LÍVIA LOUZADA DE TOLEDO PUGLIESE

**Projeto Urbano como instrumento de Desenvolvimento Local:
seis estudos de caso em análise**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

São Paulo

2016

LÍVIA LOUZADA DE TOLEDO PUGLIESE

Projeto Urbano como instrumento de Desenvolvimento Local:
seis estudos de caso em análise

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências, Programa de Arquitetura e
Urbanismo

Área de Concentração:

Planejamento Urbano e Regional

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Heliana Comin Vargas

São Paulo

2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DA AUTORA:

livialt@yahoo.com.br

Pugliese, Livia Louzada de Toledo
P978p Projeto urbano como instrumento de desenvolvimento local:
seis estudos de caso em análise / Livia Louzada de Toledo Pugliese. —
São Paulo, 2016.
199 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientadora: Heliana Comin Vargas

1.Planejamento territorial urbano 2.Parceria público-privada
3.Sociedade 4.Mercados 5.Projeto urbano 6.Desenvolvimento local
7.Estado 8.Mercado 9.Intervenção urbana 10.Político-econômico
(Reestruturação) I.Título

CDU 711.4

Nome: PUGLIESE, Livia Louzada de Toledo

Título: Projeto Urbano como instrumento de Desenvolvimento Local: seis estudos de caso em análise

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências, Programa Arquitetura e
Urbanismo

Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a tudo o que eu vivi e a todos que me ajudaram a estar aqui hoje, em condições de concluir este trabalho, que tomou uma grande importância na minha vida por quase três anos. Em especial, agradeço a:

Minha orientadora, Prof^a Dr^a Heliana Comin Vargas, pela clareza metodológica, por me guiar com liberdade no caminho percorrido e pela dedicação no aprimoramento do trabalho.

Os membros da banca de qualificação, João Sette Whitaker Ferreira e Eunice Helena S. Abascal, que compreenderam a essência do trabalho e contribuíram com sua direção com detalhes preciosos.

O IPPLAN, Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento, por ter me proporcionado a experiência prática de pensar o futuro das cidades e planejar as intervenções sobre ela. Também pela flexibilidade do tempo investido neste trabalho.

Os meus colegas de trabalho, com quem compartilhei tantos momentos de aprendizado profissional e de vida, na busca pela melhor forma de contribuir com a cidade ao longo da elaboração do Centro Vivo e dos demais trabalhos. Em especial a Guilherme, Mali, Livia Tomás, Bárbara, Débora e Thana.

Os amigos da FAU, que desde a graduação contribuem para a minha formação como pessoa, com quem compartilhei tantos momentos de risada e de estudo, as entregas de trabalho, as festas do equador, os momentos na república, entre outros. É difícil nomear, mas destaco o pessoal do G8, as meninas do B3 e da Capote.

Minha família, minha base, formadora do meu caráter. O(a)s primo(a)s e tio(a)s, a família Pugliese, e em especial minha avó Teresa, grande exemplo de vida, cujo apoio nos estudos me permitiu chegar até aqui.

Meu pai, Almir, que me criou com integridade e carinho. Homem de paz que me fortalece na fé.

Minha mãe, Graça, a quem eu devo tudo o que sou, do meu fio de cabelo ao íntimo da minha alma.

Mariana. Minha irmã, minha mãe, minha filha, minha melhor amiga, que me inspira na busca por um mundo melhor.

Diego, grande companheiro em todos momentos. Fundamental para que eu chegasse até aqui. Meu grande amor, que sempre melhora o meu mundo.

RESUMO

PUGLIESE, Livia Louzada de Toledo. **Projeto Urbano como instrumento de Desenvolvimento Local:** seis estudos de caso em análise. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Este trabalho busca refletir sobre as aproximações e afastamentos entre as políticas que se utilizam de projetos urbanos e as de desenvolvimento local. Para isto debate os conceitos de desenvolvimento local extraindo seus elementos definidores para serem utilizados como categorias de análise dos estudos de caso selecionados. O conceito de projeto urbano também foi objeto de discussão, destacando sua faceta de instrumento de gestão e o princípio de apoiar o desenvolvimento de segmentos da cidade de modo amplo, promovendo melhorias físicas, econômicas e sociais. Foram selecionados seis estudos de caso, bastante diversos entre si, com o propósito de discutir a amplitude da prática dos projetos urbanos, suas aderências ou não com o desenvolvimento local e as contradições entre a teoria e a prática. Foram selecionados o Puerto Madero e o Distrito de Design em Buenos Aires, na Argentina; o Complexo Estação das Docas e o Complexo Ver-o-Peso em Belém, capital do Pará; o projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André-SP; e o projeto Centro Vivo em São José dos Campos-SP. Este último possibilitou a reflexão sobre a prática da intervenção urbana, uma vez que a autora participou de sua elaboração, enquanto os demais propiciaram uma reflexão a partir da análise feita por outros autores sobre os projetos. Ao final do estudo é possível esboçar a ideia de que o projeto urbano, dependendo das características que assume, pode ser um exemplo territorializado de desenvolvimento local.

Palavras-chave: Projeto Urbano. Desenvolvimento Local. Parceria público-privada. Estado-mercado-sociedade. Intervenção urbana. Reestruturação político-econômica. Planejamento Territorial Urbano

ABSTRACT

PUGLIESE, Livia Louzada de Toledo. **Urban project as an instrument for local development**: analysis of six case studies. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

This work aims for a reflection about the correspondences and dissimilarities between the policies that utilize urban projects and those of local development. In order to do that, it debates the local development concepts and extracts its key defining elements so these can serve as categories of analysis for selected case studies. The concept of urban project is also an object of discussion, specially its role as a management means to support the development of segment of a city in an ample way, thus promoting spatial, economical and social improvements. Six diverse case studies were selected with the goal of discussing the amplitude of the practice of urban projects, its similarities or not with local development and the contradictions between theory and practice. The selected case studies were *Puerto Madero* and the *Distrito de Design* in Buenos Aires, Argentina; the *Complexo Estação das Docas* and the *Complexo Ver-o-Peso* in Belém, capital of Pará (a state in Brazil); the project *Eixo Tamanduatehy* in Santo André, a city in the state of São Paulo in Brazil; the project *Centro Vivo* in São José dos Campos also a city in the state of São Paulo in Brazil. The latter case allowed a reflection about the practice of urban intervention from the perspective of the author who participated in its elaboration. The other five case studies supported a reflection based on the analyses performed by other authors. At the end of this study, it is possible to outline the idea that the urban project, depending on the characteristics that it assumes, can be a territorialized example of local development.

Keywords: Urban Project. Local Development. Public-private partnership. State-market-society. Urban intervention. Political-economic restructuring. Urban Territorial Planning.

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Vista geral do projeto, com destaque para a proximidade com o Rio da Prata, as antigas docas e gruas portuárias restauradas</i>	75
<i>Figura 2 - Mapa do projeto urbano</i>	76
<i>Figura 3 - Espaço público implementado com financiamento da operação</i>	76
<i>Figura 4 - Passeio público próximo junto às docas, onde se concentram os restaurantes de alto padrão</i>	78
<i>Figura 5 - Croquis do concurso realizado</i>	78
<i>Figura 6 - Vista geral ressaltando as estruturas portuárias restauradas</i>	81
<i>Figura 7 - Cartões postais elaborados pela Corporação Antigo Puerto Madero, destacando a preservação do patrimônio</i>	83
<i>Figura 8 - Cartões postais ressaltando os espaços públicos e buscando criar a imagem de que é um bairro acessível para todos</i>	84
<i>Figura 9 - Docas restauradas, que atualmente abrigam atividades como restaurantes e bares</i>	85
<i>Figura 10 - Exemplo de vias construídas para permitir a urbanização dos lotes resultantes no setor Sul do projeto, realizado com o investimento da venda das terras públicas</i>	87
<i>Figura 11 - Torres de escritórios no Puerto Madero, refletindo a criação de um nicho de alto padrão para o mercado imobiliário em Buenos Aires</i>	89
<i>Figura 12 - Torres de escritórios e residências padrão premium em Puerto Madero, em parte financiadas com um pool de investidores locais</i>	92
<i>Figura 13 - Distritos criativos de Buenos Aires</i>	95
<i>Figura 14 - Projetos na zona Sul de Buenos Aires</i>	96
<i>Figura 15 - Cidade de Buenos Aires e o bairro de Barracas</i>	99
<i>Figura 16 - Distrito de Design de Barracas</i>	100
<i>Figura 17 - Fachada do antigo Mercado de Pescados, que abriga o CMD</i>	101
<i>Figura 18 - Oficinas de criação que ocorrem no interior do CMD</i>	102
<i>Figura 19 - Interior do edifício do CMD</i>	103
<i>Figura 20 - Sinalização do Distrito de Design</i>	104
<i>Figura 21 - Interior do CMD, que preservou a antiga rua dentro do edifício</i>	106
<i>Figura 22 - Rua no bairro de Barracas com destaque aos antigos galpões industriais</i>	107
<i>Figura 23 - Relação do espaço livre com o rio</i>	116
<i>Figura 24 - Fachada de vidro do galpão</i>	118
<i>Figura 25 - Maquinário e gruas preservadas</i>	118
<i>Figura 26 - Ruínas de São Pedro Nolasco e o anfiteatro construído junto a elas</i>	119
<i>Figura 27 - Imagens dos espaços de gastronomia, com aproveitamento do mezanino e das varandas para a baía</i>	121
<i>Figura 28 - Terminal hidroviário e sua plataforma flutuante</i>	122
<i>Figura 29 - Evento comemorativo no Complexo Estação das Docas, com show aberto ao público junto ao rio</i>	125

<i>Figura 30 - Stands com produtos típicos e a relação do Complexo com o rio</i>	127
<i>Figura 31 - Delimitações do Complexo Ver-o-Peso</i>	132
<i>Figura 32 - Vista do Complexo com destaque para o mercado de ferro (ou de peixe)</i>	133
<i>Figura 33 - Vista do Complexo, com destaque para o mercado do peixe</i>	133
<i>Figura 34 - Mosaico de produtos disponíveis no Ver-o-Peso.</i>	134
<i>Figura 35 - Proposta do Arq. Flavio Ferreira para a reforma do Complexo</i>	137
<i>Figura 36 - Estrutura tensionada de lona cobrindo a feira</i>	139
<i>Figura 37 - Várzea do rio Tamanduateí marcada pela avenida dos Estados à esquerda e a ferrovia à direita</i>	148
<i>Figura 38 - Projeto Síntese Eixo Tamanduatehy</i>	151
<i>Figura 39 - Avenida Industrial antes e depois da requalificação fruto da operação urbana Avenida Industrial para a instalação do Shopping Center ABC Plaza</i>	153
<i>Figura 40 - Imagens sínteses dos projetos propostos no sentido horário: Joan Busquets, Eduardo Leira, Christian de Portzamparc e Cândido Malta Campos Filho</i>	154
<i>Figura 41 - Mapa do projeto e operações urbanas em andamento (dez/2000)</i>	162
<i>Figura 42 - Relação das indústrias instaladas no município e o crescimento populacional</i>	166
<i>Figura 43 - Perímetro do projeto Centro Vivo, com destaque para os principais pontos de interesse</i>	168
<i>Figura 44 - Esquema da estrutura de desenvolvimento do projeto Centro Vivo</i>	170
<i>Figura 45 - Esquema da estrutura do projeto</i>	171
<i>Figura 46 - Mapa com setorização proposta na operação urbana</i>	172
<i>Figura 47 - Localização dos Centros de Comércio Popular</i>	173
<i>Figura 48 - Praça João Mendes, antes (foto à esquerda) com camelôs em todos os passeios e jardins degradados. Depois (foto à direita) os jardins foram recuperados e a praça foi apropriada pelos pedestres</i>	174
<i>Figura 49 - Galeria Pedro Rachid. Na primeira imagem mostra-se o edifício abandonado e na segunda o projeto da nova fachada, voltada para o Banhado, cartão postal da cidade</i>	174
<i>Figura 50 - Em sentido horário: página no Facebook®, portal na internet, vídeo institucional no YouTube® e cartaz para divulgação das oficinas de colaboração</i>	178

LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1 - Categorias de análise de desenvolvimento local</i>	47
<i>Quadro 2 - Gestão Participativa e o Complexo do Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio</i>	141

