma vez mais à Praça dels Àngels, na visão de antropólogos,

> [...] a função estética mais óbvia desse espaço, que poderíamos considerar como emblemático das práticas de contramovimento, é mostrar o contraste entre a luz branca e os espaços amplos da praça e a escuridão dos elementos a serem regenerados no tecido urbano que o rodeia. (Maza, McDonogh e Pujadas, 2005, p. 123)

Além de servir à função estética acima sinalizada e garantir o correto aproveitamento dos melhores ângulos para visualização do edifício, a Praça dels Àngels também tem sua "função social". Servindo às mencionadas práticas de contramovimento,[10] ela surge como uma extensão do museu, uma parte da premissa do projeto de oferecer distintos ambientes para a instalação de exibições, o espaço público pensado para ser programado e gerenciado culturalmente pela administração do MACBA (mesmo papel assumido pela Prefeitura na Rambla do Raval).

Observando por essas óticas, ficam claras, até mesmo óbvias, as escolhas do arquiteto em termos de desenho. O imenso vazio que caracteriza a praça se justifica pelas suas funções como espaço de conexão com o traçado do Raval, como palco para o MACBA e como espaço expositivo multifuncional. A (quase) ausência de mobiliário urbano e completa ausência de verde deixam clara a intenção de distingui-la iconograficamente das típicas praças de bairro barcelonesas, como se verá em seguida. Assim, se alguém alguma vez se perguntou "para quem se projetou a Praça dels Àngels?", está muito claro, desde o discurso do arquiteto até

sua materialização, que os moradores, não apenas foram ignorados, como também manifestamente "avisados" de que esta não é uma praça de bairro. Se é assim, então se faz necessária uma nova pergunta: "o que aconteceu com o discurso que dizia que as pessoas vêm em primeiro lugar?".

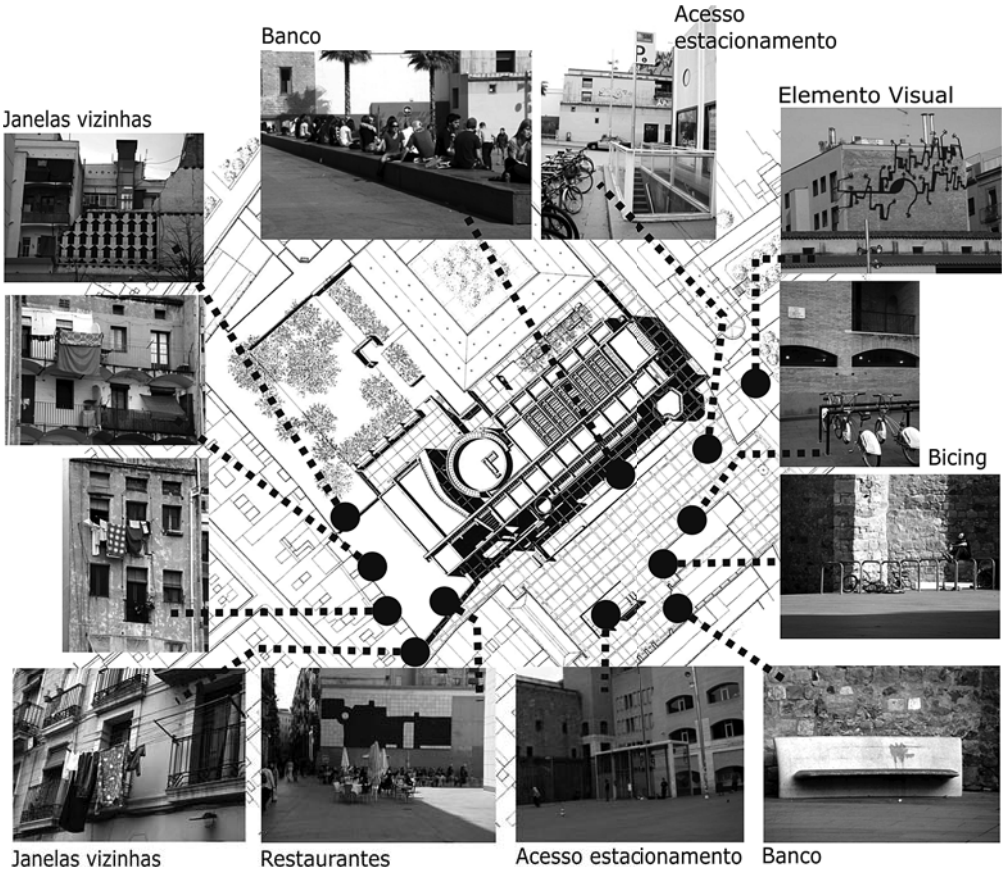
Elementos físicos e visuais: que sugerem?

A coexistência de atividades de natureza cultural, educacional, de lazer, de consumo e doméstica se reflete visualmente na Praça dels Àngels, na mesma proporção em que afeta a sua dinâmica.

A predominante e imponente presença do MACBA na paisagem da praça convive com uma série de outros elementos que ressaltam o caráter híbrido e múltiplo desse espaço. Uma vista de 360º a partir do seu centro oferece um panorama visual que mistura reminiscências do Raval do passado – associado à insalubridade, pobreza e violência – junto a um retrato do Raval do presente, em constante processo de remodelação rumo à assepsia (quase) total.[11]

O impactante branco do museu contrasta com o cinza dos edifícios antigos e com as cores vibrantes das roupas penduradas nas janelas das casas do entorno. Pinturas artísticas, esculturas, painéis conceituais, anúncios de exposições e letreiros de *containers* de consumo dividem a paisagem com os vestígios das antigas construções que cederam lugar para o novo. As meias, toalhas e lençóis, presentes sobre as cabeças do visitante em todo o percurso até chegar à praça, aqui parecem tomar outra dimensão. A mudança de contexto os converte em sujeira visual ou no mínimo dão a impressão de que estão no lugar errado. Contudo, para aqueles com um pouco de imaginação e sensibilidade artística, podem parecer uma interessante e original composição paisagística.

Em termos de elementos físicos encontrados, o que se pode chamar explicitamente de mobiliário urbano está associado à acessibilidade à praça, ou seja, os pontos de estacionamento de bicicleta e uma estação de *Bicing* (sistema de bicicletas públicas de Barcelona). Os dois acessos ao estacionamento subterrâneo não são exatamente mobiliários, mas estão presentes e, por vezes, são usados com a função de bancos ou ponto de encontro. Um típico banco praça, feito de concreto, solitário, de costas para um canto do Convento dels Àngels e distante das zonas por onde passam e permanecem pessoas, parece estar ali apenas para questionar a ausência de outros elementos como ele. Os degraus diante do MACBA, criados a partir da rampa e da escada de acesso e revestidos com o mesmo pavimento de toda a praça, têm dupla função: estética, já que promovem a continuidade visual da base que ressalta o museu; e, além disso, servem como bancos lineares, em perfeita harmonia com a linguagem horizontal do edifício. O uso do material duro e a ausência de equipamentos que produzam qualquer tipo de conforto sugerem seu uso por um curto período.


Banco
Acesso estacionamento
Elemento Visual
Janelas vizinhas
Bicing
Janelas vizinhas
Restaurantes
Acesso estacionamento
Banco

Como se pode perceber, os elementos presentes e ausentes na praça comunicam a ideologia do projeto. O desenho adotado já contém em si o conceito de espaço de contemplação, de passagem e de curta permanência. Para ilustrá-lo se pode comparar o discurso visual de uma praça de bairro qualquer na área metropolitana de Barcelona com o da Praça dels Àngels.

Praça de bairro

Praça dels Àngels

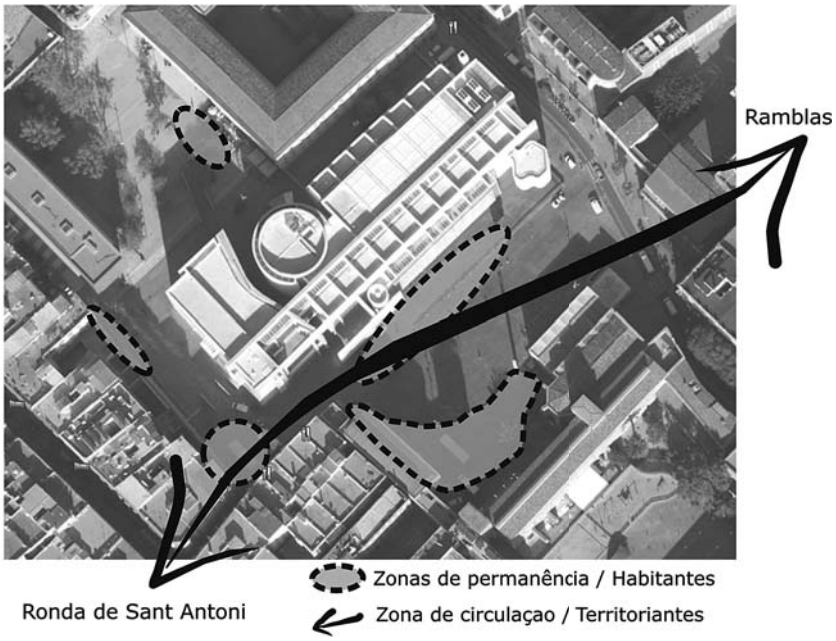
Perspectiva 3: o Usuário

Espaços vazios, múltiplas possibilidade – usos e usuários

Ao contrário da Rambla do Raval, onde a apropriação por parte dos usuários demandou (e ainda demanda) um processo lento de sedução e aproximação, a Praça dels Àngels sofreu apropriação imediata. Em parte, isso se deve à sua localização, próxima às Ramblas, e à sua inserção central no traçado do Raval. Por outro, deve-se ao fato de ela mesma, entendida como extensão do MACBA, ser um ponto de interesse e consequente visitação. Desde a inauguração do Museu, a praça é o espaço onde se refletem a heterogeneidade e os conflitos que permeiam sua própria existência.

Durante o período de observação, foi detectada uma grande diversidade de usuários que se revezam na praça de acordo com as horas do dia. Entre eles, pode-se identificar a existência de um aspecto comum, que salta às vistas do observador: o movimento. Em outras palavras, observou-se que na praça se distinguem claramente grupos de usuários que se identificam com outros por suas dinâmicas comuns de deslocamento, gerando no espaço o que chamo aqui de uma grande "zona de circulação" e pequenas "zonas de permanência".

A zona de circulação é a área central da praça, que marca o trajeto dos que vêm da direção da Rua Elisabets, ou seja, das Ramblas e seguem em direção à Ronda de Sant Antoni, pela Rua Ferlandina. Esse trecho se caracteriza pelo movimento dos que vêm à praça pelas mais variadas motivações: visitar o museu, praticar esportes ou simplesmente passar por ela. Foi pensado e programado para a circulação, admitindo pequenas transgressões, como abrigar uma instalação efêmera, com o claro objetivo de surpreender o transeunte.



As zonas de permanência são aquelas periféricas à zona de circulação, onde se encontram os bancos lineares do MACBA, áreas sombreadas ou algum tipo de equipamento que, intencional ou improvisadamente, convide o usuário a parar e ficar por algum tempo, seja uma esquina, um mobiliário ou o pátio de um restaurante ou um café. Essas zonas se caracterizam pela concentração de pessoas por um período qualquer. Algumas delas foram programadas, outras são fruto da imprevisibilidade característica dos espaços genuinamente públicos.

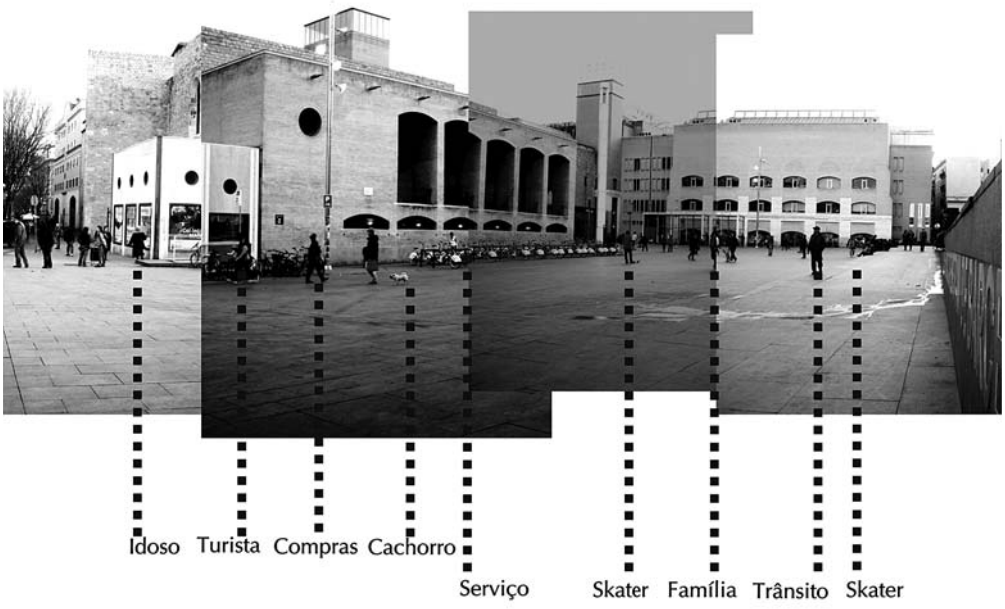
Desde o ponto de vista dos usuários, levando-se em consideração essa divisão espacial, pode-se classificá-los, para critério de estudo, em dois grupos: os que passam (ou territoriantes) e os que permanecem (ou habitantes). A motivação comum do primeiro grupo é usar o espaço da praça como parte do caminho até o seu destino. Para eles, a praça e as ruas têm a mesma significação, servem ao mesmo propósito. Já os que fazem parte do grupo dos que permanecem podem ter motivações muito diferentes, mas possuem em comum o fato de que, para eles, o espaço da praça oferece alguma coisa que justifica sua permanência, por alguns minutos, horas ou, em certos casos, dias.

Abaixo segue uma lista dos tipos de usuários identificados. Cabe ressaltar que a classificação proposta está sujeita à interpretação do observador e que a lista reflete os tipos mais recorrentes, impactantes, que pressupõem cuidados específicos ou que oferecem algum tipo de risco. Além disso, alguns usuários podem acumular duas ou mais características dos tipos propostos.

Os que passam (territoriantes):
- Pais com filhos
- Pessoas com cachorros
- Idosos
- Turistas
- Skaters
- Estudantes
- Casais
- Grupos escolares
- Pessoas em bicicleta
- Carros (manutenção/ vigilância)
- Caminhões (manutenção)
- Moradores
- Motociclistas (manutenção/vigilância)

Os que permanecem (habitantes):
- Skaters
- Os que observam os skaters
- Moradores de rua
- Garis
- Garçons
- Turistas
- Crianças brincando
- Os que vendem cerveja
- Os que fotografam
- Os que esperam
- Os que fazem piquenique
- Os que tomam sol
- Os que jogam futebol

A ordem visual como uma dinâmica composta



Fonte: imagem de Eva Lujan

Na mira do Contramovimento

A partir das características do projeto, discutidas anteriormente, pode-se facilmente deduzir o perfil do usuário a quem está direcionado e que, seguramente, atrai: turistas, visitantes do museu, grupos de estudantes. Ao considerar a localização da praça no centro do Raval e admitindo-se sua função de espaço de passagem, também se espera a presença constante dos moradores. A convivência desses grupos, programada e consentida por parte do contramovimento, já oferece elementos suficientemente interessantes para uma leitura antropológica desse espaço. No entanto, como se vê na lista apresentada, a realidade encontrada pede a introdução de outros grupos de usuários, imprevistos e indesejados dentro da programação "oficial" da praça. Entre eles, os considerados mais conflitantes são os *skaters* e os moradores de rua.

A presença de mendigos nos espaços públicos é a prova mais contundente da desigualdade social que caracteriza as grandes cidades. Para o objetivo deste texto, o significado que mais interessa no que diz respeito à aparição desses usuários no espaço público está relacionado à falta de sentimento de pertencimento por parte dos cidadãos:

> Todos sabemos que o vazio social não existe. Se os poderes públicos não conseguem fazer os moradores, os comerciantes e as entidades participarem na governança, na responsabilidade deste espaço público, outras tramas clandestinas de delitivas o preencherão. (Maza, McDonogh e Pujadas, 2005, p. 126)

Como se viu anteriormente, a Praça dels Àngels, por um lado, não foi projetada para os habitantes do Raval, ainda que reconheça e admita sua presença. Por outro, o público a que vai direcionado o museu e seu entorno imediato se compõe basicamente de pessoas que aí têm passagem efêmera e constantemente renovável. Os grupos de turistas, estudantes e visitantes de museus se revezam no espaço ao longo do dia, mantendo sua representatividade, porém em incessante renovação. Considerando que o museu tem horário limitado de funcionamento, que se espera da praça quando o MACBA fecha suas portas? Entre os usuários listados, os únicos que se pode supor que possam desenvolver o dito sentimento de pertencimento ao longo de todo o dia e inclusive à noite, são os moradores de rua e os *skaters*. Pelo menos na Praça dels Àngels esses dois grupos demonstraram dois pontos em comum: a capacidade de convivência entre si e a rejeição por parte das políticas de controle.

Quando se fala em conflitos na Praça do MACBA (como também é conhecida a Praça dels Àngels), o primeiro tema que vem à cabeça dos que a conhecem é a presença dos *skaters*. Uma busca no Google com as palavras *Skaters* + MACBA, ou nas hemerotecas de jornais, oferece uma quantidade enorme de informações sobre a já conhecida briga envolvendo os esportistas e o poder público.

Algumas das razões pelas quais a Praça dels Àngels de converteu em *point* internacional dos *skaters*: 1) A pavimentação lisa e a amplitude do espaço sem obstáculos fixos; 2) a existência de desníveis e rampas que, ainda que não tenham sido pensadas para esse uso, servem perfeitamente para manobras com diferentes graus de dificuldade; 3) sua localização no charmoso Raval, bairro culturalmente vivo e de afluência de um público intelectualizado e artistas, ao mesmo tempo em que convive com uma população imigrante estigmatizada pela marginalidade.

A presença desse grupo de usuários se transformou em uma característica marcante da praça, de maneira que não apenas sua dinâmica, como de todo o entorno, viu-se influenciada pelo público que o tema *Skate* atrai: praticantes ou apenas amantes do esporte, fotógrafos, jovens em geral. Isso se vê refletido na presença de diversas lojas de roupas, música, artigos esportivos e outras direcionadas a esse público. Também se pode atribuir ao fenômeno *skater* à aparição de paquistaneses vendedores de cerveja e outros tipos de comércio ilegal nas adjacências da praça.

Devido à natureza "subversiva" e aparentemente arriscada do esporte, à qual se adiciona o ruído dos *skates* e de tudo mais que eles atraem, logo começaram a surgir reclamações da vizinhança. Obviamente, o fato de que as queixas tenham sido escutadas e reproduzidas através de muitos meios de comunicação não se deve unicamente ao incômodo que esse grupo de usuários causa aos poucos moradores que ainda habitam nos arredores da praça. Para o poder público, o que realmente torna insuportável a sua presença é reconhecer o caráter incontrolável de tal atividade e seus reflexos.

Em janeiro de 2006, com a aprovação da Ordenança Cívica, "os *skaters* foram incluídos na lista dos coletivos incívicos (a quem falta civilidade) de Barcelona (...) junto com quem bebe álcool pelas ruas, prostitutas e mendigos, entre outros".[12] Patinar fora das áreas destinadas a tal atividade se converteu em prática passível de pena.

A resposta mais recente do poder público ficou conhecida como "obras anti *skate*",[13] que consistiu na remodelação e remoção de alguns dos degraus onde se executavam as manobras mais famosas e arriscadas. Adicionalmente, introduziu-se a figura constante e irrefutável dos Mossos d'Esquadra (ou alternativamente da Guàrdia Urbana),[14] numa incômoda ação de vigilância explícita.[15] Aos que insistem em resistir à ofensiva, multa por fazer mau uso do mobiliário urbano e patinar em lugar proibido. Aos suspeitos, o mesmo:

> No dia 4 de abril passado (2010) à 1h da manhã estava cruzando a Praça dels Àngels de Barcelona sobre meu *skate* quando a Guàrdia Urbana fechou o meu caminho com um furgão e, sem meias palavras, tomaram meu *skate* e me notificaram. Quando comentei que apenas estava me deslocando e que não estava utilizando mobiliário urbano algum me disseram que isso eu deveria explicar ao juiz.[16]

Segundo o informante, a multa aplicada pelo suposto mau uso do mobiliário da praça foi de €1.120, enquanto que uma multa por dirigir embriagado varia de €301 a €600. O que pode justificar tal disparate?

Para o usuário comum da praça, a presença da polícia, mais que sinal de segurança, significa perigo em potencial ou que algo vai mal. Tanto cuidado com a "paz da vizinhança" conseguiu, de fato, reduzir o número de *skaters* na Praça dels Àngels e pouco a pouco já se vê seu deslocamento para outros pontos da cidade. Em seu lugar, o carro dos Mossos d'Esquadra. Praça vigiada, organizada, esvaziada e devolvida à tutela do MACBA e da Prefeitura, para que voltem a preenchê-la com os usuários corretos: missão cumprida.

> Para o urbanismo oficial, espaço público quer dizer outra coisa: um vazio entre construções que tem que ser preenchido de forma adequada aos objetivos de promotores e autoridades que costumam ser os mesmos, por certo. Neste caso, trata-se de uma comarca sobre a qual intervir, um âmbito que organizar com o propósito de que se garanta a boa fluidez entre pontos, os usos adequados, os significados desejáveis, um espaço asseado e bem penteado que deverá servir para que as construções-negócio ou os edifícios oficiais frente aos quais se estendem vejam garantidas a segurança e a previsibilidade. (Delgado, 2007)

Conclusão

Desde as diretrizes que nortearam seu surgimento até a apropriação instantânea por parte de seus usuários, a Praça dels Àngels é rodeada por conflitos e contradições que não se limitam a esse espaço, uma vez que são características pertencentes à Barcelona pós-olímpica. A multiplicidade e heterogeneidade aí presentes são apenas um reflexo (concentrado) do que acontece na escala de toda a cidade.

A cidade mundial, que acolhe uns enquanto esmaga outros, que vende e constrói a imagem de um multiculturalismo asséptico, segue atuando de maneira a mandar para a periferia tudo o que não se encaixa em seus novos ideais. Seja o antigo obreiro, parte da construção da cidade industrial, ou o jovem *skater*, parte da promoção da cidade cosmopolita, a prática que defende o poder público se baseia no descarte de tudo o que possa subverter a "ordem social".

Os espaços públicos, que têm na vigilância e no consumo suas características indispensáveis, são pensados e executados para um novo público, atraído e ao mesmo tempo multiplicado pelas transformações da cidade. Os fluxos substituem a densidade, o territoriante substitui o habitante, o pavimento substitui a grama, o futebol na rua é transferido para uma quadra poliesportiva, a conversa de banco é trocada por um *frapuccino* de marca Starbucks. A arquitetura, produzida sob a tutela do Estado, funciona como ferramenta de reafirmação de poder e (por que não?) como suporte de publicidade para grandes nomes internacionais que carimbam a paisagem urbana. O desenho urbano se consolida como instrumento de comunicação ideológica e de caráter disciplinador.

Pelas ruas do Raval, sobretudo ao norte, hoje, o perfil do transeunte está associado aos equipamentos culturais aí instalados (MACBA, Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona – CCCB, Universidade de Barcelona, FAD – Fomento das Artes Decorativas, etc.). A política de renovação e esponjamento do bairro foram eficientes na promoção da gentrificação como fator transformador da sua má fama. Hoje, o imaginário do Raval, associado à intelectualidade e juventude, convive com a imagem real de uma vizinhança composta por muitas cores, raças e línguas, cujas presenças ainda são permitidas. O bairro, assim como toda a cidade, segue se movendo e se ajustando ao que ditam as políticas de controle.