LISTA DE SIGLAS

APL – Arranjo Produtivo Local

CDP – Companhia Docas do Pará

CMD – Centro Metropolitano de Design

CONDEPAAHT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico

COMPHAC – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico, Paisagístico e Cultural do Município de São José dos Campos

DEL – Desenvolvimento Econômico Local

GCABA – Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual

OUC – Operação Urbana Consorciada

PPP – Parceria público-privada

SCA – Sociedade Central de Arquitetos

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1. DESENVOLVIMENTO LOCAL: EXPLORAÇÃO DE UM CONCEITO	19
1.1. O contexto para sua formulação	19
1.2. O conceito de desenvolvimento	24
1.3. O conceito de Desenvolvimento Local	25
1.3.1. Definições e formulações do conceito	25
1.3.2. Principais características	31
1.3.3. Estratégias de ação	40
1.3.4. Principais críticas e limitações	44
1.4. Categorias de análise	46
CAPÍTULO 2. PROJETO URBANO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO	49
2.1. Intervenções urbanas e a origem dos Projetos Urbanos	50
2.2. Delimitações do conceito de Projeto Urbano	54
2.2.1. A relação Plano-Projeto	55
2.2.2. O papel na gestão urbana	58
2.2.3. Projeto Urbano e desenvolvimento econômico	67
CAPÍTULO 3. INVESTIGANDO AS CATEGORIAS DEFINIDORAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PROJETOS URBANOS: SEIS ESTUDOS DE CASO	73
3.1. O projeto de Puerto Madero em Buenos Aires, Argentina	73
3.1.1. Do projeto	74
3.1.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	82
3.2 O projeto do Distrito de Design em Buenos Aires, Argentina	94
3.2.1. O projeto	99
3.2.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	108
3.3. O projeto do Complexo Estação das Docas em Belém (PA), Brasil	114
3.3.1. O projeto	115

3.3.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	126
3.4. O projeto do Complexo Ver-o-Peso em Belém (PA), Brasil	131
3.4.1. Do projeto	135
3.4.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	143
3.5. O projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André (SP), Brasil	147
3.5.1. Do projeto	149
3.5.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	159
3.6. O projeto Centro Vivo em São José dos Campos (SP), Brasil	166
3.6.1. Do projeto	167
3.6.2. As categorias de desenvolvimento local observadas	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193

INTRODUÇÃO

A cidade contemporânea possui alta complexidade urbana e social. Em face das transformações político-econômicas, como as alterações nas relações globais, da reestruturação produtiva e da redefinição do papel dos Estados nacionais, as últimas décadas têm sido marcadas por mudanças na condução das políticas urbanas. Houve um aumento das atribuições dos governos locais, que têm, dentre outras funções, assumido a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico de seus territórios. Assim, ganharam destaque as ações planejadas e implantadas em nível local. Atores públicos e privados passaram a compor a busca por uma solução para os problemas decorrentes do acirramento de contradições urbanas.

Como resposta a essas transformações, o paradigma das políticas urbanas de várias cidades se modificou. O planejamento urbano tradicional, que criava regras para a cidade na sua totalidade com instrumentos de longo prazo, com raízes no funcionalismo modernista, não é mais capaz de lidar com a complexidade urbana e social da cidade contemporânea. A transferência de atividades econômicas para outras cidades ou até mesmo para outra parte de um mesmo município tem levado à degradação¹ de diferentes regiões urbanas. Antigas zonas industriais, leitos ferroviários, orlas portuárias, entre outras áreas abandonadas, se tornam estratégicas para a recuperação urbana, em especial na busca por investimentos externos para as cidades.

Neste contexto, o projeto urbano emerge como um instrumento para intervenção coerente com a realidade estabelecida. Ele se configura como um instrumento de gestão geralmente associado às parcerias público-privadas, mas que permite e pressupõe uma participação mais ampla da tríade Estado-mercado-sociedade. A capacidade de transformação de um projeto depende das suas estratégias, dos agentes envolvidos, do líder local, da conjuntura econômica e social, do interesse do mercado imobiliário e do investimento do poder público em determinada área.

O projeto urbano tem o pressuposto de promover melhorias físicas, econômicas e sociais em segmentos da cidade, alinhadas com uma estratégia global. Progressivamente foi aumentando sua escala e complexidade e muitos exemplos explicitam a subordinação do poder público aos interesses do mercado imobiliário. Diversos autores têm questionado os efeitos destas intervenções, em especial dos grandes projetos urbanos, no que diz respeito a atender aos interesses do mercado imobiliário, contribuindo assim para a exclusão social.

¹ No sentido contrário, também pode levar à requalificação das novas áreas onde as atividades se instalam.

Tendo em vista a forma como o instrumento tem sido utilizado e seu distanciamento no sentido de contribuir para o desenvolvimento urbano, ou seja, sua capacidade de enfrentar os problemas físico-territoriais e socioeconômicos decorrentes das transformações das cidades, buscamos investigar as aproximações e distanciamentos entre projetos de intervenção urbana e o conceito de desenvolvimento local.

Tanto os conceitos atuais de desenvolvimento local quanto os de projetos urbanos reforçam a questão da cooperação entre os agentes do território e a importância do dinamismo da economia, embora não estejam limitados a um enfoque econômico. O desenvolvimento é uma dinâmica cultural e política que transforma a vida social. Assim como o projeto urbano não é, meramente, a requalificação física da infraestrutura em um determinado local de uma cidade. Este deve incluir também os propósitos amplos do desenvolvimento em sua esfera econômica, social, física e ambiental.

O desenvolvimento muitas vezes é visto como um processo proveniente de esferas superiores, sob a forma de investimentos públicos ou instalação de empresas privadas, ou seja, uma dinâmica externa, onde a comunidade espera de forma passiva. No entanto, experiências com projetos de desenvolvimento local mostram que a capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pela sociedade são fundamentais para a sua consolidação.

Os projetos de desenvolvimento local devem envolver uma matriz de ações em parceria com uma ampla gama de atores e organizações em uma perspectiva sistêmica para a requalificação do território. Buscam dinamizar um conjunto de atividades, partindo de novos pactos e arranjos sociais e da mobilização dos recursos disponíveis. Os aportes externos são importantes, mas devem existir como complementos a uma dinâmica que pertence à própria sociedade local.

É sobre esta discussão que esta dissertação procura se aprofundar. O presente trabalho tem como objetivo principal refletir sobre as aproximações e afastamentos entre as políticas que se utilizam de projetos urbanos e as de desenvolvimento local. Ambos conceitos são entendidos como política pública e devem ser investigados à luz das transformações observadas nas últimas décadas sobre a reestruturação econômica mundial.

Complementarmente, busca investigar como foram estruturados os projetos urbanos estudados e em que medida são efetivos na busca de desenvolvimento econômico e qualidade de vida da população envolvida, avaliando as relações entre o discurso e a prática do planejamento urbano. Investigar o quanto estes projetos possuem um enfoque para além das intervenções físicas e de infraestrutura, na busca de um novo modelo de desenvolvimento. Este novo modelo está ancorado nas discussões sobre desenvolvimento local em que, mesmo nas vertentes com foco principal na dimensão

econômico-produtiva, é entendido como uma alternativa de desenvolvimento social, isto é, não-desigual e não-excludente.

Na busca do alcance destes objetivos, o primeiro capítulo apresenta um panorama sobre o conceito de desenvolvimento local, em especial no Brasil. O tema é cercado de imprecisões e ambiguidades, mas ainda assim possui linhas mestras que permitem a delimitação do conceito de desenvolvimento local utilizado nesta dissertação. Para isto discute as principais características que marcam os debates atuais sobre o tema, tais como: cooperação e capital social; parcerias e redes; esfera pública e democracia; mobilização produtiva do território e arranjos produtivos locais; protagonismo local e a temática da sustentabilidade. Ao fim deste capítulo são destacados seus elementos explicativos que estruturam as categorias de análise que serão utilizadas na investigação dos estudos de caso.

O segundo capítulo se soma ao primeiro para compor as bases conceituais desta dissertação e delimita o conceito de projeto urbano, entendido aqui como instrumento de gestão que pode apoiar também o desenvolvimento econômico. Retoma seu princípio na Europa, onde se encontram alguns debates relevantes para o objetivo deste trabalho e apresenta seu rebatimento no Brasil, mais especificamente no instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada. Discorre sobre as diferentes feições que a intervenção urbana adquiriu ao longo de tempo e também discute as delimitações da expressão "projeto urbano", que parte da relação entre plano e projeto e resulta em uma nova forma de gestão urbana. Além disto, trata de uma de suas principais facetas contemporâneas, que são os grandes projetos urbanos.

O terceiro capítulo aprofunda a discussão sobre as aproximações entre os projetos urbanos e as políticas de desenvolvimento local. Para isto, foram selecionados seis estudos de caso bastante diferentes entre si, que permitissem explorar a pluralidade de feições que o projeto urbano pode adquirir e suas aderências com o desenvolvimento local ou não. Com isto, busca-se avaliar se os projetos urbanos realizados foram conduzidos de acordo com as características do território, com o intuito de serem socialmente inclusivos, com protagonismo local e dinamização econômica, trazendo benefícios para a população que se relaciona cotidianamente com a área.

As análises dos estudos de caso se apoiaram em dados secundários fornecidos pelo poder público responsável e principalmente nas informações constantes nas análises de outros autores sobre os projetos urbanos. A exceção foi o último estudo de caso, o Centro Vivo em São José dos Campos-SP, em que participei diretamente da sua elaboração. A escolha deste caso foi uma forma de não trabalhar apenas com dados secundários nesta dissertação, mas também a partir de questões que foram vividas na prática em um projeto urbano.

Com os estudos de caso é possível investigar o que o mundo empírico traz de experiência para se refletir sobre a teoria dos projetos urbanos e as suas limitações. Na prática, cada projeto lida com uma complexidade de atores e processos diferentes e está submetido à sua ação na história. O processo de intervenção na dinâmica urbana não é neutro e precisa lidar com as situações locais do que “deve ser” e do que “pode ser”.

CAPÍTULO 1. DESENVOLVIMENTO LOCAL: EXPLORAÇÃO DE UM CONCEITO

Quando se adentra o campo do desenvolvimento local, observa-se que, embora o tema seja cercado de imprecisões e ambiguidades, oferece linhas mestras de significativa consistência para sua utilização nas análises dos processos de gestão urbana e das políticas públicas, que são o objetivo central desta dissertação.

Com esta intenção, discorreremos sobre o contexto da sua formulação, do entendimento do significado de desenvolvimento e de sua adjetivação com a palavra local. A partir daí procuraremos apresentar suas principais características de modo a balizar as análises que seguirão no âmbito da discussão da sua incorporação na implementação dos projetos urbanos.

1.1. O contexto para sua formulação

O período após a crise do modelo fordista resultou em uma mudança estrutural, que se relaciona a um conjunto de fatores combinados, envolvendo tanto as formas de produção e gestão quanto a natureza e o papel do Estado, passando por novos parâmetros de articulação e organização, onde a chamada sociedade civil emerge com potencial de co-protagonismo. Amparados nesta conjuntura ocorrem uma série de debates acerca da relação entre o global e o local e sobre novos modelos de desenvolvimento com a emergência de alternativas baseadas no conceito de desenvolvimento local. A emergência de uma sociedade informacional, também chamada de pós-fordismo é uma das chaves mestras para a reflexão sobre os desafios das transformações sociais bem como de novos modelos de desenvolvimento e intervenção nas cidades.

Surgem novos processos e inovações que preparam a emergência e formação de um novo paradigma de desenvolvimento, com respostas diferentes aos problemas e desafios do modelo em declínio. A base das transformações que levam a essa virada de sistemas sociais e econômicos é a aceleração e aprofundamento da revolução tecnológica e organizacional, com seus desdobramentos políticos e sociais. Neste novo regime de acumulação, a informação e a comunicação passam a desempenhar um papel central. Esta revolução provoca fortes mudanças nos padrões de competitividade entre nações e regiões e nas relações entre a economia e a natureza.

No terreno organizacional, tem lugar uma redefinição das relações de trabalho com a flexibilização, a terceirização, o trabalho autônomo e em tempo parcial. Além disso, há alteração dos processos e

valorização da qualificação, a construção de novas instituições e instâncias associativas e públicas estatais ou paraestatais, que vão ocupando espaços abertos pelo Estado em crise e com menor capacidade de investimento. O Estado entra em intensa e profunda reformulação, redefinindo seu papel (privatização, terceirização e introdução da administração gerencial) em grande parte como uma necessidade de adaptação às novas condições estruturais da economia e da sociedade.