No caso da Praça dels Àngels, ironicamente, as mesmas características que representam a cara do contramovimento, proporcionaram a geração de uma dinâmica indesejada. Em outras palavras, ao recusar a função de praça de bairro, configurando-se como grande vazio dedicado à passagem e à contemplação, a própria Praça se decretou como um lugar atrativo para os *skaters*, moradores de rua, vendedores de cerveja e de drogas. Para corrigir a falha anterior, novos investimentos foram feitos no intento de produzir novos limites.

E assim seguirá. Os mecanismos de assepsia urbana se aperfeiçoarão e seguirão substituindo os antigos, até que a rebeldia cidadã seja finalmente domada. Ou, num cenário mais otimista, até que os promotores das cidades do futuro aceitem e incorporem às suas práticas o pensamento de que a imprevisibilidade e a desordem são características intrínsecas à vida das cidades onde ainda se habita de verdade, como nos "velhos tempos".

Ana Carla Côrtes de Lira
Arquiteta e urbanista. Mestranda em Antropologia pela Universidad Rovira i Virgili. Tarragona, Espanha.
acclira@gmail.com

Notas

(1) http://www.turismoenfotos.com/items/espana/barcelona/4581_macba-barcelona/

(2) Grupo de pesquisa internacional, com sede em Londres, que, entre outras atividades, promove investigações sobre os padrões de relações externas de grandes cidades através de análises comparativas. Divulgam listas com *rankings* de cidades mundiais de acordo com diversos critérios de avaliação.

(3) Apesar da palavra "chino", esse termo nada tem a ver com a concentração de população chinesa numa determinada áreas da cidade. É frequentemente utilizado para designar bairros caracterizados pela pobreza e degradação social. Em palavras do dicionário da Real Academia Española: "Bairro Chino 1. m. Em algumas populações, bairro em que se concentram os locais destinados à prostituição e outras atividades de mal viver".

(4) Neologismo do termo original *gentrification*, cunhado pela primeira vez pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1964. No seu livro *London: aspects of change* a autora analisa transformações imobiliárias ocorridas na época em alguns distritos de Londres e designa como *gentrification* o processo de retorno de famílias de classe média aos antigos e desvalorizados bairros centrais londrinos, que teve como consequência a mudança de perfil social das populações desses locais. A partir de então, muitos autores se dedicaram a estudar o fenômeno em diferentes contextos e ampliar a sua abrangência conceitual, mas sempre o relacionando a processos de transformações urbanas seguidos de substituição de camadas mais baixas da sociedade por classes mais abastadas. Dentre eles destacam-se Chris Hamnett, Tom Slater e Neil Smith. Muito embora a palavra gentrificação ainda não conste nos dicionários de língua portuguesa, a opção pelo uso do termo em sua versão traduzida neste artigo se justifica pela larga apropriação deste termo por profissionais portugueses e brasileiros das áreas de sociologia, urbanismo, arquitetura, entre outros, como sinônimo de processos de elitização ou enobrecimento social decorrentes de obras de renovação urbana e reurbanização de áreas precárias.

(5) Termo frequentemente usado na Espanha para definir as ações voltadas à abertura de vazios em malhas urbanas de alta densidade, normalmente centros antigos, tidos como insalubres por suas ruas estreitas, escuras e populosas.

(6) Uma experiência interessante é visitar o site do Hotel: http://www.barceloraval.com e ser recebido com o texto "Revive Barcelona desde el Barceló Raval. El Hotel de diseño con las mejores vistas panorámicas en el corazón de la ciudad". Mais interessante ainda é observar que todas as fotos de divulgação se restringem em mostrar o hotel isolado, sem que se veja o seu entorno, que apenas aparece em ângulos panorâmicos sob a luz romântica de um pôr do sol. Os textos que se referem ao Raval, levam o mesmo tom nostálgico, irresistível y "cool". Um luxo.

(7) Edição eletrônica do Jornal El País. Disponível em http://www.elpais.com/fotogaleria/Richard/Meier/arquitecto/blanco/elpgal/20090505elpepucul_2/Zes/4

(8) http://www.richardmeier.com/

(9) ARCSPACE. Revista eletrônica disponível em: http://www.arcspace.com/architects/meier/macba/index.html

(10) Em seu texto, Pujadas, Maza y McDonogh, definem os dispositivos de contramovimento como "uma política de controle da população e da vida pública do bairro. Ibid., p. 130.

(11) O uso da palavra "quase" aqui se refere ao fato de que, para que o novo Raval se mantenha com a conotação de bairro cultural, interessante para os jovens "intelectuais" e estudantes, a componente da aparente desordem no espaço público, ainda que sob rigoroso controle, se configura "charme" do bairro e adquire a função atrativa.

(12) Jornal *El Periódico*, de 4 de julho de 2008.

(13) Segundo informações extraídas do jornal *La Razón*, de 4 de janeiro de 2010 "As obras, financiadas com fundos do Plano E e dirigidas pelo Fomento da Cidade Velha, custaram 540.000 euros".

(14) Polícias da Catalunya e de Barcelona, respectivamente.

(15) Diante desse "pacote" de medidas da Prefeitura de Barcelona em busca da solução dos conflitos na Praça dels Àngels, não se pode deixar concordar com a afirmação de Pujadas, Maza e McDonogh: "Uma observação mais detida e crítica, porém, nos mostra como os grandes investimentos em espaços públicos não servem para apaziguar os conflitos sociais explícitos ou latentes que escondem este enclave metropolitano onde os dispositivos de proteção adotados são frequentemente rebatidos".

(16) Disponível em http://rabiaurbana.wordpress.com/tag/hereu/

Referências

BOHIGAS, O. (1986). *Reconstrucción de Barcelona*. Madri, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

DELGADO, M. (2007). *La ciudad Mentirosa*. Barcelona, Catarata.

_____ (2008). "La aristocratización de las políticas urbanas. En lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad". X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Universidad de Barcelona. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, Universidad de Barcelona. Disponível em: http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-69.htm

ENGLERT, K. (2010). *New Museums is Spain*. Londres, Axel.

GLASS, R. (1964). *Aspects of Change*. Londres, MacGibbon and Kee.

HANNERZ, U. (1998). *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Madri, Ediciones Cátedra, S.A. Frónesis, Universitat de Valencia.

MAZA, G.; McDONOGH, G. e PUJADAS, J. J. (2005). Barcelona, ciutat oberta: transformacions urbanes, participación ciudadana i cultures de control al barri del Raval. *Revista d'Etnologia de Catalunya*. Barcelona, v. 21, pp. 114-131.

MOIX, L. (2010). *Arquitectura Milagrosa.* Barcelona, Anagrama.

MUÑOZ, F. (2008). *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona, Gustavo Gili.

PUJADAS, J. J. (2003). Cultura, imatges urbanes i espetacle. A propòsit de l'ecumenisme multicultural de la Barcelona del Fórum 2004. *Quaderns de l'Institut català d'antropologia*. Sèrie monogràfics, n. 19, pp. 145-160.

PUJADAS, J. J. (2005). Cidades acolhedoras? Transformações urbanas, imaginários e actores sociais. *Fórum Sociológico*. Lisboa, v. 14, pp. 31-46.

SASSEN, S. (1999). *La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokyo*. Buenos Aires, Eudeba.

SOLÀ-MORALES, I. de (1992). Un balance: Barcelona antes y después de 1992. *Jornal La Vanguardia*, 21 de janeiro.

Hemerotecas de jornais

EL PERIÓDICO, de 4 de julho de 2008

LA RAZÓN, de 4 de janeiro de 2010

LA VANGUARDIA, de 21 de janeiro de 1992

Internet

http://www.turismoenfotos.com/items/espana/barcelona/4581_macba-barcelona/

http://www.barceloraval.com

http://www.richardmeier.com/

http://www.arcspace.com/architects/meier/macba/index.html

http://rabiaurbana.wordpress.com/tag/hereu/

Texto recebido em 20/jun/2009
Texto aprovado em 15/set/2009

Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública

Reflections on governament action in promoting public security

Betânia Peixoto
Letícia Godinho de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci
Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Resumo

Belo Horizonte apresentou, no início dos anos 2000, um acentuado crescimento da criminalidade. Entre 1997-2003, houve crescimento de 300% nos crimes violentos contra patrimônio e de 250% nos homicídios. As principais medidas de enfrentamento do problema começam em 2003 e se concentram, segundo a literatura, em ações que partem do governo do estado. Este artigo sistematiza a discussão acadêmica que levanta os diferentes mecanismos de redução da criminalidade entre 2003 e 2010. Observou-se um consenso de que o governo estadual seria o principal ator desse processo; por outro lado, identificamos diferentes hipóteses acerca das ações que teriam propiciado essa redução. Nosso objetivo foi identificar as divergências, bem como analisar criticamente a produção acadêmica, com vistas a contribuir para discussões posteriores.

Palavras-chave: segurança pública; Belo Horizonte; criminalidade; política de segurança pública; revisão da literatura.

Abstract

IIn the early 2000s, Belo Horizonte suffered a sharp increase in crime. Between 1997 and 2003, there was a growth of 300% in violent crimes against property, and 250% in homicides. The main measures to combat the problem began in 2003, and were, according to the literature, actions that initiatives of the state government. This article explores the academic discussion that indicates the different mechanisms for crime reduction in the period, 2003 - 2010. There is consensus that the state government is the main actor in this process; on the other hand, we have identified different assumptions about actions that have brought about this reduction. Our goal was to identify the different hypotheses as well as critically examine the academic literature, so as to be able to contribute to further discussions.

Keywords: *public security; Belo Horizonte; crime; public security policy; literature review*

Introdução

A despeito de sua posição privilegiada em termos econômicos, Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, apresentou, no final dos anos 1990 e início dos 2000, um acentuado crescimento da criminalidade violenta. Entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 300%, aproximadamente, dos crimes violentos contra patrimônio e de 250% no que se refere aos homicídios. Esse rápido crescimento da criminalidade gerou ainda grande sensação de insegurança por parte da população.

As principais respostas a essa situação se iniciam principalmente a partir do ano de 2003 e se concentram, segundo a literatura, em ações que partem do governo do estado. De fato, os gastos com segurança pública no orçamento do estado tiveram um expressivo aumento, tendo sido dependido o montante de aproximadamente trinta bilhões de reais entre os anos de 2003 e 2009 (Ministério da Fazenda/IPEA-DATA, 2010)

O efeito desse grande projeto estatal com o objetivo de mudança da dinâmica da criminalidade no estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte, em particular, teria sido uma redução de 45% nos crimes violentos, segundo as estatísticas oficiais (FJP, 2003-2009). A esse respeito, as medidas para o enfrentamento do problema que passou a assolar o município de Belo Horizonte, e a consequente redução na criminalidade violenta nos últimos anos, têm sido objeto de interesse de boa parte dos estudos produzidos no estado de Minas Gerais, na área da segurança pública.

Neste artigo, sistematizamos a discussão científica que busca de evidenciar os mecanismos de redução da criminalidade no município. Foram levantados todos os artigos publicados dentre 2003 e 2010 nos principais periódicos científicos, livros ou capítulos de livros, teses e dissertações da área, totalizando 83 trabalhos.

Desde a reformulação da política de segurança pública no estado, que passa a se chamar, a partir do ano de 2003, política de "defesa social", grande parte da academia tem procurado entender as inovações introduzidas, principalmente pelo governo do estado, colocando-o como grande incentivador e propulsor da dinâmica de redução da criminalidade no município, bem como apontando seu importante papel na promoção da integração social, por meio de programas específicos.

Partimos da constatação de que, se há, por um lado, um consenso de que o governo estadual teria sido o principal ator desse processo, por outro, a pergunta por quais ações e programas teriam propiciado a redução da criminalidade entre os anos de 2003 e 2009 é respondida de maneira divergente pela academia. Nosso objetivo foi identificar os diferentes determinantes e hipóteses apresentados pela literatura acerca da queda observada nos índices de criminalidade no município, bem como analisar criticamente essa produção, com vistas a contribuir para as discussões posteriores.

Hipóteses levantadas pela literatura acerca da queda da criminalidade em Belo Horizonte (2003-2010)

A revisão da literatura foi organizada de forma a levantar as hipóteses que pretendem explicar a queda da criminalidade em Minas Gerais e, mais especificamente, em Belo Horizonte. Foram pesquisados os artigos publicados nos principais periódicos científicos, livros, teses e dissertações sobre a temática, os quais foram organizados de forma a responder à seguinte pergunta: quais são, na visão dos diferentes autores, os possíveis fatores correlacionados à redução da criminalidade em Belo Horizonte?

Com base na revisão da literatura, são apresentadas três principais respostas a essa pergunta, que serviram de orientação básica para a organização da bibliografia especializada. A primeira e mais pungente resposta é aquela que atribui a redução da criminalidade à criação e atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Em seguida, são apresentados trabalhos que atribuem a redução da criminalidade à mobilização conjunta de diferentes atores em prol da agenda de segurança pública. Por fim, a terceira hipótese se relaciona com o processo de integração da RMBH em termos de metropolização.

Criação e atuação da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS

A fim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo a violenta, no início de 2003, o governo estadual modificou o arranjo institucional na gestão de segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. A nova secretaria agrupou o sistema de defesa social do estado, composto pelas organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei. A principal alteração foi modificar o status das organizações policiais – Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar – que, embora ligadas ao governador, conforme determina a constituição estadual, foram subordinadas operacionalmente à SEDS. Ou seja, a política pública de defesa social passa, a partir daquele momento, a ser orientada por uma única pasta governamental, no sentido de evitar ações fragmentadas.

Foram estabelecidas, como diretrizes da política estadual, a atenuação do problema crônico de superlotação prisional; a profissionalização da gestão penitenciária; viabilização do processo de integração entre as polícias militar e civil, de forma a racionalizar as estratégias de prevenção e repressão de delitos; implantação de uma política comunitária de prevenção social da criminalidade e da violência, procurando promover maior articulação entre a comunidade e o aparato policial.

O delineamento das estratégias de atuação governamental nessa área, a partir de 2003, reforçou algumas ações anteriores que estavam se consolidando, como a "Polícia de Resultados". Também buscou uma nova articulação necessária entre os atores envolvidos para implantar políticas públicas de qualidade e inovação, com uma ampla conjugação de intervenções idealizadas, tendo por base os problemas identificados (Cruz e Batitucci, 2006; Andrade, 2006; Sapori 2007).

Existe um consenso na literatura de que a criação dessa secretaria, com a implantação dos seus três eixos de atuação, é um fator preponderante na redução da criminalidade em Belo Horizonte, apesar de os autores referenciados apresentarem perspectivas diversas de qual eixo seria o principal responsável pela redução. De forma analítica, dentro dessa hipótese, a revisão bibliográfica foi dividida em três seções, de acordo com o eixo de atuação da SEDS analisado pelos autores: 1) Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social; 2) Gestão do Sistema Prisional; 3) Prevenção Social à criminalidade.

Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social

A introdução e a melhora das ferramentas de gestão da segurança pública teria sido um fator importante para a redução da criminalidade em Belo Horizonte, segundo Andrade (2006), Batitucci (2010), Barros (2005), Beato Filho (2001a; 2007), Beato Filho et al. (2007), Cruz (2005), Souza (2009), Paula (2009), Rodrigues (2004), Sapori (2007) e Sapori e Andrade (2008).

A estrutura das atividades de Gestão Integrada do Sistema de Defesa Social oferecidas pelo novo arcabouço institucional mineiro apoiar-se-ia em três políticas que funcionam de modo complementar em Belo Horizonte e, posteriormente, com sua expansão, em Minas Gerais: Sistema Integrado de Defesa Social – SIDS, Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP's e Integração e Gestão da Segurança Pública – IGESP (Andrade, 2006; Sapori, 2007). Beato Filho (2001a) aponta um mecanismo complementar fundamental a essa nova estrutura de gestão, qual seja, a construção de indicadores de segurança e o georeferenciamento das informações como ferramenta de aumento da eficácia da ação da polícia e, portanto, de redução da criminalidade.

Cruz e Batitucci (2006) apontam que o SIDS foi estruturado a partir de dois centros: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho – CIAD e o Centro de Informações em Defesa Social – CINDS. O CIAD é responsável pelo atendimento ao cidadão através da integração e racionalização, em um mesmo espaço físico, de todos os telefones de emergência (Polícia Militar – PMMG, Polícia Civil – PCMG, Corpo de Bombeiros e Disque-Denúncia Unificado) e do despacho de viaturas policiais. Por sua vez, o CINDS tem função de processar as informações de forma integrada entre Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

As AISP's consistem na reorganização da distribuição da responsabilidade territorial das unidades de linha das organizações policiais através da criação de áreas de responsabilidade territorial compartilhada entre comandantes de Companhia da Polícia Militar e os delegados das Delegacias Distritais da Polícia Civil. Assim, as AISP's coligiram os mesmos limites das companhias de polícia militar e das delegacias de polícia civil que passaram a ter a mesma jurisdição territorial. A definição de circunscrições comuns, aliada ao mapeamento criminal, visa uma melhor qualificação e unificação das informações, otimizando as atividades de investigação e análise criminal. Com a eliminação da sobreposição de comandos de

batalhões e delegacias, busca-se um melhor atendimento, com mais agilidade nos registros de ocorrências, bem como maior eficiência do trabalho policial, o que poderia reduzir as taxas de criminalidade. Aliado a isso, há um boletim unificado de ocorrências que segue todo o procedimento operacional com um registro único de defesa social.

As autoridades policiais, por sua vez, passaram a responder, de forma compartilhada, a um comitê de avaliação periódica da sua atuação operacional, através do estabelecimento de metas por parte do estado, e da fiscalização do seu cumprimento, através da metodologia denominada Integração e Gestão da Segurança Pública – IGESP. O IGESP é um modelo de gestão baseado na metodologia criada pela Polícia da Cidade de Nova York, denominada COMPSTAT. Tal modelo se constitui no compartilhamento de informações e na implantação de ações conjuntas das organizações do sistema, capazes de abarcar as diversidades de fenômenos que compõem o problema da criminalidade urbana. O modelo compõe o eixo da política de segurança pública com a finalidade de gerenciar, monitorar e avaliar as estratégias policiais de controle e prevenção da criminalidade no estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o modelo IGESP, assim como o COMPSTAT, tem como fundamento quatro princípios destinados à redução da criminalidade: utilização de informações precisas e atualizadas, criação de táticas efetivas, alocação rápida de recursos e pessoas, monitoramento rigoroso e avaliação dos resultados (Cruz, 2005).

O IGESP tem como meta principal a promoção de ações integradas entre as PMMG e PCMG, englobando também outros órgãos e entidades para um maior alcance e efetividade das ações de segurança pública. Essa meta foi estabelecida devido aos problemas relativos à comunicação interna e à coordenação das diversas unidades, dificuldade comum às demais organizações policiais brasileiras. Tal situação se intensifica devido à dualidade organizacional existente entre as duas polícias e devido à fragmentação das ações entre suas unidades especiais, especializadas e de inteligência (Beato Filho et al., 2007).

No caso específico de Belo Horizonte, foi criada a Região Integrada de Segurança Pública – RISP, coordenada pelo chefe do 1º Departamento da PCMG e pelo comandante da 8ª Região de PMMG, que é composta por seis Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública – ACISP´s, formadas por seis Batalhões de PMMG e seis Delegacias da PCMG. Assim, a responsabilidade sobre a segurança pública de cada área, seja ela RISP, ACISP ou AISP, é compartilhada entre policiais militares e civis.

A implantação do IGESP em Belo Horizonte, no ano de 2005, estabeleceu mecanismos de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional. Através de reuniões semanais no âmbito das AISP e mensais nas ACISP, seus atores deveriam avaliar os eventos criminais nas áreas específicas, os principais problemas relacionados à ordem pública e aplicação da lei. Assim, no plano operacional, os policiais civis e militares deveriam passar a planejar em conjunto, definindo metas e objetivos a serem alcançados em período estipulado pela própria equipe, devidamente registrado para comparações posteriores.

Barros (2005), ao analisar as relações sociais, percepções e o imaginário dos policiais militares de Belo Horizonte, realça o IGESP como uma instituição de difícil gerenciamento e

controle operacional. Andrade (2006) analisa o impacto da mudança do gerenciamento operacional da polícia promovido pela nova estrutura da SEDS, ressaltando o IGESP, e concluindo que devem ser superadas as diferenças históricas entre as instituições envolvidas para que a política seja implantada e consolidada em sua plenitude. A autora ressalta que, mesmo ainda não consolidada, a política de integração das organizações policiais em Minas Gerais pode ser considerada bem-sucedida, muito provavelmente em decorrência de seu arranjo institucional, que possibilitou o amadurecimento e a geração de relativo consenso diante das estratégias adotadas. Todavia, podem ocorrer retrocessos, caso alguns dos principais pontos de conflito entre as PMMG e PCMG continuem a não receber a devida atenção por parte do governo do estado. O aprofundamento do processo de modernização institucional da PCMG é um pré-requisito para a efetiva implantação da política de integração, visto que proporciona melhores condições para que possam ser utilizado os preceitos da gestão por resultados efetivamente na atividade finalística.

Paula (2009) indica outras mudanças que ocorreram com a implantação do novo modelo de gestão: 1) criação da Secretaria Executiva, composta por representantes da Secretaria de Estado de Defesa Social, da Polícia Militar e da Polícia Civil, cuja responsabilidade seria averiguar a atuação das AISP´s, propor ações estratégicas para a integração das polícias e incentivar e apoiar a expansão do IGESP para outras áreas; 2) formação de um grupo de apoio permanente em cada área integrada para promover a dinâmica do modelo, responsabilizando-se pelas questões administrativas para que as atribuições de sua unidade se concretizem. Esse grupo de apoio auxilia na elaboração de relatórios de análise e estatística criminal para subsidiar as AISP's na apresentação de sua área de responsabilidade perante o comitê do IGESP; 3) descentralização do comando, conferindo aos representantes das AISP´s maior autonomia para planejar e executar ações, bem como maior responsabilização pelos resultados alcançados. Para cada AISP foram especificadas metas para alcance de objetivos, segundo uma série de critérios definidos de acordo com as demandas e necessidades locais, que são avaliadas e redefinidas a cada período de três meses.

Cruz (2005) analisa o modelo de gestão implantado, reforçando sua semelhança com os congêneres de organizações policiais do exterior, nos moldes do COMPSTAT, em que os desafios da política é a implantação do método de análise e solução de problemas junto ao profissional de polícia em termos de processo de trabalho, continuidade dos investimentos de capacitação, infraestrutura e articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal, bem como de uma efetiva aproximação com a comunidade. Em complemento, Beato Filho (2007) conclui que as mudanças introduzidas na política pública de segurança em Minas Gerais estão centradas em instrumentos de gestão utilizados na maioria das organizações policiais do mundo, sendo fundamentais para a efetiva queda da criminalidade e violência como a tendência verificada em Minas Gerais até então.

Sapori (2007) trata o caso de Minas Gerais como uma das exceções do caso brasileiro, pois avança em ações de governo consistentes na área da segurança pública, para além de ações pontuais, como verificado em outros

estados. Do mesmo modo, Sapori e Andrade (2008) e Paula (2009) reforçam que o arranjo institucional da nova secretaria permitiu à Defesa Social incrementar a integração entre as organizações policiais civil e militar e ao mesmo tempo ser responsável por projetos de prevenção social da criminalidade e aprimoramento do sistema prisional. Essas ações, aparentemente contraditórias numa análise preliminar, mostraram-se viáveis, pois a implantação da estrutura organizacional foi acompanhada da constituição de um corpo técnico, alocação de recursos orçamentários e execução de projetos específicos com metas e objetivos bem definidos (Sapori e Andrade, 2008).