As mudanças nos processos de acumulação exigem também adaptações sociais, institucionais e políticas nos regimes de regulação. Baseado neste pressuposto, alguns dos autores enfocam no protagonismo da sociedade civil na condução e no planejamento do desenvolvimento e das ações. Outros reconhecem como primordial a participação de diversas esferas, mas atribuem a responsabilidade principal ao poder público nas suas amplas possibilidades de atuação, tanto na regulamentação quanto no apoio aos diversos envolvidos.

A transição para um novo paradigma de desenvolvimento mundial está associada a um processo de globalização com avanços na integração econômica, a formação de blocos regionais e a emergência de grandes redes empresarias com estratégias e atuações globais. Paradoxalmente, contudo, nunca foi tão forte a preocupação com o desenvolvimento local e a descentralização econômica, social e política, assim como tão visíveis os movimentos localizados e endógenos de mudança e desenvolvimento. Observa-se assim o enraizamento do local na era do global.

O desenvolvimento local não pode ser confundido com o isolamento da localidade e seu distanciamento dos processos globais. Ao contrário, a abertura para os processos externos é um fator de propagação e estímulo à inovação local através da integração de conhecimentos, regras e um capital relacional. Embora seja um movimento de forte conteúdo interno, dependendo principalmente das próprias capacidades dos atores locais e das suas potencialidades, é necessário ressaltar que o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. Portanto, deve-se trabalhar essas influências e aproveitar os fatores dinamizadores externos.

Buarque (2002, p. 34) defende que o global e o local não são alternativas opostas e excludentes: “Na realidade, constituem dois polos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial”. Ao mesmo tempo em que a economia se globaliza, se integrando à economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço.

O processo de globalização tem um efeito contraditório sobre a organização do espaço. Por um lado, demanda e provoca um movimento de uniformização e padronização dos mercados e produtos, como

condição para a integração dos mercados. Por outro lado, com a diversificação e flexibilização das economias e dos mercados locais, cria e reproduz diversidades, decorrentes da interação dos valores globais com os padrões locais, articulando o local ao global. Embora seja difusor de homogeneidade (padrões de produção, de competição, de consumo, de gestão em escala mundial), ao mesmo tempo e, paradoxalmente, ressalta a importância da diversidade, valorizando o diferente num contexto de homogeneização.

Buarque (2002) coloca que a contra face da globalização não parece ser a uniformização e padronização mundial dos estilos de desenvolvimento, mas, ao contrário, a valorização do local e da diversidade, como diferencial de qualidade e competitividade. Tanto porque a cultura é um processo permanente de criação e recriação dos espaços, como pelo valor econômico que o diverso tende a ganhar no contexto de globalização da economia mundial. Desta forma, a difusão de padrões culturais e formas globais de organização econômica e social não leva a uma pasteurização da cultura universal, reduzindo tudo a valores, hábitos e costumes homogêneos.

Albuquerque e Zapata (2008, p. 215) relativizam a questão da globalização, citando análises econômicas que mostram que a maioria da produção no Brasil não tem como destino final os mercados internacionais. Os autores alegam que, embora haja evidências de que a maioria das exportações de bens e serviços no Brasil esteja destinada a mercados locais, esta evidência empírica é deixada de lado em favor de um discurso predominante, segundo o qual as atividades econômicas e financeiras estariam reduzidas ao funcionamento das grandes empresas, principais protagonistas dos fluxos financeiros e comerciais em escala internacional. Assim, esses autores reforçam que “o núcleo globalizado do sistema econômico internacional, formado essencialmente por um conjunto de empresas transnacionais e grandes grupos financeiros, não inclui nem explica a totalidade dos atores do sistema econômico mundial”.

Embora coloquem em perspectiva o peso da globalização perante as economias locais, Albuquerque e Zapata (2008) reforçam que nos encontramos numa longa fase de transição tecnológica e de reestruturação econômica e social. Nessa fase, as variáveis-chaves são a incorporação de inovações estratégicas no tecido produtivo, assim como a qualificação dos recursos humanos junto à adaptação institucional, o que requer novas formas de gestão no conjunto das organizações, sejam estas empresas privadas ou entidades públicas. Todos esses componentes decisivos devem ser atendidos por uma política de ajuste apropriada em seus contextos territoriais.

Estes autores criticam o fato de o discurso da globalização minimizar a atuação nos níveis microeconômico e territorial, dificultando a incorporação de políticas por parte dos governos para uma atuação mais consistente diante da necessidade de impulsionar os processos de transformação

produtiva com equidade. Nas palavras de Albuquerque e Zapata (2008, p. 217): “o tratamento dado à micro e pequena empresa não tem sido adequado, apesar desse tecido de empresas constituir a imensa maioria da base empresarial existente na América Latina, com uma importância decisiva do ponto de vista do emprego e da renda da população”.

Tal debate é amenizado por Silveira (2004, p.11), que defende que o fenômeno da globalização merece ser conceitualmente formulado, pois se difere de internacionalização ou multinacionalização e sobretudo da ideia de homogeneização. Para o autor, a globalização “liga-se ao que Castells² denomina de sociedade-rede, onde se associam a compressão espaço-tempo e a proeminência dos fluxos entre agentes, como fator dominante de vitalidade e potência social”. Nesse sentido, mais do que uma questão de escala (‘o mundo sem fronteiras’), trata-se de uma questão de expansão das possibilidades interativas e de conectividade.

Silveira (2004) pontua que, ainda que opostos, tanto o caminho do circuito “fora do núcleo globalizado”, quanto o caminho do circuito “dentro de fluxos mundializados”, pressupõem uma abordagem restritivamente econômica da globalização e, como abertura de alternativas, não fogem à dualidade entre resistência cooperativa e inserção competitiva. Assim procedendo, limitam também as possibilidades de se entender o desenvolvimento local como um dos caminhos para uma estratégia de transformação social ao mesmo tempo não-localista e capaz de mexer com desigualdades, exclusões e lógicas - “internas” e “externas” - de dominação. Sendo assim, o autor reinterpreta o nexo global-local avaliando a possibilidade de que os espaços dos territórios sejam ao mesmo tempo conectados “por dentro” e “para fora”. Acrescenta-se, ainda, a ideia da inserção do local (intraconectado) em sistemas de fluxos extraterritoriais.

Para Silveira (2004), é no encontro entre lugares e fluxos que reside, talvez, o aspecto mais profundo e transformador das formulações contemporâneas em torno do desenvolvimento local. A ideia de desenvolvimento local ganha sua mais densa substância quando associada à construção de alternativas face a um contexto de deslocamento de paradigmas, associação que supõe que as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto ou por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares. Terreno de reconstrução de identidades e vínculos, de reconfigurações socioprodutivas e gestação de esferas públicas que expressem a diversidade e capilaridade da vida social, o local pode então ser visto como um campo de articulação necessário e insubstituível.

² CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 1: A sociedade em rede. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

Tal deslocamento de paradigma é um dos pontos de vista adotados pelos autores e instituições que discutem desenvolvimento local. Franco (2001) classifica os diferentes pontos de vista em dois grandes campos: o dos pontos de vista que não interrogam o padrão de desenvolvimento atual e o dos que questionam este padrão. No primeiro campo, situa-se o ponto de vista predominantemente econômico, da inserção competitiva. Segundo o autor, a globalização vem criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores e, também, de localidades. Em alguns casos, as localidades são mercantilizadas, no sentido de que chegam até a virar marcas de produtos típicos. Trata-se, para esta visão do desenvolvimento local, de ter uma estratégia que posicione vantajosamente espaços socioterritoriais delimitados em face do mercado globalizado. Esta visão pretende orientar um tipo de crescimento econômico que aproveite com mais eficiência os recursos endógenos existentes numa zona determinada para criar empregos e melhorar a qualidade de vida de populações ali residentes, contribuindo assim para a superação da pobreza.

Por outro lado, existem visões que não desconhecem a necessidade de desenvolver as localidades do ponto de vista econômico, que não desconsideram as exigências e as possibilidades de mercado — nos níveis local, regional, nacional e global —, mas que não subordinam todas as dimensões do desenvolvimento à sua dimensão econômica. E que, conseqüentemente, não acreditam que a racionalidade do mercado deva orientar todos os esforços de promoção do desenvolvimento local. Para Franco (2001), são visões mais sistêmicas do desenvolvimento local, que, de alguma forma, questionam o padrão de desenvolvimento atual e consideram a necessidade de repensar este padrão de desenvolvimento tendo por base o local.

Neste último campo, o local atua como elemento de transformação sociopolítico-econômica, representando o *locus* privilegiado para novas formas de solidariedade e parceria entre os atores, em que a competição cede espaço à cooperação. O local representa, nesse contexto, uma fronteira para o exercício de novas práticas, frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global, cujo enfrentamento depende em grande medida de intervenções, que se realizam em nível local. Para Franco (2001), em um processo globalizado, o local é vítima de dinâmicas globais sobre as quais não possui controle, mas, em contrapartida, também pode influir nessa dinâmica. Para o autor, a expressão glocalização se refere a este processo que avança simultaneamente em dois sentidos opostos, apenas aparentemente contraditórios: o global e o local.

A política de desenvolvimento local é uma resposta dos diferentes territórios, cidades e regiões frente às exigências da mudança estrutural na atual fase de transição tecnológica. Todas as economias locais se encontram muito mais expostas que no passado nesse contexto de processo de globalização, o que obriga à tomada de iniciativas e políticas de desenvolvimento, a partir dos diferentes âmbitos

territoriais ou locais. O caráter agregado das políticas centralistas as torna pouco eficientes para enfrentar as diferentes realidades e situações territoriais. A incorporação de inovações tecnológicas no tecido produtivo, a formação de recursos humanos e a adequada valorização do meio natural só podem ser contempladas eficazmente a partir dos próprios territórios (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2008).

1.2. O conceito de desenvolvimento

Para iniciar o debate sobre desenvolvimento local, cabe refletir sobre o que se entende por desenvolvimento. Ao mencionar desenvolvimento, sugere-se uma situação de superação, de melhoria, de progresso. Celso Furtado³ (1961 apud ARAUJO, 2004) salienta que desenvolvimento é diferente de crescimento e que desenvolvimento econômico está relacionado à elevação da produtividade acompanhada pela melhoria do padrão de vida da população, com a socialização destes ganhos no território. Nesta perspectiva, Vargas (2016) pontua que o crescimento se refere a um aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda per capita, identificando-se apenas com um processo de expansão quantitativa. Já o desenvolvimento segundo Perroux⁴ (1961 apud VARGAS, 2016) exige mudanças mentais e sociais de uma população capacitando-a para fazer crescer, cumulativamente e de forma durável, seu produto real, global, o que implica, portanto, em mudanças de ordem qualitativa. Portanto, existe uma distinção clara entre desenvolvimento e crescimento econômico. A noção de desenvolvimento abriga não só a evolução quantitativa da reprodução da riqueza material, mas também as possibilidades de sua melhor distribuição.

Outro aspecto que se destaca é que o desenvolvimento depende da ação das pessoas. Paula (s.d.) ressalta que ele resulta das relações humanas, das escolhas que as pessoas fazem ou não para atingir uma melhor qualidade de vida. O desenvolvimento depende da mobilização do cidadão para se posicionar como sujeito social, o que o autor chama de protagonismo local.

Para Franco (2001), desenvolvimento quer dizer tornar dinâmica uma potencialidade. Ele ressalta também que desenvolvimento não é só desenvolvimento econômico, trata-se de melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão amanhã (desenvolvimento sustentável). É preciso que um conjunto de fatores de desenvolvimento seja estimulado, ou seja, é preciso aumentar a produção e democratizar o acesso à riqueza, ao conhecimento e ao poder (no sentido de empoderar as populações). O desenvolvimento

³ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A, 1961.

⁴ PERROUX, F. **L'Économie du XXème siècle**. Paris: Presses Universitaire de France, 1961.

tem muitas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica, que mantêm, umas em relação às outras, relativo grau de autonomia. Para que o fenômeno do desenvolvimento aconteça é preciso que todos os fatores – e não apenas um ou alguns deles – estejam presentes. Por isso é necessário investir em todos os fatores simultaneamente.

Franco (2001, p. 43) define ainda que promover o desenvolvimento significa desencadear um processo, mais do que de aplicar um plano. Neste sentido, traz uma discussão muito valiosa para o tema dos Projetos Urbanos, que serão discutidos no próximo capítulo. Para ele, o desenvolvimento local não pretende resgatar o papel do plano e, mais precisamente, do planejamento e do planejador governamental: “Não se trata mais de plano urdido pelos sacerdotes do Estado e sim de projeto construído coletivamente pela sociedade, com a participação dos três setores: o governamental, o empresarial e o social”. Promover o desenvolvimento deve ser tomado no sentido de desencadear um processo.

Após estas considerações, passaremos à discussão de algumas interpretações do desenvolvimento local observadas na literatura. A literatura sobre o desenvolvimento local é vasta e é tratada por autores com posicionamentos sócio-políticos diferentes. Por isto, faz-se necessário traçar um panorama geral sobre o desenvolvimento local e principalmente discutir as especificidades das concepções teóricas de maior repercussão no debate acadêmico e político atual.

1.3. O conceito de Desenvolvimento Local

1.3.1. Definições e formulações do conceito

A expressão "desenvolvimento local" muitas vezes é utilizada com referência a iniciativas pontuais (e mesmo setoriais) que contêm ingredientes de desenvolvimento (isto é, lidam com geração de trabalho e renda, ou com substâncias clássicas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural). Porém, Silveira (2004) aponta que as novas abordagens sobre o desenvolvimento local, que no Brasil passaram a ser formuladas e experimentadas somente na segunda metade dos anos 90, trazem um diferencial significativo: a busca de uma intervenção territorializada onde não se trata apenas de realizar "um projeto", no sentido usual, mas de gerar uma matriz de projetos e ações continuadas a partir da mobilização dos diferentes atores atuantes e presentes nos territórios. Mais do que ações em parceria (envolvendo um conjunto heterogêneo de organizações), mais do que ações multissetoriais, constituiu-se uma perspectiva sistêmica de articulação socioinstitucional e socioprodutiva para

transformação dos territórios tendo os atores locais como protagonistas e capaz, assim, de criar bases consistentes para uma sustentabilidade ampliada - social, econômica, política e ambiental.

Diversos autores apontam como definição de desenvolvimento local esta visão de desenvolvimento integrado: econômico, social e ambiental. Existe um consenso que não pode se limitar o desenvolvimento local a um enfoque econômico, algumas vezes associado às propostas de desenvolvimento endógeno, mas também não se pode minimizar a importância do dinamismo da economia. Apenas com economia eficiente e competitiva gerando riqueza local sustentável pode-se falar, efetivamente, em desenvolvimento local, reduzindo a dependência histórica de transferências de rendas geradas em outros espaços e promovendo qualidade de vida à população local.

Tendo em vista que esta noção também está implícita no conceito geral de desenvolvimento apresentado anteriormente, os autores reforçam que o enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada daquelas dimensões a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais. Sendo assim, o desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. O desenvolvimento local deve ser elaborado e exercido com participação social, buscando o desenvolvimento sustentável⁵ aliado ao protagonismo local (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2008; BUARQUE, 2002; DOWBOR, 1996; SILVEIRA, 2004).

Pretende-se uma visão de desenvolvimento local que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos. Esta missão do processo de desenvolvimento não permite que seus defensores possam se furtar a considerar fatores como: qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda, acesso aos serviços públicos e benefícios da tecnologia (DOWBOR, 1996).

Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais, a viabilidade e a competitividade da economia local. Ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades

⁵ O desenvolvimento sustentável é entendido aqui em dois aspectos fundamentais. O primeiro está relacionado à conservação ambiental e à preservação dos recursos naturais para as gerações futuras. O segundo é relativo à capacidade de uma localidade se autorregenerar (social e economicamente), e neste sentido está ligado aos conceitos atuais de resiliência urbana.

próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade (BUARQUE, 2002).

Na lógica de buscar uma integração não-subordinada à “economia global”, a temática do desenvolvimento local está relacionada com a afirmação de uma identidade territorial, com o reconhecimento de elementos distintivos, de uma reputação própria, de uma singularidade que distingue e diferencia o território. “O desenvolvimento local resulta do esforço de identificar, reconhecer e valorizar os ativos locais; de aproveitar e desenvolver as potencialidades, as vocações, as oportunidades, as vantagens comparativas e competitivas de cada território” (PAULA, s.d., p. 2).

Oliveira (2001, p. 13) apresenta um olhar mais amplo sobre o conceito de desenvolvimento local, relacionando-o a uma dimensão qualitativa e com âncora na cidadania⁶, pois para ele o “desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa de transformá-la em modelos paradigmáticos, está fadada ao fracasso”. O autor reforça assim que o desenvolvimento local está relacionado à dimensão qualitativa do desenvolvimento, e não à econômica, que muitas vezes é substituída pela noção de crescimento. Segundo ele, entre a reforma administrativa do aparelho do Estado municipal e a iniciativa de um grupo local de produção cultural apenas a ligação produzida pela cidadania redefine simultaneamente os dois campos, mas não há como somar seus resultados e seus produtos.

Para Oliveira (2001), a primeira dimensão substantiva da cidadania no desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação no “governo local” e, segundo o autor, ela aparece como um resgate da ágora grega, posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna. O desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim, que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos.

Outro conceito presente no debate sobre desenvolvimento local é a questão da escala. Nesse sentido, Silveira (2004) alerta que não se trata de agregar o “local” ao desenvolvimento “clássico”, de viés marcadamente urbano-industrial, pautado pela associação crescimento-modernização. Ou tampouco de reduzir sua escala. Na verdade, não se trata de uma questão de escala: o desenvolvimento local inscreve-se, tipicamente, na busca de alternativas de um outro modo de desenvolvimento.

⁶ Segundo Martins (2002), a cidadania poderá não passar de figura de retórica se não relacionada com o território. Cidadão não é todo aquele que tem direitos e deveres assegurados por lei, mas aquele que efetivamente tem condições de exercer esses direitos e deveres. Neste sentido, o autor afirma que as condições de acesso aos meios de vida dependem, em grande medida, de como as pessoas estão situadas (e não apenas localizadas) no lugar e conclui que “o cidadão é o indivíduo num lugar”.

Embora seja importante este esclarecimento conceitual, é necessário pontuar que a escala do desenvolvimento local pode ser aplicada a microrregiões, bacias hidrográficas, estados, municípios e comunidades, com diferentes níveis de complexidade. Paula (2008) define que o “local” é entendido como qualquer recorte sócio territorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade. Pode ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma microbacia), econômica (localidades integradas por uma determinada cadeia produtiva), étnica-cultural (localidades indígenas, ou de remanescentes de quilombos, ou de migrantes), político-territorial (municípios de uma microrregião) etc. Enfim, o recorte do “local” depende do olhar do sujeito e dos critérios eletivos de agregação.

Entretanto, a escala dos problemas e dos projetos supera, normalmente, o tamanho do município e, principalmente, da comunidade, demandando níveis mais agregados de planejamento e de tratamento do desenvolvimento local. Fatores ambientais, econômicos e culturais levam à formação de identidades territoriais regionais que agregam e integram um conjunto de municípios com afinidades territoriais. Elementos importantes dessa identidade socioeconômica e cultural são as cadeias produtivas dominantes em um conjunto de municípios, que os integram e articulam e criam uma identidade comum (BUARQUE, 2002).

Franco (2001) ressalta que, no conceito de local envolvido na expressão desenvolvimento local, está implícita a ideia de comunidade. Para o autor, de certo modo, o desenvolvimento local troca a generalidade abstrata de uma sociedade global configurada à semelhança ou como suporte do Estado (como é o caso das chamadas sociedades de massa) pelas particularidades concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas que podem projetar (endogenamente) futuros alternativos para a coletividade e, sobretudo, antecipar estes futuros em experiências presentes.

Martins (2002) defende que o local se refere à escala da vida cotidiana, que sobre uma base territorial constrói uma identidade que se identifica pela relação entre as pessoas, entre estas e o seu entorno. O lugar é uma síntese de práticas humanas que criam a sua singularidade. Aqui o território não é tratado como mero suporte das ações humanas, mas de um agente que, de acordo com suas potencialidades e limitações, pode favorecer ou dificultar o desenvolvimento. O território é considerado fator e não apenas *locus*. Neste local convivem relações ora conflitantes ora com interesses em comum que criam uma consciência comunitária.

Neste conceito de Martins (2002), o local é apresentado como um espaço de interesses em comum, motivados pelos problemas vividos pela comunidade. Sendo assim, solidariedade e cooperação são vistos como inerentes ao local e está implícita a ausência de conflito. Neste ponto há uma contradição entre os conceitos apresentados por alguns autores. É como se a identidade da comunidade resultasse

em uma sinergia que facilitasse o consenso, o que é questionável tendo em vista a complexidade do ambiente urbano, dos diferentes atores e dos jogos de poder implícitos nas relações sociais e na cidade, bem como das batalhas políticas e partidárias das quais não só a sociedade como também o poder público participam.

Como um alerta, Oliveira (2001, p. 13) pontua que o desenvolvimento local corre o risco de se fechar para a complexidade da sociedade moderna e de buscar o idêntico, o mesmo, “entrando, sem querer, perigosamente, na mesma tendência midiática da sociedade complexa. O desafio do desenvolvimento local é o de dar conta dessa complexidade, e não voltar as costas para ela”. Para o autor, a cidadania é “uma aquisição por meio do conflito”. Dowbor e Pochmann (2008) também ressaltam esta complexidade ao definir que o desenvolvimento local envolve dimensões políticas, relações complexas de poder, diferenças culturais e frequentemente a tradicional resistência à mudança e à modernização.

Muitos textos brasileiros sobre desenvolvimento local concebem o território com múltiplas identidades, resultando em uma arena de diálogo e negociação, isto é, um espaço pelo uso do qual os atores estabelecem relações de conflito e cooperação. Esta estratégia integra múltiplas dimensões dos processos de desenvolvimento, gerindo diversas problemáticas e envolvendo diferentes níveis do governo.

Ao longo da evolução do conceito e da trajetória de experimentação prática do desenvolvimento local no Brasil criaram-se e consolidaram-se estratégias e programas com diferentes abordagens e metodologias associadas a perspectivas sistêmicas de desenvolvimento com base territorial. Tal variação de enfoques e ênfases se expressa também com diferentes denominações: desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), desenvolvimento econômico local (DEL), desenvolvimento local sustentável (DLS), Agenda 21 Local, Socioeconomia Solidária e, simplesmente, desenvolvimento local (DL).

Buarque (2002) aborda o conceito de desenvolvimento local sustentável e o define como o processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações. A elevação da qualidade de vida e a equidade social constituem objetivos centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos. A conservação ambiental é outro condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras de forma contínua no tempo e no espaço.

O desenvolvimento local sustentável é, segundo Buarque (2002, p. 69), um processo que busca gerar uma reorientação do estilo de desenvolvimento, redefinindo a base estrutural de orientação da economia, da sociedade e das suas relações com o meio ambiente natural. Esse processo demanda mudanças pelo menos nos seguintes componentes: “padrão de consumo da sociedade, base tecnológica dominante no processo produtivo e estrutura de distribuição de renda, cada um com sua própria lógica e autonomia (mas também com relações de intercâmbio e mútua influência”.

Paula (2008) trabalha com a metodologia Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que é uma estratégia de promoção do desenvolvimento local. O adjetivo “integrado” está relacionado à articulação entre os atores que interagem no âmbito local, assim como à necessidade de articulação entre os diversos fatores que interferem no desenvolvimento (fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais, científico-tecnológicos). Já o “sustentável” representa o desafio de buscar a satisfação das necessidades atuais sem comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras.

Segundo Franco (2001), o DLIS é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento local. Lançada institucionalmente em 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária, a expressão foi adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil. Utilizam-na tanto aqueles que continuam enfatizando o papel determinante exclusivo do fator econômico, quanto aqueles que têm uma visão mais sistêmica do processo de desenvolvimento, como, por exemplo, os que trabalham com a chamada Agenda 21 Local.