Rodrigues (2004) reconhece que a integração é bem-sucedida, mas evidencia a existência de ineficiência da atuação do sistema de defesa social como um todo. O autor coloca como principais obstáculos ao funcionamento em rede do sistema de defesa social o não compartilhamento do espaço, as culturas organizacionais distintas, o desconhecimento dos atores entre si, a preservação da identidade organizacional, as desconfianças recíprocas, as vaidades e principalmente os conflitos envolvendo a investigação. Nesse sentido o perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte analisado por Souza (2009), demonstram que a percepção de policiais civis e militares vão ao encontro do processo de integração. Todavia, as várias similaridades culturais e organizacionais encontradas em sua pesquisa não são suficientes, segundo a autora, para manter por si só o processo de integração.

Aos policiais militares, o processo de integração pareceu positivo, contudo não se encontrava completamente consolidado. A integração é, ademais, considerada um espaço de boa convivência; anteriormente a esta tentativa, tal processo era visto como um risco que a PMMG corria de ser "contaminada" pela PCMG. Um problema apontado pelos policiais militares, de acordo com a autora, é que grande parte do efetivo de ambas as organizações não foi preparado para a integração, e que esta acaba por evidenciar as características que há muito estão presentes e são consideradas antagônicas: o conservadorismo e a rigidez existente na PMMG e o "afrouxamento" acerca da hierarquia e disciplina na PCMG.

A percepção sobre o processo de integração por parte da PCMG também é visto como não consolidado e vai mais além, sendo visto como um *marketing* governamental. O problema da não preparação dos policiais, tanto civis como militares, também é apontado. Além disso, a PCMG considera que a integração não vai interferir no funcionamento de cada organização, visto que cada uma possui sua missão bem definida, ou seja, a integração é bem vista desde que não haja invasão às competências pelas quais cada organização é responsável. Souza (2009) conclui que, embora as polícias civil e militar tenham características semelhantes – como valor organizacional a conformidade às normas e como configuração de poder a autocracia –, essas organizações são gerenciadas de forma muito diferente, tornando necessário considerar tais diferenças na condução do processo de integração.

Gestão do Sistema Prisional

O outro eixo de atuação da SEDS, a reformulação da Gestão do Sistema Prisional, é

evidenciada por Ribeiro et al. (2004), Rocha (2010) e Sapori (2007), como fator impactante na redução da criminalidade no município de Belo Horizonte.

A criação da SEDS, em 2003, unificou a política carcerária estadual, que antes era fragmentada em mais de uma secretaria. O modelo organizacional e de gestão desenvolvido para a sua operacionalização nas unidades prisionais, implantado pela nova secretaria, é denominado Modelo Referencial de Gestão do Sistema Prisional. Esse modelo tem como objetivos a custódia e ressocialização dos indivíduos privados de liberdade, implantada por meio da minimização do conflito potencial entre tais objetivos e promoção da integração entre as unidades internas responsáveis por sua execução no âmbito da instituição prisional. Prioriza-se a transferência da gestão das carceragens da PCMG para a SEDS, a liberação dos policiais militares e civis da guarda e escolta de presos e a melhoria da infraestrutura física das unidades existentes. Além disso, foram estipuladas metas para assegurar a existência e o gerenciamento de vagas para a custódia dos indivíduos privados de liberdade (provisória ou definitiva), bem como para garantir a segurança dos presos, servidores e visitantes e ressocializar os presos visando sua reintegração na sociedade.

Para atingir os objetivos, a SEDS implantou ações de mobilização orçamentária para a expansão e modernização do sistema prisional, promovendo reformas de infraestrutura das unidades prisionais já existentes, ampliação do número de vagas e capacitação profissional no novo modelo de gestão das unidades do sistema prisional.

Ribeiro et al. (2004), em seu diagnóstico da crítica situação carcerária em Minas Gerais, concluem acerca da necessidade da aplicação da Lei Estadual 12.985/1998, voltada para a transferência da gestão das carceragens da PCMG e liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos; escolta e melhoria da infraestrutura física das unidades existentes da Secretaria de Estado de Defesa Social. Esta foi considerada uma ação primordial pela nova secretaria – entre 2003 e 2009, foram transferidas a gestão de 44 carceragens da PCMGl para a SEDS (Sapori, 2007). Em 2009, já não existiam mais unidades carcerárias no município de Belo Horizonte e na RMBH sob a gestão da PCMG, sendo que algumas tinham sido transferidas para a SEDS e outras desativadas (Minas Gerais, 2009).

Para melhoria do planejamento da gestão carcerária, foi instituído em 2007 o Comitê Integrado de Política Prisional, responsável pelo acompanhamento da política prisional, abordando temas como ascensão, reforma e ampliação de unidades prisionais do estado; criando normas e diretrizes quanto à conduta dos servidores que atuam nos estabelecimentos prisionais; planejamento de ações. Presidido pelo Secretário de Estado de Defesa Social, o comitê tem na sua composição a Subsecretaria de Administração Prisional e Subsecretaria de Atendimento as Medidas Socioeducativas da SEDS, Núcleo de Gestão Prisional da Superintendência Geral da Polícia Civil de Minas Geraus, responsável pela gestão das unidades da polícia civil com carceragem, Defensoria Pública, Departamento Estadual de Obras Públicas, responsável pela reforma das cadeias e construção de novas unidades prisionais, além da presença de integrantes das Varas de Execução Criminal e Promotoria para solução de questões específicas de sua alçada, geralmente

relacionadas à superlotação, condições de habitação das unidades e seu funcionamento.

A implantação dos núcleos de saúde e psicossocial nas unidades prisionais contou com a contratação de profissionais qualificados, tais como médicos, psicólogos e assistentes sociais. Foram reforçados os núcleos de ensino e profissionalização nas unidades prisionais, o que permitiu que 25,2% dos sentenciados estivessem estudando e 28,5% estivessem trabalhando em 2007. A atenção com a área jurídica também foi abordada, com a implantação de núcleos jurídicos nas unidades prisionais, o que permitiu que 28% dos presos tivessem atendimento jurídico. Essa ação foi de fundamental importância, pois permite não apenas uma atenção ao apenado, como também permite que revisões das penas possam ser realizadas, aumentando o giro de presos no sistema penitenciário e liberando vagas para os presos que estavam nas cadeias públicas. Somada a essa ação, a implantação das comissões técnicas de classificação nas unidades prisionais permitiu que, em 2007, um total de 37,7% dos presos submetidos a estudos com vistas à elaboração e acompanhamento do relatório que subsidia o Programa Individual de Ressocialização, que é acompanhado pelo corpo técnico da unidade prisional. Esse programa visa avaliar e proporcionar o usufruto pelo preso de todos os benefícios a que têm direito (Ribeiro et al., 2004; Rocha, 2010)

Sapori (2007) analisa a política prisional adotada em Minas Gerais, a partir de 2003, sob o ponto de vista da mudança do padrão de custódia dos presos. O autor explica que, no quadriênio 1998-2002, dos 6 mil novos presos incorporados ao sistema, cerca de 85% ficaram sob a guarda da PCMG. A partir de 2003, o número de presos sob custódia da Polícia Civil de Minas Gerais

> [...] chega a cair de 17,5 mil em 2004 para pouco mais de 16 mil em 2006. O contingente superior a 10 mil presos que ingressaram (...) no quadriênio 2003-06 foi em boa parte absorvido pelas vagas criadas pela Subsecretaria de Administração Penitenciária. (Sapori, 2007)

O autor mostra ainda que o número de cadeias públicas e carceragens administradas pela PCMG diminuiu de 12 em 2002 para 4 em 2006 no município de Belo Horizonte. Conclui, assim, que a desoneração da Polícia Civil de Minas Gerais da custódia de presos permitiu o resgate de suas atribuições investigavas, o que amplia a efetividade das ações de segurança pública. Ressalta, por fim, que a retirada de policiais do trato com o preso leva a uma redução de custos de oportunidade de conflitos entre as partes, uma vez que quem prende o individuo não é o mesmo que o custodia, facilitando as propostas de ressocialização do apenado, consequentemente, diminuindo as possibilidades de reincidência.

Rocha (2010) também faz uma descrição analítica da Política Prisional de Minas Gerais, analisando os impactos decorrentes do funcionamento desse modelo em uma unidade prisional que apresenta alto nível de sua implementação. A autora conclui que esse modelo de gestão propicia eficiência e legitimidade ao sistema prisional, na medida em que guarda coerência com o conteúdo da política prisional e leva em conta tanto o contexto técnico quanto o contexto institucional em que se operacionaliza tal política. Além disso, argumenta que com a transferência da gestão das cadeias para a Defesa Social, policiais civis e policiais

militares que realizavam tarefas de custódia e auxiliavam na escolta e transporte de presos foram liberados para desempenhar suas funções específicas de investigação e policiamento preventivo e repressivo, que, por sua vez, ampliam a efetividade das ações de segurança pública por meio do aumento do número de policiais executando sua atividade finalística.

Prevenção social à criminalidade

O terceiro eixo de atuação da SEDS, apontado pela literatura como relacionado à redução da criminalidade em Belo Horizonte, é a introdução e/ou organização de um aparato de políticas de prevenção social à criminalidade, nos níveis primário, secundário e terciário. Apesar de serem diferentes programas para cada nível de prevenção à criminalidade, todos eles apresentam como elemento comum a integração sistêmica dos diversos atores envolvidos com a prevenção da criminalidade no município. Assim, a SEDS gerencia e implementa os programas em parceria com vários órgãos que compõem o sistema de defesa social (polícia militar e civil, judiciário, corpo de bombeiros, etc), outras esferas de governo (governo federal, municipal) e organizações sociedade civil (associações de bairros, organizações não governamentais, etc). Fazem parte desse grupo de autores Alves (2008), Andrade e Peixoto (2008), Beato Filho (2005), Peixoto (2008), Sapori (2007), Silveira (2008) e Silveira e Beato Filho (2007).

A implantação de política prevenção social da criminalidade constitui uma estratégia inovadora. Esse eixo de atuação da SEDS permite "proteção social, visando oferecer ao público-alvo suporte social e oportunidades de profissionalização, além de atividades de lazer, educação e cultura" (Sapori, 2007), bem como estimular a ação conjunta dos componentes do Sistema de Justiça Criminal "a fim de identificar e reprimir de forma qualificada os criminosos que atuam nas comunidades atendidas pelos projetos de proteção social" (ibid.).

Segundo classificação utilizada pela SEDS, as ações de prevenção primária são realizadas diretamente nas áreas de maior incidência criminal, e dois programas foram elaborados nesse nível de intervenção: o "Programa Fica Vivo!" e o "Programa Mediação de Conflitos". A prevenção secundária é direcionada para as pessoas que vivenciaram experiências de determinados crimes, vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão, por meio do programa "Central de Penas Alternativas" (CEAPA), para o caso de crimes considerados de "menor potencial ofensivo". A prevenção terciária tem por objetivo a inclusão de egressos do sistema prisional, sendo que integra esse nível de prevenção o "Programa de Reintegração Social do Egresso" (Minas Gerais, 2009).

O programa Fica Vivo! objetiva a diminuição das taxas de homicídio e a melhoria da qualidade de vida da população em áreas de alta incidência, em geral favelas. A base do Fica Vivo! é a articulação entre o grupo de Intervenção Estratégica e o grupo de Proteção Social. O primeiro grupo é voltado para delinear ações de repressão qualificada e de inteligência policial, enquanto que o grupo de Proteção Social desenvolve ações no nível local voltadas para a comunidade, sobretudo para os jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social (Beato Filho, 2005).