Outro conceito complementar é o de desenvolvimento local endógeno. Esta abordagem, além de colocar o local como um espaço preferencial de cidadania, articulação social e solidariedade, possui forte viés econômico, colocando o local como espaço preferencial da inserção econômica em uma economia globalizada, substituindo a concorrência entre empresas e entre nações pela concorrência entre localidades (aqui entendidas como cidades ou como microrregiões). Os fatores determinantes são a capacidade de liderança do próprio processo “de dentro para fora” e a mobilização do potencial e recursos locais de forma a favorecer os rendimentos crescentes e a criação de externalidades positivas.

O desenvolvimento local endógeno está relacionado ao fortalecimento das capacidades técnicas, financeiras e gerenciais locais, ao associativismo e potencial empreendedor, à democracia participativa e às parcerias entre atores sociais e instituições. Teoriza sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local. Entretanto, Braga (2002) aponta que, ao fazê-lo dentro da lógica própria ao marco conceitual

mais amplo no qual se insere – a lógica do mercado, do individualismo e da eficiência econômica –, o faz, como seria de se esperar, sem ultrapassar os limites dados por tal marco conceitual.

Segundo Araújo (2004), o desenvolvimento econômico endógeno pode ser definido como um processo de elevação da produtividade e ampliação da socialização destes ganhos, a partir dos recursos e das iniciativas engendradas internamente a determinada localidade. Esta concepção se fundamenta na importância atribuída aos mecanismos internos a determinado território para o alcance de ganhos de competitividade e desenvolvimento.

Os estudos iniciais do desenvolvimento endógeno concentravam-se nas questões de crescimento diferenciado de regiões com condições produtivas, financeiras, tecnológicas e de qualificação da mão-de-obra semelhantes, mas que produziam crescimentos diferentes. Segundo Araújo (2004), a contribuição dos “endogenistas” foi identificar outros fatores de produção, como o capital social, o capital humano e as instituições, como elementos responsáveis pelas configurações produtivas virtuosas observadas em determinadas regiões.

Um dos principais exemplos analisados é a região da “Terceira Itália”, onde o ponto central do dinamismo regional era o denominado capital social, que conferia características de cooperação e complementaridades ao distrito. A sustentação do ciclo virtuoso seria realizada por meio de uma rede de confiança interna bastante estruturada e composta por pequenas e médias empresas pouco hierarquizadas, num processo produtivo fragmentado, com alta cooperação, competitividade externa e “eficiência coletiva”. As tradições cívicas e a capacidade de organização social com base em confiança, normas e regras foram poderosos instrumentos para consolidar o dinamismo econômico observado na região da “Terceira Itália”. A experiência italiana foi a que teve maior repercussão, entre outras razões, porque o desenvolvimento das pequenas e médias empresas naquelas regiões proporcionou notável modernização e expansão do setor industrial, colocando o país como terceira economia da Europa Ocidental (ARAÚJO, 2004).

1.3.2. Principais características

Embora pareça não haver um consenso sobre o conceito de desenvolvimento local, há, sem dúvida, alguns atributos comuns que se destacam: ele deve ser endógeno, ou seja, deve partir de características detectadas no território; deve ser um processo participativo, onde o capital social é fundamental; está relacionado à temática da sustentabilidade, que envolve tanto a intenção de perpetuidade para as próximas gerações quanto o respeito aos recursos naturais; promove a geração de emprego e renda como um meio para proporcionar qualidade de vida aos moradores e não como

objetivo em si, valorizando os arranjos produtivos locais ao invés dos setoriais; e se ampara no protagonismo local, considerando um novo arranjo entre a tríade Estado-mercado-comunidade.

A temática do desenvolvimento local está relacionada com a afirmação de uma identidade territorial, com o reconhecimento de elementos distintivos de uma singularidade que distingue e diferencia o território. O desenvolvimento local resulta do esforço de identificar, reconhecer e valorizar os ativos locais (as potencialidades da população e do meio ambiente e não apenas suas carências); de aproveitar e desenvolver as potencialidades, as vocações, as oportunidades, as vantagens comparativas e competitivas de cada território. A mobilização do potencial e dos recursos locais já existentes favorece os rendimentos crescentes e a criação de externalidades positivas, contribuindo para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local (PAULA, s.d.; SILVEIRA, 2004).

O desenvolvimento local depende da capacidade dos atores (públicos e privados) e a sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem com base nas suas potencialidades e na matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades. Dessa forma, o componente endógeno se refere ao papel dos atores sociais e também às potencialidades locais, sendo que estas precisam se articular às condições dadas pelo contexto externo. Buarque (2002) destaca que para que os atores locais possam compreender suas próprias forças e talentos é importante um processo permanente de aprendizagem.

O fortalecimento da sociedade local e de suas instituições políticas são fatores endógenos importantes. O desenho do projeto de desenvolvimento local deve ser realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais e demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local. Os fatores determinantes são a capacidade de liderança do próprio processo 'de dentro para fora'.

O desenvolvimento local exige parceria nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade. O Estado, referido aqui como o conjunto das instituições governamentais, é um elemento imprescindível na promoção do desenvolvimento, porém, embora necessário, não é suficiente. O desenvolvimento é o resultado produzido por escolhas conscientes que ampliam as possibilidades de alcance de um futuro desejado. Portanto, exige o planejamento participativo e a gestão compartilhada. O envolvimento e compromisso das pessoas com a construção de seu próprio futuro dependem da sua participação e responsabilidade no planejamento e na gestão dos projetos e atividades que possam contribuir para a realização de seu plano de desenvolvimento. Não há desenvolvimento local sem protagonismo local.

Silveira (2004) ressalta o quão profundas e inovadoras podem ser as novas formas de articulação entre as três esferas, visando à garantia de provisão de serviços públicos, à construção de novas modalidades de solidariedade social e à redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre

Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços. Esta questão se relaciona ao aprofundamento da democracia, ou seja, à ampliação da esfera pública e de espaços de participação social.

Segundo Silveira (2004), a democracia é um modo de regulação pacífica de conflitos, portanto, pressupõe a diferença, a diversidade, a tolerância, a convivência. É também um modo de organização participativa que busca a desconcentração do poder, o compartilhamento de decisões e responsabilidades e deve ser entendida sobretudo como processo de ampliação da esfera pública, como um esforço continuado de conquista dos espaços de participação e controle social. Neste sentido, é o processo de extensão da cidadania - como valor-prática, como cidadania ativa - que redesenha o público como um domínio mais amplo do que o estatal. Segundo o autor, associar a dimensão pública da sociedade civil com uma perspectiva de ampliação deste domínio não é o mesmo que a cristalização de uma esfera pública não estatal como um universo fechado, dotado de significado próprio. A entrada da sociedade civil na cena pública sugere um esgarçamento que forçosamente reposiciona o papel e a natureza do Estado, em vez de representar, tão somente, uma justaposição.

A articulação entre agentes de diferentes setores através de novos arranjos socioinstitucionais e espaços democrático-participativos de formulação e gestão altera o papel do governo local no processo de desenvolvimento, mas não invalida seu protagonismo. Este protagonismo será fundamental para entender a relação com os projetos urbanos no próximo capítulo, pois, embora seja fundamental o conceito de parceria e cooperação com entidades locais para a implantação de projetos de desenvolvimento local – e todos os autores citados ressaltam isto, o protagonismo do governo local é importante e se torna essencial especialmente nos projetos urbanos.

Albuquerque e Zapata (2008) reforçam o papel do poder público neste contexto, defendendo que as mudanças organizacionais e de gestão próprias do novo paradigma tecnoeconômico devem ser incorporadas igualmente ao conjunto das administrações públicas a fim de responder adequadamente às mudanças. O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e à geração de emprego fazem da nova gestão pública local parte fundamental dos processos de ajustes frente à atual mudança estrutural.

No entanto, Dowbor (1996) ressalta que a ação dos governos locais, no campo da promoção do desenvolvimento, é sabidamente limitada por duas causas principais: o seu restrito poder de intervenção em fatores vinculados diretamente à economia mundial e nacional e a falta de recursos para investimento⁷. Mesmo tendo suas ações limitadas por estes fatores, o processo de

⁷ Com relação a mecanismos a nível nacional de apoio ao desenvolvimento local, Dowbor participou da elaboração do Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local. O processo aconteceu em 2005 e

democratização no Brasil tem demonstrado que os governos locais podem assumir algumas tarefas que contribuem para romper os circuitos fechados de acumulação e gerar emprego e renda.

As possibilidades de atuação de cada governo são condicionadas pela estrutura social e pela organização econômica local, existindo uma diferenciação em função do porte da cidade e da complexidade das relações sociais não só no sentido econômico como de representação, participação e decisão. Disso resulta que qualquer política de geração de emprego e renda precisa fundamentar-se na formulação de um projeto de desenvolvimento que encontre bases na realidade local e que, em função dela, permita estabelecer as áreas de trabalho prioritárias.

Buarque (2002), ao se referir à descentralização político-administrativa do Brasil, pontua que a escala municipal e comunitária cria uma grande proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e necessidades da população e da comunidade, permitindo uma maior participação direta da sociedade, reduzindo o peso e as naturais mediações dos mecanismos de representação. Fortalece o poder local e amplia as oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre seu destino. Assim, a descentralização contribui para a democratização dos processos decisórios e fortalece o poder local, ampliando as oportunidades que tem o cidadão de escolher suas alternativas e decidir sobre seu destino nas formulações imediatas e diretas das necessidades e alternativas de desenvolvimento local.

Outro elemento do desenvolvimento local é a cooperação e isso representa uma grande mudança de paradigmas. Paula (s.d.) reforça que a cooperação é a base da vida social e exige confiança. Confiança é um dos fundamentos da economia, pois o mercado nada mais é que um ambiente de trocas. Os agentes econômicos estão dispostos a fazer trocas porque não são autossuficientes e acreditam que a troca pode ser vantajosa para todas as partes envolvidas. Portanto, existe um nível básico de confiança que permite a troca e o funcionamento dos mercados. Cooperação e confiança produzem organização e participação: “Quanto mais organização e participação, mais empoderamento e controle público, ou seja, maior a capacidade da Sociedade de controlar o Estado e o Mercado” (PAULA, s.d., p. 3).

De modo complementar, Silveira (2004) discute a noção de cooperação e sua aplicabilidade em sociedades complexas, competitivas e desiguais, como a brasileira. Embora a cultura da competitividade seja amplamente aceita, vem sendo salientado por muitos que o próprio dinamismo econômico depende de fatores não econômicos, que se ligam mais à confiança e à cooperação social do que à competição. O autor apresenta o conceito de cooperação e capital social sem ocultar ou

2006, com apoio de diversas instituições capitaneadas pelo Instituto Cidadania (como SEBRAE, Fundação Banco do Brasil e Instituto Pólis) e um amplo programa de discussões, seminários, entrevistas, estudos, pesquisas e produção de textos com vistas a propor ao Brasil uma agenda para desbloquear e dinamizar as iniciativas autônomas de desenvolvimento concebido sob o enfoque local.

disfarçar os conflitos, as disputas e os jogos de poder presentes na elaboração dos planos de desenvolvimento.

Destaca-se, no marco conceitual do desenvolvimento local, o conceito de capital social, que tem como núcleo a própria ideia de cooperação e, segundo Silveira (2004), pode ser entendido como chave para a questão da articulação institucional associada à perspectiva de desenvolvimento social. Segundo Paula (2008, p. 8), “o capital social é o produto da confiança e da cooperação entre os atores sociais, que lhes confere organização, capacidade de participação e empoderamento. O desenvolvimento, de certa forma, é produto do capital social”.

Caldas e Martins (2008) esclarecem que o conceito de capital social é tratado em seus primórdios por Coleman⁸ (1990) e Bourdieu⁹ (1980; 1985). Posteriormente, Putnam¹⁰ (1996) tratou do tema ao estabelecer relações entre a constituição de capital social e as mudanças institucionais ocorridas na Itália ao longo dos anos 70. Segundo Putnam (1996), capital social refere-se ao conjunto de normas de confiança mútua, às redes de cooperação, aos mecanismos de sanção e às regras de comportamento que podem melhorar o desempenho da sociedade na solução de problemas que exigem a ação coletiva. O capital social seria, pois, um bem público, subproduto de outras atividades sociais, fundado em redes de cooperação horizontais e nas relações de confiança. Neste conceito, mais importante que as mudanças institucionais é a existência de capital social territorializado.

Segundo Silveira (2004), embora seja um conceito essencialmente político e tenha sua trajetória associada ao trabalho de sociólogos, apresenta-se na linguagem da economia: o capital social como recurso, como algo passível de investimento, como valor que potencializa outros valores. Isto pode ser visto também como uma metáfora: as pessoas falam de "acumulação de capital social" para tentar expressar o volume ou frequência de certas características extra-econômicas, que se referem sobretudo ao grau de cooperação que os membros de uma dada sociedade conseguem produzir. Outro aspecto considerado é que o capital social não cresce naturalmente, mas depende de fatores que tanto podem fortalecê-lo quanto enfraquecê-lo, ou mesmo exterminá-lo.

Franco (2001) acrescenta que o capital social diz respeito aos níveis de organização de uma sociedade. Existe uma relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica. Tal relação pode ser compreendida como capital social. O capital social pode

⁸ COLEMAN, J. **The Foundations of Social Theory**. Harvard University Press, Cambridge, 1990.

⁹ BOURDIEU, P. **Le Capital Social**. Actes de La Recherche 3, 1980.

BOURDIEU, P. **The Forms of Capital**. In Richardson, J (ed.). *The Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Geernwood, New York, 1985.

¹⁰ PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro; FGV, 1996.

ser sintetizado em laços de confiança e cooperação, competências associativas, construção de parcerias e redes. Mais do que ações em parceria (envolvendo um conjunto heterogêneo de organizações), mais do que ações multissetoriais, constituiu-se uma perspectiva sistêmica de articulação socioinstitucional e socioprodutiva para transformação dos territórios.

Destaca-se assim o investimento combinado em capital social (laços de confiança e cooperação, competências associativas, construção de parcerias e redes) e aprendizagem (informação, construção de conhecimento e desencadeamento de mudanças comportamentais). O fator cooperação também está presente no debate sobre o fomento à mobilização produtiva dos territórios, integrando empreendimentos de pequeno porte e viabilizando serviços e sistemas de apoio.

O conceito de desenvolvimento local tem adotado abordagens multissetoriais, que evitam modelos econômicos baseados numa única especialização produtiva do território, considerando, portanto, que a diversidade é um elemento imprescindível à sustentabilidade. Destaca-se a questão da mobilização produtiva dos territórios e, mais especificamente, o tema dos arranjos produtivos locais.

Os arranjos produtivos podem ser definidos como um conceito genérico que abriga diferentes formatos, representando configurações marcadas pela intensa interação entre diferentes agentes ligados a atividades econômicas no mesmo território. Esses agentes não são apenas as empresas (ou unidades produtivas de tipo empresarial, familiar ou associativo, rurais ou urbanas) e suas diversas formas de representação, mas também as instituições públicas, privadas e mistas que podem fomentar essas atividades. Acrescenta-se ainda que tais interações necessitam de confiança e envolvem contextos culturais subjacentes que vão além das relações contratuais e formais do mercado puro.

Silveira (2004) possui uma abordagem mais restritiva sobre arranjos produtivos locais ao pontuar duas questões relevantes: (i) o afastamento diante da ideia tradicional de polos regionais; (ii) a diferenciação face aos enfoques estritamente centrados em cadeias produtivas setoriais. Para o autor, a ênfase em arranjos produtivos ou sistemas locais supõe a rejeição da visão tradicional do desenvolvimento regional baseada em polos de crescimento, geralmente associados a um núcleo de indústrias dinâmicas que teriam efeitos multiplicadores ou irradiadores em termos de geração de empregos e implantação de novas atividades econômicas. Isto porque reflete uma concepção centralista do desenvolvimento territorial, uma vez que os núcleos pretensamente dinamizadores tendem a não se articular social, cultural e economicamente com a vida (e a qualidade de vida) das populações daquelas regiões, em oposição às iniciativas de desenvolvimento local que têm conteúdo territorial.

Quanto à segunda questão acima colocada, Silveira (2004) propõe ultrapassar as proposições de políticas públicas que se fundamentam na eleição de atividades ou setores econômicos nos quais o desenvolvimento possa ser impulsionado. As políticas públicas inovadoras podem contemplar as

regiões de modo mais abrangente, incorporando amplos segmentos populacionais nas estratégias de desenvolvimento local, de forma coerente com as dimensões territoriais e cidadãs. Com foco no tecido territorial, Silveira (2004) ressalta que é essencial considerar a interligação entre agentes não apenas pela identificação a um determinado setor, mas também pela proximidade espacial e pelas redes de instituições de apoio; enfim, pelos sistemas locais de inovação que assim podem ser proporcionados.

Diniz, Santos e Crocco (2006) também não destacam a questão dos arranjos setoriais e definem o termo arranjos produtivos locais (APLs) como aqueles sistemas de produção local associados ao processo de formação histórico periférico. Para eles, mesmo em suas formas mais “incompletas”, os arranjos produtivos possuem impactos significativos sobre o desempenho das firmas, notadamente pequenas e médias, e na geração de empregos. Por isso, os arranjos produtivos têm sido considerados uma importante forma de promover o desenvolvimento econômico e regional. Os autores explicam que a forma como as firmas se articulam e o papel por elas desempenhado em cada sistema produtivo local pode variar, dependendo do formato específico do sistema. Nesse caso,

[...] os atributos socioeconômicos, institucionais e culturais; o sistema de governança; a capacidade inovativa; os princípios de organização e a qualidade dos encadeamentos produtivos internos e externos ao ‘espaço industrial’ determinariam a conformação de diferentes tipos de sistemas produtivos locais (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2006, p. 104).

Para ambas definições de arranjos produtivos locais, ou *clusters*, os principais componentes incluem capital social, governança local, políticas públicas, ações conjuntas e externalidades em busca da eficiência coletiva ou vantagem competitiva. De qualquer forma, reduzir a noção de desenvolvimento local a uma só de suas expressões ou a um de seus inúmeros exemplos ou conceitos seria uma tentativa equivocada de transformar qualquer uma de suas faces em modelos paradigmáticos. Uma vez que a riqueza e até a eficácia do desenvolvimento local estão na sua pluralidade e no fato de que ele deve partir da adequação à realidade e da potencialização das vantagens locais, parece pertinente não restringir uma única conceituação na definição desta característica.

No que tange à criação de redes e de distritos produtivos, argumenta-se que sistemas locais baseados na cooperação entre empresas através de consórcios, contratos e alianças estratégicas, possuem a capacidade de gerar liderança tecnológica e economias de escala em proporções comparáveis àquelas geradas pelas empresas de grande porte, além de tornar possível o enfrentamento de incertezas. As economias de escala são criadas em razão da existência de tais redes proporcionarem uma redução de custos via intercâmbio de produtos, serviços e conhecimento dos processos de produção e via criação de um ambiente cultural favorável à inovação e ao refinamento dos produtos.

O potencial de desenvolvimento dos territórios é constituído por um conjunto de recursos que, quando apoiado nas possibilidades de geração de economias de escala no plano local, geraria externalidades positivas. Tais economias de escala seriam geradas através da criação de redes de empresas e de relacionamentos pessoais que nucleiam pequenos negócios, induzindo-se desta forma o crescimento e a mudança estrutural na economia local. Os recursos que compõem este potencial de desenvolvimento local podem ser económicos, como estrutura produtiva, capacidade de gerar inovação tecnológica, capacidade empresarial, mercado de trabalho dotado de mão-de-obra qualificada, recursos naturais e infraestrutura. Podem ser também culturais, político-institucionais ou humanos (BRAGA, 2002).

De um modo geral, na Europa, o desenvolvimento local está bastante associado à reestruturação produtiva que leva a uma melhoria da competitividade e eficiência económica. Já no Brasil, Buarque (2002) alerta que as iniciativas de desenvolvimento local tendem a olhar com certa desconfiança para a base da economia e, sobretudo, para os órgãos públicos locais, numa desproporcional crítica ao economicismo, o que pode explicar, segundo o autor, grande parte da baixa efetividade dos programas de combate à pobreza e de desenvolvimento local e rural no país, os quais apresentam reduzido impacto na construção de uma base produtiva.

A questão da inclusão social é outra característica destacada por diversos autores que tratam sobre o tema. Para Silveira (2004), o desenvolvimento local afirma a ideia de que a inclusão social (no mundo dos direitos, no mundo da produção ou, mais amplamente no mundo da subjetividade pública - sem a qual não mais se exercem os direitos e a integração produtiva) é algo que passa pelos lugares-locais, por onde se constroem a experiência, a vida social e a ação comunicativa dos atores reais, das pessoas reais.

Paula (s.d.) reforça que o conceito de desenvolvimento local vem sendo elaborado num ambiente de crítica ao fenómeno da exclusão social, que foi agravado pelo processo de globalização. Nesse sentido, o desenvolvimento local pretende ser incluyente e sustentável, na perspectiva de se afirmar como alternativa aos modelos dominantes, que se revelaram concentradores de riqueza e devastadores do meio ambiente. Mesmo nas vertentes com foco principal na dimensão económico-produtiva, o desenvolvimento local é entendido como uma alternativa de desenvolvimento social, isto é, não-desigual e não-excludente.

Ao longo da bibliografia estudada, é recorrente a relação entre o desenvolvimento local e a temática da sustentabilidade, apresentada de várias formas envolvendo a intenção de perpetuidade para as próximas gerações, o respeito aos recursos naturais e também a questão da capacidade de uma comunidade se autorregenerar.

Existem muitas conceituações de desenvolvimento sustentável. A mais aceita e a mais difundida diz respeito ao não esgotamento daqueles recursos naturais que são necessários para as gerações atuais e que, imagina-se, serão necessários também para as gerações futuras. Por isso, o conceito de sustentabilidade está muito ligado à ideia de uma relação do ser humano com a natureza que conserva o meio ambiente. Por isso associa-se imediatamente sustentabilidade com ambientalismo e ecologia.

O desenvolvimento requer o uso sustentável do capital natural. Buarque (2002) reforça que a conservação ambiental é um condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e equidade social de forma sustentável e contínua no tempo e no espaço. Assim, o desenvolvimento local deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local.

A noção de sustentabilidade, assim como a de desenvolvimento, vem sendo crescentemente enfatizada em seus aspectos multidimensionais. Formula-se assim a ideia de sustentabilidade ampliada: político-institucional (democracia participativa, ampliação da esfera pública), socioeconômica (equidade, inclusão social, novos padrões de produção-circulação-consumo), ambiental (preservação e recuperação da biodiversidade) e cultural (sociodiversidade, primado de relações não-discriminatórias).

Silveira (2004) propõe ultrapassar uma visão "continuísta" da sustentabilidade, entendida como preservação de algo que já existe ou como sobrevivência de práticas após um período de infiltração de estímulos (estímulos que, por exemplo, tomam a forma de um programa ou projeto que deva ser "continuado" após seu término). O autor salienta a analogia com sistemas vivos: sustentáveis são os sistemas que se caracterizam pela autocriação e a reprodução (que é o que define, em última instância, a própria vida e distingue os seres vivos da matéria inerte). Afirma-se ainda que quanto menos capital social é produzido por um sistema (social) menos se aproximam suas características das características de um sistema vivo.

Sublinha-se, assim, o elo entre o conceito de sustentabilidade e as noções de dinamismo endógeno e participação social. Isto corresponde ao entendimento de que o potencial de autocriação e auto geração supõe a diversidade, a interdependência, o movimento das forças vivas de cada lugar, o tecido social construindo-se de modo a envolver e expressar as capilaridades. Nesta acepção, típica às formulações em torno do desenvolvimento local, a sustentabilidade depende fortemente do protagonismo das bases da sociedade.

Franco (2001) reforça que sustentabilidade não diz respeito, apenas, à preservação ou à conservação de recursos naturais limitados e não renováveis. Sustentabilidade diz respeito, também e

principalmente, a um padrão de organização de um sistema que se mantém ao longo do tempo em virtude de ter adquirido certas características que lhe conferem capacidades autocriativas. Se um sistema é sustentável, então ele é durável porque é capaz de se auto-organizar, de se reproduzir, enfim, de autocriar as condições para a sua continuidade. O conceito de sustentável passa a se revelar com a ascensão do pensamento sistêmico, de rede autocatalítica.

Para Franco (2001, p.51), desenvolvimento sustentável é aquele que leva à construção de comunidades humanas sustentáveis, ou seja, “comunidades que buscam atingir um padrão de organização em rede dotado de características como interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade”.