O Programa Mediação de Conflitos empreende ações específicas voltadas para resolução de conflitos, orientações sociojurídicas, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de indivíduos, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias. O programa visa prevenir fatores de risco e conflitos potenciais ou latentes, evitando que estes sejam propulsores de ações violentas ou delituosas entre as partes e participantes envolvidos, além da promoção de uma cultura da paz no exercício da cidadania e na garantia dos direitos humanos (Minas Gerais, 2009).

O Programa Central de Penas Alternativas tem como objetivo promover o acompanhamento efetivo das penas e medidas alternativas nos preceitos da legislação vigente e o resgate educativo da pena, contribuindo para a não reincidência criminal. Desenvolvem-se ações em parceria com a rede de proteção social, no sentido de acolher e intervir nas diversas demandas sociais, bem como acompanhar as penas de prestação de serviços à comunidade e penas pecuniárias (Minas Gerais, 2009).

O Programa de Reintegração Social de Egressos do Sistema Prisional promove ações que estimulam a participação do indivíduo como cidadão, minimizando fatores de risco social, atuando por meio de prestação de atendimentos individuais e em grupos nas áreas psicossociais e jurídica. Além disto, o programa articula a rede parceira e a comunidade para viabilizar e executar projetos para redução dos fatores de risco, diminuição das vulnerabilidades pessoais, enfrentando a violência sofrida e exercida como meio de minimizar a reincidência delitiva (ibid.).

As atividades relativas a esses programas são realizadas nos Núcleos de Prevenção à Criminalidade – NPC. Nos NPC são mantidos pelo menos dois desses programas, além de atividades voltadas para a comunidade como: campanhas educativas; oficinas de inclusão produtiva; estímulo a iniciativas comunitárias e práticas pessoais preventivas contra a violência; atividades coletivas de cidadania e cultura, ocupação de espaços ociosos, propostas de educação e socialização e projetos comunitários voltados para a redução de oportunidades de ocorrência criminal.

Em Belo Horizonte, os núcleos dos programas "Fica Vivo!" e "Mediação de Conflitos" são situados em aglomerados subnormais, em geral com alta taxa de criminalidade, e os núcleos dos programas "Reintegração Social do Egresso do Sistema Prisional" e "Central de Apoio às Penas Alternativas", na região central do município. Para um dimensionamento dos atendimentos, no ano de 2008, o "Fica Vivo" realizou 15.124 atendimentos, o "Reintegração Social do Egresso" incluiu 1.237 beneficiários, o "Mediação de Conflitos" incluiu 9.318 beneficiários e o "Central de Apoio às Penas Alternativas" (CEAPA) monitorou 10.590 penas e medidas alternativas em Minas Gerais.

Dos programas de prevenção supracitados, o Fica Vivo! é o que apresenta literatura mais extensa. Alves (2008), Andrade e Peixoto (2008), Beato Filho (2005), Peixoto (2008), Silveira (2008) e Silveira e Beato Filho (2007). analisam o programa Fica Vivo partindo do seu desenho, sua forma de implementação e seus resultados. Assim, contribuem para a compreensão dos elementos que compõem as estratégias utilizadas pelo programa no

enfrentamento dos problemas provocados pelo envolvimento de jovens com a criminalidade urbana, evidenciando os mecanismos pelo qual ele atua na redução da criminalidade.

Os trabalhos consideram o Fica Vivo! como principal responsável pela redução dos homicídios no aglomerado subnormal piloto de implementação. Especificamente, Silveira (2008), ao analisar a experiência do Fica Vivo! no Morro das Pedras, conclui que o programa parece ter contribuído para a percepção da comunidade de melhoria da qualidade de vida local; redução dos tiroteios; assaltos/roubos a coletivos; redução da violência nas escolas e das restrições ao livre trânsito pela comunidade; redução de eventos violentos, assim como melhoria da imagem da comunidade; e aumento de eventos recreativos e festivos organizados pela mesma. Contudo, o programa apresentou resultados modestos no que diz respeito ao aumento da capacidade de organização e mobilização local para interferir em questões de desordem e crime. Além disto, a pesquisa apontou a importância das ações de natureza policial para a redução dos homicídios, principalmente no curto prazo. As oficinas para jovens, principal ação de proteção social, mostraram-se bem aceitas pela comunidade, mas enfrentam no interior do programa o dilema de se constituírem enquanto espaço de transmissão de conhecimentos sobre habilidades específicas ou de constituírem espaço para uma atuação de natureza tutorial do professor sobre o jovem. O estudo termina por concluir que a replicação do programa em cenários que compartilhem variáveis contextuais semelhantes às da experiência original apresenta boas probabilidades de redução da incidência de homicídios.

Andrade e Peixoto (2008) avaliaram comparativamente nove programas distintos de controle e prevenção do crime desenvolvidos nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, calculando o custo por crime evitado. As autoras destacam o programa Fica Vivo! como o que apresenta o menor valor por crime sério evitado. Peixoto (2008) realiza a avaliação de impacto do programa Fica Vivo! no município de Belo Horizonte e a avaliação de retorno econômico na área piloto de implantação, com desenho quase-experimental. Ambos os trabalhos concluem que, de forma geral, o Fica Vivo! gera impactos de redução da taxa de homicídio e que este impacto aumenta com o tempo; entretanto, a magnitude do impacto é diferenciada em cada uma das favelas analisadas, sendo maior na favela em que o programa foi implantado de forma piloto. A análise na área piloto de implantação evidencia que o programa apresenta expressivo retorno econômico.

Mobilização conjunta de outros atores em prol da agenda de Segurança Pública

Uma segunda hipótese levantada pela literatura como responsável pela redução da criminalidade em Minas Gerais é a mobilização de diferentes atores em prol da agenda de Segurança Pública no estado e, especificamente, em Belo Horizonte. Essa agenda é colocada como prioritária no nível do poder executivo (Federal, Estadual e Municipal), legislativo e judicial, além da sociedade civil. Aliada à prioridade dada ao tema, ocorre uma articulação entre os agentes envolvidos no controle e prevenção à

criminalidade em Minas Gerais; essa convergência de agendas congregada à interação e articulação dos atores pode ter sido responsável pela redução da criminalidade. A revisão da literatura classificada nesta hipótese foi subdividida em duas sub-hipóteses: 1) interação entre os diversos atores públicos; 2) interação entre os atores públicos e a comunidade.

Interação entre os diversos atores públicos

No âmbito do poder legislativo, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALEMG, constituiu, em 1999, a "Comissão Permanente" sobre política de segurança pública, combate ao crime organizado, política carcerária, política de recuperação e de reintegração social de egressos do sistema prisional e defesa civil (Lion, 2004).

No âmbito dos poderes executivo e judiciário, foi realizada uma série de iniciativas conjuntas e articuladas entre prefeitura, governo estadual por meio das polícias e o judiciário para a manutenção da ordem pública. Em 2001, por meio da ação conjunta entre prefeitura, justiça e organizações policiais, foram retirados os "perueiros" que circulavam clandestinamente pela cidade, cujo número aproximado chegava a 7.000 veículos. Houve manifestações em frente à prefeitura de Belo Horizonte, com tentativa de bloqueio da principal avenida da cidade, o que exigiu uma ação enérgica da polícia atingindo a meta de retirada total do transporte clandestino das ruas da cidade. Também por meio da ação conjunta entre prefeitura, judiciário e polícias, ocorreu a retirada de vendedores ilegais das calçadas do centro do município de Belo Horizonte, os chamado "camelôs", que prejudicavam a ação de policiamento ostensivo e preventivo, atrapalhavam a livre circulação das pessoas nas ruas e criavam tumulto devido à aglomeração (Cruz, 2005).

Ainda em termos de manutenção da ordem, uma ação conjunta entre as polícias e o judiciário permitiu a prisão de vários criminosos. Com base em um levantamento realizado pelo Comando de Policiamento da Capital, foram identificados aproximadamente 600 delinquentes que haviam sido presos e liberados por várias vezes, alguns deles mais de 20 vezes. A ação conjunta das polícias militar e civil e o judiciário propiciou a emissão de mandatos de prisão aos considerados mais perigosos e com maior número de passagens na polícia; vagas no sistema prisional foram providenciadas e esses criminosos foram retirados de circulação (Cruz, 2005; Sapori, 2007)

Além do envolvimento nas ações para manutenção da ordem pública, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte promoveu várias iniciativas articuladas com outras instituições, com intuito de implementar a agenda de segurança pública. No ano 2000, foi firmada uma parceria entre a empresa de processamento de dados do município (Prodabel) e a Polícia Militar de Minas Gerais. A primeira disponibilizou mapas digitalizados da cidade, que foram utilizados para a montagem da base de dados georeferenciada da PMMG.

Outra ação ocorreu no contexto do projeto de revitalização do centro da cidade, que nos últimos anos vem passando por um processo de reforma dos espaços públicos degradados (como praças, edifícios históricos, avenidas etc), desenvolvido em parceira com o governo

estadual e federal. Em 2004, a parceria entre a Prefeitura, o governo do Estado e a Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL/BH, propiciou a instalação de 72 câmeras de segurança na área central da cidade e em 2007 a instalação de mais 83 câmeras em outras áreas do município.

Esse projeto, alcunhado de "Olho Vivo", consiste no monitoramento de imagens por meio de vídeo geradas por câmeras distribuídas em regiões com alto registro de ocorrências *(hot spots)* de crimes contra o patrimônio. O movimento registrado pelas câmeras é transmitido aos centros de monitoramento sob coordenação da PMMG, que conta com capacidade de visualização, gravação, reprodução e cópias de segurança das imagens. A prefeitura também restaurou e adequou o edifício onde hoje funciona a 1º Região Integrada de Segurança Pública em parceria com a PMMG e o governo federal.

O programa de Liberdade Assistida, que realiza o acompanhamento individualizado de jovens autores de ato infracional, buscando sua reinserção social, também se destaca nas parcerias firmadas pela prefeitura e o judiciário. Todas essas ações podem ter relação direta com a redução da criminalidade, como apontado por Souza (2008).

Especificamente, o programa "Olho Vivo" foi analisado por Carvalho (2008) por meio da comparação dos registros de ocorrência de crimes violentos antes e depois da implantação do programa. A utilização desses dispositivos de vigilância geralmente são definidos como um recurso para inibir assaltos, dentre outros. A implantação de câmeras no hipercentro de Belo Horizonte, de acordo com o autor, é potencializadora na redução da incidência criminal, constituindo-se em instrumento eficaz no combate à criminalidade. Com base nas imagens geradas por essas câmeras, as atenções da polícia são voltadas para as áreas com altos registros de ocorrências. Dessa forma, aumentou de maneira significativa a probabilidade de o delinquente ser abordado antes do cometimento da ação delituosa.

Por fim, a prefeitura, por meio da Lei 8.486, de 20 de janeiro de 2003, criou a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte para atuar no combate e prevenção das ocorrências policiais em repartições públicas municipais, principalmente em escolas e postos de saúde. Contando com aproximadamente 461 guardas de efetivo, estes atuam em locais públicos da cidade auxiliando na segurança e aliviando parte do policiamento ostensivo da PMMG. Entretanto, não há ainda na literatura nenhum estudo que analise a atuação dessa nova guarda.

Interações entre os atores públicos e a comunidade

No âmbito da articulação entre poder público e comunidade, a Polícia Militar de Minas Gerais tem se destacado como ator propulsor por meio do policiamento comunitário, da criação dos Conselhos de Segurança Pública – CONSEPs, da "Rede de Vizinhos Protegidos" e da atuação nas escolas.

O programa de policiamento comunitário consiste na mobilização das comunidades locais a interagir com as forças policiais na busca de soluções de problemas relacionados com a Segurança Pública. Com o programa de Policiamento Comunitário, a PMMG estaria promovendo uma estratégia de policiamento que facilita o seu acesso às comunidades mais

pobres e favorece a discussão e a atuação sobre as questões de segurança pública local. Isso constituiria elemento indispensável à melhoria da qualidade de vida do cidadão e redução da criminalidade (Oliveira, 2001).