1.3.3. Estratégias de ação

Segundo Dowbor e Pochmann (2008), não há muito espaço, nesse universo extremamente diversificado das regiões brasileiras, para um “manual geral de procedimentos”. Existem princípios, sem dúvida, que emergem em debates sobre desenvolvimento local, mas sua aplicação dependerá de construções criativas e diversas. Os autores observam ainda que as dificuldades da territorialização do desenvolvimento podem ser matéria-prima para soluções inovadoras.

Uma parte fundamental das estratégias que pode ser impulsionada tanto pelos governos locais quanto por empresas ou sociedade é o fomento às micro e pequenas empresas locais e à capacitação de recursos humanos segundo as necessidades de inovação do sistema produtivo local. Dentro da oferta territorial de serviços de apoio, está a capacitação de recursos humanos, tanto para a modernização das atividades produtivas atuais, como para incorporar outras atividades que ofereçam possibilidades viáveis no futuro próximo. Portanto, é importante a observação permanente sobre as reais potencialidades do tecido local de empresas e das características do mercado de trabalho, atividade esta que pode ser feita pela criação de instâncias técnicas de apoio em cada território, de forma pactuada entre os diferentes atores.

A adoção do desenvolvimento local pode fazer parte de uma política pública, uma vez que esta é feita em nome do público e é interpretada e implementada por atores públicos e privados. Silva e Bassi (2012) reforçam o conceito que a política pública não se restringe aos governos e que desde a concepção até a implantação é fundamental a participação de diversos agentes, pois este processo não se efetiva apenas com o poder público. O processo de formulação e implementação de políticas públicas conduzido pelo poder público pode sofrer transformações no seu decorrer devido a alterações

que ocorrem nas arenas políticas. Portanto, é fundamental levar em conta este caráter dinâmico ou a complexidade temporal dos processos políticos. Vários atores participam deste processo, como associações, organizações não governamentais (ONGs), empresas, instituições públicas e privadas, entre outros. Todos são considerados importantes agentes de políticas públicas, que não necessariamente se restringem aos participantes formais.

O esclarecimento deste conceito de política pública contribui para o processo de desenvolvimento local e propõe um método para desenvolver um projeto na comunidade, o que está relacionado à governança pública. Para isso, demanda um governo com capacidade de governança e instituições com capacidade de interação e integração do ciclo da política pública desde sua concepção até a avaliação e melhoria contínua.

Paula (2008) defende o conceito de gestão compartilhada como estratégia de desenvolvimento local. Segundo ele, na maioria dos casos de experiências bem sucedidas de desenvolvimento percebe-se que existe um elevado nível de cooperação e parceria entre Estado, Mercado e Sociedade. As estratégias de planejamento e gestão compartilhada, por serem participativas, contribuem para o crescimento do capital humano e do capital social, ampliando as possibilidades de empoderamento da população local e facilitando a conquista da boa governança, que são algumas das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável. Tais estratégias permitem à comunidade local, através da experiência prática, o aprendizado necessário para que ela seja capaz de identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento, a partir dos quais poderá escolher vocações, estabelecer metas, definir estratégias e prioridades, monitorar e avaliar resultados.

Albuquerque e Zapata (2008) ressaltam a importância da mobilização, a participação dos atores locais e a consequente construção de “capital social” no território correspondente, o que exige igualmente o fomento de uma cultura empreendedora local, distante da lógica do subsídio. Os desafios da cultura empreendedora local favorecem a construção de espaços de cooperação entre atores públicos e privados nos planos e projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, uma iniciativa de desenvolvimento local requer também uma atitude proativa dos governos locais e estaduais em relação ao fomento produtivo e à criação de emprego. Isso supõe que estes assumam novas funções da gestão pública local para além dos papéis tradicionais como provedores de serviços sociais, urbanísticos ou ambientais.

O DLIS é uma estratégia de mobilização da sociedade local em favor do desenvolvimento. O ponto de partida é a sensibilização das lideranças locais para a construção de parcerias entre atores do Estado, do Mercado e da Sociedade. O centro da estratégia de promoção do DLIS está na constituição de um

colegiado (Fórum, Conselho ou Agência de Desenvolvimento Local) capaz de planejar e gerenciar de forma participativa e compartilhada, o desenvolvimento local. Para isso, esse colegiado precisa ser plural, representativo, legítimo e democrático, reunindo todas as lideranças locais, formais e não-formais, de todos os segmentos, setores, movimentos e organizações. A estratégia de promoção do DLIS é um aprendizado coletivo, onde a comunidade local vai aos poucos se capacitando em planejamento estratégico, planejamento executivo, negociação e gestão de projetos, monitoramento e avaliação de resultados etc. Para isso, é preciso proporcionar condições para uma capacitação continuada.

Paula (s.d.) defende que o poder público protagonize medidas de promoção e apoio capazes de orientar iniciativas na direção de um modelo de desenvolvimento que pretende ser incluyente e sustentável. As políticas públicas de fomento são iniciativas de estímulo e suporte aos atores locais para que sejam capazes de planejar e gerenciar o seu próprio desenvolvimento e de realizar mudanças econômicas e sociais, gerando crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Isto posto, Paula (s.d.) indica um conjunto de políticas consideradas importantes para contribuir com o desenvolvimento local:

- a) Políticas de estímulo ao protagonismo local, com a adoção de soluções institucionais inovadoras, tais como a criação de fóruns, conselhos, comitês, consórcios, agências ou pactos de desenvolvimento local;
- b) Políticas para ampliar as formas de financiamento produtivo, ampliando a capacidade de investimentos das administrações municipais;
- c) Políticas para ampliar o acesso a mercados, como a utilização das compras governamentais de produtos locais como um instrumento de fortalecimento da economia do território;
- d) Políticas para ampliar o acesso à tecnologia e à inovação, criando incubadoras de negócios que facilitem o acesso a serviços de apoio e desenvolvimento empresarial, ou facilitando o acesso à inclusão digital;
- e) Políticas de apoio à geração de ocupação e renda, com iniciativas de formação e capacitação profissional estejam adequadas e vinculadas às vocações locais e apoio aos pequenos negócios;
- f) Políticas para ampliar o acesso à informação e comunicação, facilitando o conhecimento dos indicadores municipais, em todos os setores;
- g) Fundos públicos de apoio ao desenvolvimento local que possam facilitar o acesso dos agentes locais a recursos para a implementação de seus projetos.

Outros autores também reforçam a importância da presença do governo municipal nas alianças para o desenvolvimento local. Albuquerque e Zapata (2008) apontam temas que as administrações locais precisam incorporar para contribuir com o desenvolvimento local, tais como o ordenamento territorial e o planejamento urbano, a defesa e promoção do patrimônio histórico-cultural, a valorização do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento, práticas eficientes de modernização da gestão e objetivos relacionados com o desenvolvimento econômico e a criação de emprego local.

Dowbor (1996) reafirma que o governo local, mais do que um agente realizador do desenvolvimento, deve funcionar como articulador e facilitador das ações locais de desenvolvimento. Estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder público. Ao contrário, sua eficácia se apresentará em maior grau justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos em um conjunto de ações representativo de um projeto de desenvolvimento local apropriado pela sociedade. Tal conceito se ajusta claramente ao que será apresentado sobre projetos urbanos, entendido nesta dissertação como uma ferramenta de análise e negociação. Os projetos urbanos têm sido utilizados como fomentadores do desenvolvimento local, principalmente no discurso. Este tema será tratado mais especificamente no Capítulo 2.

Segundo Albuquerque e Zapata (2008), as iniciativas de desenvolvimento local devem se institucionalizar através de acordos e/ou pactos políticos e sociais no âmbito territorial. A busca de pactos locais de caráter suprapartidário e com a maior participação possível de atores tem como finalidade dotar essas iniciativas de níveis mais elevados de segurança diante de possíveis mudanças políticas. A presença do setor empresarial nessa institucionalidade tem esse mesmo objetivo. Por outro lado, a presença de responsáveis públicos reforça a perspectiva de médio e longo prazo, o que nem sempre se obtém com a busca de benefícios empresariais de curto prazo.

A otimização da gestão do desenvolvimento demanda uma organização local capaz de assumir a responsabilidade de colocá-la em prática com garantia de sucesso. Trata-se de criar agências, oficinas ou outra institucionalidade de desenvolvimento local/regional com autonomia operativa e flexibilidade de gestão. Essas oficinas de desenvolvimento territorial são organizações intermediárias entre o estado, o mercado e a sociedade, que vão instrumentalizar as estratégias de desenvolvimento local, ofertando serviços reais e financeiros às micro e pequenas empresas locais. Segundo Albuquerque e Zapata (2008), as experiências internacionais apontam estas instituições como instrumentos apropriados para coordenar os pactos, planos e projetos de desenvolvimento no território.

1.3.4. Principais críticas e limitações

As possibilidades locais de experimentar e refletir sobre o desenvolvimento local desdobram-se em duas frentes: uma de reprodução da lógica capitalista global em escala localizada (tradicional) e outra de experimentações contra-hegemônicas (solidária). Há ainda a defesa de que as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (CALDAS; MARTINS, 2008).

O local enquanto espaço e território que reproduz a lógica do capital caracteriza-se pela produção, ainda que em escala mais reduzida, de desigualdade de recursos e poder; de formas de sociabilidade empobrecidas produzidas pela concorrência e pelo estímulo individual; e, finalmente, pela exploração crescente dos recursos naturais. Por outro lado, o local enquanto espaço e território permeável à produção de experiências de resistência e/ou contra-hegemônicas, caracteriza-se por produzir espaços nos quais predominam os princípios da igualdade, solidariedade e respeito à natureza.

“Essas duas perspectivas apresentadas acima são, sem dúvida, dois extremos de um “contínuo” repleto de possibilidades intermediárias, que permite classificar as experiências e analisá-las” (CALDAS; MARTINS, 2008, p. 9). Mas muitas vezes o desenvolvimento local vem de uma crença de que, com a mudança dos padrões de desenvolvimento após a era industrial, é possível desenvolver novas agendas estratégicas como alternativa para superar os parâmetros neoliberais ou Estatais do tipo desenvolvimentista.

Reforçando a análise anterior, Buarque (2002) acredita que o novo padrão de competitividade global tem um impacto importante e contraditório nas economias locais: tanto pode levar a uma desestruturação e desorganização da economia e sociedade local quanto pode abrir novos espaços de desenvolvimento, recriando brechas nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial com ou sem integração com produtores internacionais. O autor acredita que surgem também novas oportunidades para produtores locais nos mercados externos, com base na especificidade e explorando sua diversidade. Mesmo que reduza os limites da autonomia local, o processo de globalização não leva, necessariamente, a uma subordinação das sociedades a padrões internacionalmente dominantes e homogêneos. O espaço de autonomia será tanto maior quanto maiores forem as potencialidades locais e mais forte for a organização da sociedade em torno de um projeto coletivo que articula o local com o global. Os impactos do processo de globalização dependem das iniciativas internas e das posturas políticas dos atores sociais no plano local.

Braga (2002) aponta que competitividade e cidadania são pressupostos presentes na maioria das propostas sobre o tema, em especial nas que possuem forte viés econômico, mas indaga até que ponto estes dois conceitos podem ser conciliados, ou se estes se apresentam como estratégia discursiva que visa adicionar charme participativo à abordagem competitiva. A autora parte do pressuposto de que, para além da aparente conciliação ou oposição entre competitividade e cidadania, o que se encontra é um campo de conflitos no qual ambos estão presentes e do qual surgem barreiras e limitações às políticas de desenvolvimento local.

Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social (BRAGA, 2002, p. 25).

Neste sentido, Compans (1999) critica a linha conceitual que relaciona diretamente o desenvolvimento local à subordinação do local ao global, entendendo ser este o melhor caminho para o desenvolvimento e recuperação das cidades após a crise mundial. Segundo a autora, esta linha está relacionada ao conceito difundido por Borja e Castells¹¹ (apud COMPANS, 1999), que consideram que é na articulação entre o local e o global que se encontra, em última instância, a fonte dos novos processos de transformação urbana, e, portanto, os pontos de incidência de políticas urbanas, locais e globais, capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades. Para tanto, os principais atores políticos e econômicos locais deveriam elaborar uma estratégia de antecipação aos novos requerimentos da economia global e da competitividade internacional, promovendo transformações na infraestrutura urbana, na qualidade de vida e na formação de recursos urbanos, aliada a uma estratégia de marketing urbano que promova a cidade no exterior.