Sousa (1999) analisa o processo de implantação do policiamento comunitário em Belo Horizonte e afirma que oficiais da PMMG, executores do policiamento comunitário, acreditam no sucesso da polícia comunitária em aumentar a moral dos policiais, a legitimidade da polícia junto à população, os recursos materiais em termos de equipamentos e, enfim, sua eficácia no combate ao crime e aumento da sensação de segurança. A autora afirma que lideranças comunitárias e pessoas mais diretamente envolvidas com o policiamento comunitário também comungam da crença nos benefícios para a comunidade, em termos da sensação de segurança.

Oliveira Junior (2007) discorda dessa visão. Para o autor, o policiamento comunitário em si não teria demonstrado, até o momento, ser capaz de manter baixos os níveis de medo ou violência subjetiva em meio à população; por outro lado, essa crença não teria reduzido a onda de ceticismo que impera em relação à eficácia do programa em reduzir as ocorrências de crimes. A política de policiamento comunitário é entendida, pelo autor, como geradora de disputas entre diferentes agências da burocracia estatal, já que pode ser vista, por parte da organização policial, como uma ingerência externa nos "assuntos de polícia". Isso sem contar os conflitos internos gerados nas próprias polícias. Para alguns policiais, os mais "antigos" constituem os focos de resistência à mudança; outros, que se consideram orgulhosamente da área "operacional", costumam opor-se à modalidade dita "mais leve", de polícia comunitária, assim vista e desvalorizada por muitos policiais. Dentre os níveis mais baixos da hierarquia, o policiamento comunitário é visto algumas vezes como uma mudança imposta por indivíduos que, apesar de ocuparem posições de autoridade, não teriam um conhecimento prático de como as coisas funcionam no cotidiano das ruas. No entanto, isso não quer dizer que nada de novo esteja acontecendo.

Além disso, de acordo com o ponto de vista dos próprios policiais, a sociedade ou os membros da comunidade tem sua participação nos assuntos de segurança geralmente limitada à denúncia de situações específicas. Por outro lado, o autor aponta que, ainda que de forma contraditória, o policiamento comunitário é uma resposta à crise de constante perda de legitimidade da instituição policial. Apesar de ser visto muitas vezes como uma modalidade mais "leve" de atuação, o policiamento comunitário vem sendo adotado, pelo menos no nível do discurso, como uma filosofia compartilhada de maneira geral pelos membros da corporação (ibid.).

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEPs visam o envolvimento da comunidade na discussão das questões de segurança pública, por meio de reuniões entre as autoridades da área de segurança, outros atores institucionais e o povo. Segundo Silva (2004), esses conselhos se tornaram arenas de debates e criaram novas oportunidades de participação das comunidades locais nas questões referentes à segurança pública, exercendo, em parceria com setores da sociedade, as funções de reivindicação, prevenção e fiscalização de temas da segurança pública. Entretanto, o autor ressalta que a participação efetiva dos

cidadãos ainda é tímida, a influência do conselho no processo de planejamento das ações de segurança pelo Estado é quase inexistente e que a aproximação entre polícia e comunidade é insuficiente para criar vínculos de confiança e cooperação entre os atores. Esses resultados são também corroborados pelos trabalhos de Silva (2004) e Silva (2005).

Azevedo (2006) realça as dificuldades de compartilhamento das informações entre os diferentes atores envolvidos indicativas dos conflitos existentes entre as instituições participantes do CONSEP. Beato Filho (2001b) procura analisar os fatores que influenciaram a implementação dos CONSEP em Belo Horizonte e analisar dados referentes a uma possível associação com a redução da criminalidade. Foram obtidos dados que mostram que, mesmo com um funcionamento abaixo da expectativa, os CONSEP conseguiram obter algum resultado. O estudo analisa o impacto por tipo de crime e por região da Região metropolitana de Belo Horizonte, mostrando heterogeneidade de impactos, sendo alguns bastante positivos, como a redução de 35,2% da criminalidade violenta no bairro Outro Preto.

O autor verifica a diminuição do número de delitos em onze das vinte e cinco áreas que promoveram operações de combate a crimes específicos, como roubo à mão armada de táxis, residência urbana, casa lotérica, padarias e supermercados. No entanto, evidencia que ainda existe um baixo grau de autonomia da comunidade ante os policiais para o funcionamento do CONSEP; além da ausência de um grau mais apurado no entendimento dos métodos e estratégias do policiamento comunitário que devem ser supridas com maior treinamento.

Outro programa que busca a articulação com a comunidade é a "Rede de Vizinhos Protegidos", que incentiva a solidariedade entre as pessoas que moram ou trabalham em determinado locais e a sua organização, com o objetivo de coibir as ações dos criminosos. Para tanto, elas repassam informações de qualquer atitude suspeita imediatamente para a PMMG, por meio de celulares, que ficam com coordenadores de turnos de serviços, no sistema 24 horas, pelo 190 ou pelo Disque-Denúncia 181. A rede é composta por moradores de um determinado bairro, em grupos de residências circunvizinhas que são orientados por policiais sobre as medidas de segurança que devem tomar cotidianamente. Com metodologia baseada nos pressupostos do Neighborhood Watch, ainda não foi estudado de modo específico. O material de divulgação institucional da PMMG aponta para a redução significativa de aproximadamente 64% em algumas modalidades criminosas, em zonas consideradas perigosas dos 14 bairros da 9ª Cia Especializada, onde o projeto foi implantado (PMMG, 2009).

A integração entre a PMMG e as escolas vem ocorrendo, em Minas Gerais e em Belo Horizonte, de forma intensa, através de programas específicos para esse público. Oliveira (2008) analisa o policiamento das instituições de ensino de Belo Horizonte pela PMMG, através do programa "Anjos da Escola", entre 1988 e 2007, concluindo que o a relação instituída entre polícia e escola gerou uma riqueza na prevenção da criminalidade que deve ser melhor analisada. O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Proerd, desenvolvido pela PMMG em parceria com as escolas mineiras e que promove a prevenção ao uso de drogas e à violência entre crianças

e adolescentes, destacou-se como um dos três programas de menor custo por crime sério evitado na avaliação realizada por Andrade e Peixoto (2008).

Por fim, um importante programa que conta com a mobilização da comunidade é o "Escola Viva, Comunidade Ativa" instituído em 2003 pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, voltado para redução da violência e melhoria do rendimento escolar das instituições participantes. O projeto também é voltado para o fortalecimento de escolas em áreas urbanas, com população de vulnerabilidade social e sujeitas a índices expressivos de violência. O programa procura proporcionar a tranquilidade e as condições básicas de educabilidade no ambiente escolar para que o processo de ensino e de aprendizagem aconteça. O desafio desse projeto consiste em repensar a escola, tornando-a mais aberta à participação da comunidade e mais inclusiva.

Nas escolas participantes, são realizados investimentos na infraestrutura física, aquisição de recursos didáticos e de informática. As escolas desenvolvem ações de caráter pedagógico, cultural, esportivo e artístico. Atualmente, participam do projeto 503 escolas, em todas as regiões do estado, atendendo 480 mil alunos, em 102 dos maiores municípios mineiros. A avaliação de impacto com desenho quase-experimental realizada por Corrêa (2007) evidenciou que o programa apresenta resultados positivos, fazendo com que o número total de ocorrências aumentasse menos nas escolas do projeto em comparação ao grupo de controle. Além disso, o programa proporciona ou a redução da violência contra o patrimônio no período avaliado.

Processo de metropolização na Região Metropolitana de Belo Horizonte

A terceira hipótese relaciona a queda na criminalidade no município de Belo Horizonte com o processo de integração na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Diniz e Andrade (2008) relacionam a criminalidade (crimes contra o patrimônio e crimes violentos) e metropolização em Belo Horizonte por meio da análise da distribuição espacial dos crimes e sua relação com a dinâmica metropolitana. Os autores constatam uma estreita relação entre o nível de integração metropolitana e a incidência de criminalidade violenta contra o patrimônio, com a presença de um gradiente negativo à medida que diminui o nível de integração. No caso de crimes violentos contra a pessoa, há concentração no município-polo, Belo Horizonte, e naqueles com integração muito alta, com possível migração para os municípios vizinhos, uma vez que, dos 34 municípios da RMBH, 21 apresentam taxa de crescimento da criminalidade violenta muito superior às da capital.

A relação entre a expansão metropolitana e a criminalidade é também analisada por Godinho et al. (2008). Os autores exploram a hipótese de que o desordenamento da expansão urbana implicou a existência de áreas com quase completa ausência de políticas públicas, principalmente nas regiões periféricas que fazem limite com outros municípios da RMBH. A ausência do Estado é medida em termos de políticas (tanto do governo municipal quanto estadual), notadamente infraestrutura urbana e equipamentos. Não coincidentemente, as que apresentaram maior ausência do estado são

aquelas com taxa muito alta de criminalidade no período de análise (2006-2008).

Apreciação crítica do debate em Minas Gerais

O objetivo primário deste estudo foi procurar sistematizar a discussão científica acerca das causas da redução da criminalidade em Minas Gerais e mais especificamente no município de Belo Horizonte, dentre os anos de 2003 a 2010. Nesta revisão, foram evidenciados os mecanismos, políticas e programas que teriam propiciado a redução nos índices oficiais de criminalidade, conforme apontado pela literatura.

Em primeiro lugar, ressalta na literatura revisada o fato de que o principal fator apontado como responsável pela redução da criminalidade no Estado e principalmente no município de Belo Horizonte é a unificação do sistema de defesa social propiciado pela criação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Um total de vinte trabalhos estuda especificamente a atuação da nova secretaria e os mecanismos pelos quais suas ações afetam a criminalidade, reduzindo-a eficazmente.

A revisão da literatura indica ainda como fator de redução do crime entre 2003 e 2010 a mobilização de diversos atores em prol da agenda pública de segurança. Embora dezesseis trabalhos evidenciem a interação entre diversos atores públicos e a comunidade, também neste caso todas as ações e programas levantados como responsável pela redução são de iniciativa do aparato estatal de segurança pública. Caso exemplar é o dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, criados pela própria Polícia Militar de Minas Gerais e dirigidos por ela.

Esse amplo consenso existente na literatura acerca da hipótese das ações estatais como protagonistas da expressiva redução da criminalidade demanda ele próprio um certo esforço de compreensão. Ele provavelmente está relacionado à forma como a academia, na área da segurança pública, estruturou-se no Estado de Minas Gerais.

Há uma série de evidências empíricas que sugerem que a origem dos centros de pesquisa especializados no tema da segurança pública em Minas Gerais estiveram intimamente ligados ao Estado. Ainda na década de 1980, foram acadêmicos de Minas Gerais que realizaram pela primeira vez no Brasil consultorias aos governos federal e estadual nesse campo. Também foram os primeiros a propiciar o encontro de policiais, governos e academia para empreenderem esforços conjuntos em torno da agenda da segurança pública. Desde 1983, a Fundação João Pinheiro, ligada ao estado de Minas Gerais, iniciou uma parceria com a Polícia Militar de Minas Gerais, ainda hoje existente, para formação de seus gestores. Essa relação com o estado permanece ao longo do tempo, como pode ser evidenciado pela participação contínua do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP – em projetos e pesquisas que subsidiam a atuação do estado na área, bem como a importante e mais recente parceria da Secretaria de Estado de Defesa Social com o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFMG, da qual resultou a criação de vários programas que conformam a política de segurança atualmente.

Para além desses aspectos positivos, que possibilitam a conjugação de esforços e a realização de parcerias de excelência no interior da política de segurança pública, dentre os problemas advindos dessa estreita ligação dos acadêmicos com o aparato estatal reside exatamente uma certa limitação do horizonte da pesquisa científica, conforme evidenciado pela revisão da literatura. Em raras ocasiões, observou-se um foco diverso nos estudos revistos.

Apenas dois autores indicam como determinante da redução da criminalidade em Belo Horizonte um processo não associado diretamente à atuação estatal, qual seja, a dinâmica de metropolização de Belo Horizonte, que levou à "migração" do crime para os municípios vizinhos, principalmente os contíguos. Outras hipóteses são mencionadas nos trabalhos, mas sem serem desenvolvidas. É o caso da hipótese da política maciça de encarceramento, do aumento dos gastos em segurança e de mudanças de natureza demográfica que supostamente estariam correlacionadas à redução observada do crime.

Uma apreciação crítica da hipótese do protagonismo do estado é outrossim importante, porque o atrelamento dos estudos acadêmicos de Minas Gerais à ação governamental, seja atraves das políticas públicas, seja por meio da reflexão da ação policial e seus correlatos (justiça, menores infratores, sistema prisional), criam uma impossibilidade de falseamento da mesma. Ou seja, a própria impossibilidade de pensar hipóteses alternativas impede que dada hipótese consensual seja testada de maneira apropriada.

Outras consequências podem ser enumeradas como, por exemplo, a não avaliação crítica da política estatal de segurança pública, bem como o diagnóstico do Estado para o problema da criminalidade sobre o qual ela se funda. Sabe-se que o problema que os últimos governos da década buscaram interpelar foi o problema da gestão. Assim, a política de segurança pública praticada hoje no Estado possui uma orientação gerencial muito clara: a grande maioria das ações e programas foram construídas como instrumentos de gestão e estão voltadas para esse fim – como o IGESP, a gestão do sistema prisional, a criação das áreas integradas, o SIDS, entre outros. E embora a gestão do sistema de justiça criminal e defesa social fosse um grande problema a ser enfrentado, gerou-se, com isso, um importante vácuo nessa política, ressentindo-se a segurança pública em Minas Gerais de um aporte mais substantivo.

A esse respeito, a academia mineira não realizou contribuições relevantes. Ao contrário; ao não questionar e explorar hipóteses alternativas de explicação, que aparecem em estudos de outros estados – que, por exemplo, testam o efeito da dinâmica populacional na redução do crime; ou sua relação com a expressiva redução da desigualdade social e observada nos últimos anos; o aumento do PIB; as crises econômicas; o tráfico de drogas, entre inúmeras outras hipóteses – os estudos silenciam e parecem aprovar sem muito criticismo as ações estatais.

Identificadas as lacunas e o importante papel da academia em preenchê-las, espera-se que este trabalho inspire agendas de pesquisa futuras e contribua para uma discussão frutífera da dinâmica dos problemas sociais e das políticas voltadas a enfrentá-los.

Betânia Peixoto
Doutora em Economia. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.
betania.peixoto.lemos@gmail.com

Letícia Godinho de Souza
Mestre em Ciência Política. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo e Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.
leticiagodinho@gmail.com

Eduardo Cerqueira Batitucci
Doutor em Sociologia. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.
eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz
Doutor em Administração. Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos em Políticas Públicas, Núcleo de Estudos em Segurança Pública. Minas Gerais, Brasil.
marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

Agradecimento

Agradecemos ao Banco Mundial, nas pessoas de Rodrigo Serrano e João Pedro Azevedo, pelo financiamento que tornou esta pesquisa possível. Os pesquisadores da Fundação João Pinheiro, Rosânia Sousa e Sérgio Félix participaram de algumas das etapas da pesquisa que originou este artigo. Laura Angélica Moreira Silva, Sérgio Lourenço do Valle e Alexandre Vinícius da Silva Ramos também contribuíram na qualidade de assistentes de pesquisa.

Referências

ALVES, M. C. (2008). *Programas de prevenção à criminalidade: dos processos sociais à inovação na Política Pública – A experiência do Programa Fica Vivo!.* Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

ANDRADE, S. C. P. de (2006). *Polícia Bipartida: uma reflexão sobre o Sistema Policial Mineiro*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

ANDRADE, M. V. e PEIXOTO, B. (2008). "Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil". In: BEATO FILHO, C. C. (org.). *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Belo Horizonte, UFMG.

AZEVEDO, M. A. de. (2006). *Informação e segurança pública: a construção do conhecimento social em um ambiente comunitário*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

BARROS, L. A. de (2005). *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

BATITUCCI, E. C. (2010). *A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

BEATO FILHO, C. C. (2001a). Informação e desempenho policial. *Teoria & Sociedade.* Belo Horizonte, n. 7, pp. 117-150.

_____ (2001b). *Reinventando a polícia: a implementação de um policiamento comunitário*. Disponível em: www.crisp.ufmg.br. Acesso em 10 jun. 2010.

_____ (2005). Case Study: Fica Vivo homicide control project in Belo Horizonte. *Working papers.* Washington DC, v. 1, pp. 1-52.

_____ (2007) "Crime and Social Policies in Latin American Urban Centers". In: TULCHIN, J. (org.). *Society Under Law 1*. Baltimore/Maryland, The John Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center Press.

BEATO FILHO, C. C.; SILVEIRA, A.; LEITE, K. R. e SOUZA, E. (2007). Segurança cidadão no Brasil: experiência em curso em Belo Horizonte. Seguridad Ciudadana em la Américas-Proyeto de Investigatión Activa. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, v. 1.

CARVALHO, E. de A. (2008). *Projeto Olho Vivo, a íris dos olhos da segurança pública: uma análise geográfica*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, PUCMinas.

CORRÊA, D. M. (2007). *Avaliação de políticas públicas para a redução da violência escolar em Minas Gerais: o caso do Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.

CRUZ, M. V. G. (2005). *Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos – Uma análise das experiências de Belo Horizonte – MG e Washington-DC*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

CRUZ, M. V. G. e BATITUCCI, E. C. (2006). "Novos Meios de Articulação Institucional na Segurança Pública: estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais". In: SLAKMON, C; MACHADO, M. R. e BOTTINI, P. C. (orgs.). *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança*. Brasília/DF, Ministério da Justiça.

DINIZ, A. M. A. e ANDRADE, L. T. de. (2008). Criminalidade Violenta e Níveis de Integração Metropolitana na RMBH. *Pensar BH*. Belo Horizonte, n. 21. pp. 23-27.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2003 a 2009). *Boletim de Informações Criminais – BIC*. Belo Horizonte, NESP/FJP.

_____ (2010). *Boletim de Pesquisa de emprego e desemprego – Boletim PED.* Belo Horizonte, CEI/FJP/MG, v. 16, n. 2.

GODINHO, L.; MORENO, B.; DANIEL, A. e PROTZER, D. (2008). *Os limites de Belo Horizonte nos limites da metropolização*. Belo Horizonte, Instituto Limites.

LION, K. J. (2004). *Reshaping Brazilian Law Enforcement: an evaluation of community oriented policing projects in Belo Horizonte and São Paulo*. Tese de doutorado. Austin, The University of Texas.

MINAS GERAIS (2009). *O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Imprensa Oficial.

MINISTÉRIO DA FAZENDA/IPEA-DATA (2010). Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp e http://www.ipeadata.gov.br. Acesso em 10 de jun 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. (2007). *Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte.* Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

OLIVEIRA, W. J. M. (2001). *Polícia comunitária: Estratégia de participação da Polícia Militar de Minas Gerais na implementação de projetos sociais em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

_____ (2008). *A policialização da violência em meio escolar*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

PAULA, J. C. R. (2009). *O projeto de Integração e Gestão de Segurança Pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: um olhar avaliativo acerca de sua implementação*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

PEIXOTO, B. (2008). *Uma contribuição para prevenção da criminalidade*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

PMMG (2009). *234 anos – Rede de Vizinhos Protegidos reduz criminalidade*. Disponível em: https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portalm/conteudo.action?conteudo=4591&tipoConteudo=noticia . Acesso em 1 abr. 2010.

RIBEIRO, L.; CRUZ, M. V. G. e BATITUCCI, E. C. (2004). Políticas Públicas Penitenciárias: a gestão em Minas Gerais. XXVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. *Anais...* Rio de Janeiro, ANPAD.

ROCHA, G. R. (2010). *Análise do modelo referencial de gestão do Sistema prisional instituído em Minas Gerais em 2004: o desafio de conciliar segurança e ressocialização no gerenciamento da prisão*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

RODRIGUES, C. V. (2004). *Relações interorganizacionais e ação comunicativa: uma contribuição para o estudo da integração entre as organizações de segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação de mestrado. Lavras, UFLA.

SAPORI, L. F. (2007). *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

SAPORI, L. F. e ANDRADE, S. C. (2008). Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas*. Porto Alegre, v. 8, n. 3, pp. 428-453.

SILVA, A. L. B. da. (2004). *Conselhos de Segurança Pública (CONSEP): A participação das comunidades locais na solução dos problemas de segurança pública*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, EG/FJP.

SILVA, A. J. da. (2005). *Entre o medo, a cooperação e o conflito: o papel dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, PUCMinas.

SILVEIRA, A. M. (2008). *Prevenindo homicídios – A experiência do programa Fica Vivo! no Morro das Pedras*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

SILVEIRA, A. M. e BEATO FILHO, C. C. (2007) "Prevenção de crimes urbanos: o programa Fica Vivo!". In: LIMA, R. S e PAULA, L. de. (orgs). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo, Contexto.

SOUSA, R. R. (2009). *Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte.* Tese de doutorado. Brasília, UNB.

SOUZA, E. de. (1999) *Polícia comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG.

SOUZA, R. S. (2008) O município e a segurança pública: uma análise de Belo Horizonte. *Pensar BH.* Belo Horizonte, n. 21, pp. 28-34.

Texto recebido em 10/ago/2010
Texto aprovado em 5/out/2010

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade semestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente, às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é temática, com chamadas de trabalho específicas para cada número. Os textos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e à Comissão Editorial a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas. Cada autor receberá três exemplares do número em que for publicado seu trabalho.

O Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es), deve ser enviado juntamente com o artigo.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos podem ser redigidos em português ou espanhol. Os artigos apresentados em outros idiomas serão traduzidos para a língua portuguesa.

A fim de garantir o anonimato dos autores, os artigos apresentados não devem conter dados referentes aos autores ou indicações que os identifiquem. Os nomes dos autores devem ser informados em uma folha de rosto, constando formação acadêmica, filiação institucional, cidade, estado, país e e-mail.

Os trabalhos devem ser encaminhados em CD, 2 (duas) vias impressas e a folha de rosto.

Os artigos devem ser enviados em Word, digitados em espaço 1,5, fonte Arial tamanho 11, margem 2,5 cm; tabelas e gráficos em Excel; imagens em formato TIF, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm, sendo que os gráficos e imagens devem ser em tons de cinza.

Os artigos devem ter um resumo de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português ou na língua em que o artigo foi escrito e seu correspondente em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave, nas duas línguas.

Os trabalhos devem ser enviados para: Caixa Postal 60022 – CEP 05033-970 – São Paulo, SP, Brasil, respeitando-se a data-limite de postagem estabelecida na chamada de trabalho. Após seu recebimento, os trabalhos serão enviados aos pareceristas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências bibliográficas, que seguem as normas da Educ, adaptadas da ABNT, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.
Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). Título do livro. Cidade de edição, Editora.
Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.
Exemplo:

TOURAINE, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado*. Dossiê Movimentos Sociais. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, número, ano, local de realização. Título da publicação. Cidade, Editora, páginas inicial e final.
Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parceiras e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.
Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FFLCH.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). Título do texto. Disponível em. Data de acesso.
Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Disponível em: http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/index.html. Acesso em 8 set. 2005.

Cadernos Metrópole

vendas e assinaturas

Exemplar avulso: R$20,00
Assinatura anual (dois números): R$36,00

Enviar a ficha abaixo, juntamente com o comprovante de depósito bancário realizado no Banco do Brasil, agência 3326-x, conta corrente 10547-3, ou enviar cheque para a Caixa Postal nº 60022 - CEP 05033-970 - São Paulo – SP – Brasil.

Telefax: (11) 3368.3755 Cel: (11) 9931.9100
cadernosmetropole@terra.com.br

Exemplares nºs _____

Assinatura referente aos números _____ e _____

Nome _____

Endereço _____

Cidade _____ UF _____ CEP _____

Telefone ( ) _____ Fax ( ) _____

E-mail _____

Data _____ Assinatura _____