Compans (1999) refuta a afirmação destes autores de que a competição entre as cidades deveria refletir a competição das empresas, que, na busca de incrementos de produtividade, procurariam se situar naquelas localidades que mais oferecessem condições materiais, sociais e institucionais para tanto. Nesta lógica, adaptar-se aos mercados internacionais é a única alternativa possível para o desenvolvimento econômico das cidades na visão destes autores, na medida em que têm a convicção de que, na sociedade da informação, o global condiciona o local e os fluxos eletrônicos estruturam a economia a partir de relações entre unidades espacialmente distantes.

¹¹ BORJA, J., CASTELLS, M. **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madri: Taurus, 1998.

Por fim, para alimentar o debate sobre possíveis limites do conceito de desenvolvimento local, Araújo (2004) alerta que a discussão sobre desenvolvimento local endógeno muitas vezes traz uma contraposição: o local significa não nacional e o endógeno significa não induzido por fatores externos e não Estado Nacional. Assim, o debate exclui o plano nacional, fortalecendo apenas o local e o global enquanto campos das ações. No entanto, Araújo (2004) afirma que estes pressupostos são equivocados, pois, apesar da limitação de alguns estados nacionais na implantação de políticas de desenvolvimento, ainda são de sua competência alguns dos principais instrumentos de desenvolvimento econômico, como, por exemplo, a indicação dos preços básicos da economia nacional (taxas de juros, política cambial e salarial). Não se pode banalizar o debate do desenvolvimento, simplificando-o e não considerando a existência de hierarquias, de processos históricos complexos, ou seja, de determinantes mais gerais do processo de desenvolvimento.

Retomando o exemplo da Terceira Itália, Araújo (2004) ressalta que, mesmo entre os defensores do desenvolvimento endógeno, pode-se constatar preocupação quanto à possibilidade de sustentabilidade do desenvolvimento das regiões dinâmicas, como na Emilia-Romagna, a partir de decisões meramente locais. A experiência internacional de distritos industriais mostra que, dificilmente, estas estruturas organizacionais poderiam ser criadas por políticas de desenvolvimento meramente locais, e que o desenvolvimento regional e local devem ser encarados de modo complementar a uma política de desenvolvimento em nível nacional.

1.4. Categorias de análise

As categorias de análise referem-se aos elementos definidores do conceito de desenvolvimento local escolhidos para fazer a aproximação com aqueles encontrados nos projetos urbanos objeto de discussão nesta dissertação.

A partir do embasamento teórico apresentado anteriormente, apesar das variações apresentadas pelos diferentes autores, foram extraídos alguns elementos que, a nosso ver, se encontram presentes em projetos de intervenção urbana, ainda que no discurso, e que serão utilizados como referência para a análise dos estudos de casos apresentados nos capítulos seguintes.

O quadro abaixo sintetiza as categorias definidas:

Categoria de análise	Ideia-força
Presença da endogenia	Utilização das capacidades e potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade.
Participação e cooperação	Participação social, confiança mútua, redes de cooperação.
Parcerias	Construção de relações interinstitucionais e rearranjo entre Estado-Mercado-Sociedade.
Mobilização produtiva do território	Geração de emprego e renda como um meio de proporcionar qualidade de vida aos moradores.

Quadro 1 - Categorias de análise de desenvolvimento local

Presença da endogenia

A presença de endogenia significa a incorporação de características identificadas no território objeto de intervenção. Ou seja, lastreia-se em um movimento de forte conteúdo interno, que depende das capacidades dos atores locais, mobiliza e explora as suas próprias potencialidades, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade. Explora as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando variáveis como participação e gestão local.

Participação e cooperação

A existência de participação e cooperação manifesta-se por meio da tendência em formar associações, estabelecer ligações e criar um processo de cooperação celebrada em comunidade. Nas localidades onde ocorrem processos de desenvolvimento baseados em cooperação entre múltiplos atores governamentais, empresariais e sociais, a evolução do processo permite melhor distribuição dos resultados. O processo de desenvolvimento requer participação, organização e empoderamento das pessoas, resultando no crescimento dos níveis de cooperação e confiança, criando o que se convencionou chamar de “capital social”.

Parcerias

As parcerias se referem às relações entre Estado, Mercado e Sociedade, resultando na articulação entre agentes de diferentes setores através de novos arranjos socioinstitucionais com o estabelecimento de espaços democrático-participativos de formulação e gestão. O Estado (conjunto das instituições governamentais) é imprescindível na promoção do desenvolvimento, porém não é suficiente. Os governos locais e estaduais assumem novas funções da gestão pública local para além dos papéis tradicionais como provedores de serviços sociais, urbanísticos ou ambientais. A articulação e a cooperação entre as instituições das três esferas cresceram em importância estratégica, pois a amplitude e a complexidade de nossos desafios sociais e econômicos estão sobrepujando as capacidades institucionais e econômicas das organizações.

Mobilização produtiva do território

A mobilização produtiva dos territórios visa integrar empreendimentos de pequeno porte e viabilizar serviços e sistemas de apoio, com o intuito de levar ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população local. Valoriza os arranjos produtivos locais ao invés dos setoriais. O fomento às micro e pequenas empresas locais e à capacitação de recursos humanos, segundo as necessidades de inovação do sistema produtivo local, são parte fundamental das estratégias, buscando criar sinergias que passem a assumir a autonomia do seu desenvolvimento.

CAPÍTULO 2. PROJETO URBANO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Assim como o conceito de desenvolvimento local, o conceito de projeto urbano também é objeto de diferentes abordagens de acordo com o contexto socioeconômico em que se insere e também de acordo com o posicionamento político dos autores que tratam do tema. Neste sentido, é importante percorrer as principais ideias que têm permeado a discussão sobre o tema.

Tal debate tem como pano de fundo a reestruturação produtiva e o processo de globalização, conforme apresentado no Capítulo 1, que introduzem novas demandas e desafios para as cidades. A discussão sobre a reestruturação produtiva se assenta na dinamização dos fluxos globais de mercadorias, pessoas e informações.

Todo este processo traz mudanças nos padrões de investimento de capital, na localização e organização do setor produtivo e nos fluxos financeiros. Além disso, é acompanhado por movimentos de reforma do Estado em direção ao chamado Estado mínimo preconizado pelo neoliberalismo econômico, abrindo caminho para novas formas de gestão urbana.

As cidades do mundo assistiram à ampliação do papel dos governos locais e uma redefinição das prioridades das políticas urbanas. A extensão do campo das políticas locais implicou a emergência de ações de cunho empresarial e de “promoção do território” junto com o “marketing das cidades”. Observa-se a lógica de facilitação da operação do mercado, voltada particularmente à atração de novos negócios para a cidade, o que faz com que essa busque se destacar apresentando certos diferenciais.

Estas políticas, junto com a desregulamentação econômica, outorgaram um papel de protagonismo do capital privado no desenvolvimento urbano. A atração de investimentos privados se torna um dos objetivos chaves para enfrentar o declínio econômico das cidades, contribuir para o seu reposicionamento no cenário global e aumentar a base dos recursos fiscais num contexto em que, progressivamente, as cidades começam a competir entre si.

Vargas e Castilho (2015, p.31) explicam que, dentro deste contexto, o território deixa de ser “o *locus* da produção para ser o *locus* do consumo”. As cidades que antes se amparavam em atividades secundárias passam a depender de outras atividades, em especial das ligadas ao comércio e aos serviços e se valem da capacidade do capital criar localizações, a exemplo dos *shopping centers* ou dos grandes complexos de lazer e cultura. Adicionalmente passam a induzir a demanda apoiadas em estratégias de marketing, buscando atrair investidores, turistas, moradores e consumidores em geral.

Segundo Cuenya (2011), o governo local passou a desenvolver uma nova política urbana, que se ampara nas características das políticas de regeneração urbana nas últimas décadas. Estas são marcadas pelo forte apoio do poder público para o capital privado, com o objetivo de requalificar a cidade sob a ótica dos “negócios” e também pela fusão dos interesses públicos e privados, que refletem nas decisões de governo.

Os projetos de intervenção em áreas urbanas, determinados por meio da história de cada cidade, mas conectados com tendências globais, assumem papel de destaque no mundo. Estes passaram a representar uma estratégia central na competição global entre as diferentes aglomerações urbanas. Os governos locais adquirem importância central com a crise na estrutura de poder que afeta as nações no novo sistema global¹². O desenvolvimento imobiliário urbano se torna um motor central da expansão econômica da cidade e a figura dos projetos urbanos emerge como instrumento privilegiado na gestão urbana contemporânea.

2.1. Intervenções urbanas e a origem dos Projetos Urbanos

O processo de intervenção urbana no ambiente já construído se iniciou pelos centros históricos. Durante todo o século XX e em especial após o fim da Segunda Guerra Mundial, assistiu-se à dinâmica das proposições e dos questionamentos sobre a vida urbana e, conseqüentemente, sobre a atividade nos centros urbanos. Vargas e Castilho (2015) destacam um período inicial dos processos de intervenção em centros urbanos, o qual identificaram como Renovação Urbana, relativo às décadas de 1950 a 1970.

Conforme relatam as autoras, o processo de intervenção em áreas urbanas neste período tinha como principal característica a busca pelo novo. Na Europa, a prática de reconstrução do pós-guerra se amparou na ideologia do urbanismo do Movimento Moderno, que buscava a racionalidade e se afastava dos registros construídos históricos. Na América do Norte, a renovação era uma alternativa oposta à expansão dos subúrbios ao demolir os centros das cidades para fazer novas construções e renovar os espaços construídos. As ações passavam a coincidir com os interesses tanto da elite que idealizava o movimento quanto daquela que patrocinava a sua materialização.

¹² 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. A reforma institucional, reforçada em 2001 com a Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), indicou caminhos para a relação entre plano e projeto, introduzindo instrumentos flexíveis que potencialmente aliam as ações do mercado ao interesse público da cidade (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011; ABASCAL; ALVIM, 2003).

Nos Estados Unidos o processo de renovação urbana atingiu grandes proporções se comparado com outras partes do mundo. Isto porque a migração da população para os subúrbios e o impacto dos *shoppings* periféricos resultou em uma profunda degradação dos centros urbanos. Em contraposição, o significado histórico dos centros das cidades europeias conseguiu minimizar o processo de deterioração e impedir as demolições em larga escala, além da destruição já causada pelas guerras. Como resultado, surgiram diversas críticas à renovação urbana, bem como aos programas viários na década de 1970 (VARGAS; CASTILHO, 2015).

Como reação a este processo, inicia-se uma nova fase de intervenção em áreas centrais, ao que Vargas e Castilho (2015) denominaram de Preservação Urbana entre as décadas de 1970 e 1990. Fundamentalmente, trata-se de uma oposição ao movimento moderno, que, a partir dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), negavam a utilidade das morfologias passadas e acreditavam em "começos absolutos", resultando na destruição de relevantes trechos do espaço físico e social de muitas cidades, espaços estes carregados de história, símbolos, significados e trabalho socialmente produzido.

Progressivamente se tornou clara a crise da "cultura moderna". A Segunda Guerra Mundial introduziu uma profunda modificação no marco de referência do projeto moderno. A Itália foi o país que se destacou inicialmente na superação do paradigma funcionalista. Iniciou-se a compreensão da cidade como um organismo em contínuo desenvolvimento, cuja estrutura deveria ser compreendida a partir da história. As características estruturais de cada cidade observadas no presente são compostas pela sucessão dos seus diferentes momentos históricos, do processo de construção e reconstrução da cidade. Para Gutiérrez (2006), o fio deste discurso se expandiria no contexto europeu na década de 1970 e posteriormente seria o 'fermento' do que o autor chama de "cultura do projeto urbano". Os "morfologistas" italianos possuíam uma clara vontade de buscar uma via de saída para a crise moderna e o desejo de o fazer a partir da consideração da cidade como uma realidade física, a qual pode ser classificada e descrita em termos de "forma".

Na década de 1970 o desenvolvimento do discurso morfo-tipológico começa a ganhar forma também na França, onde ganha um marco cultural e político com características próprias. Lá, a superação do funcionalismo modernista se amparou na sociologia urbana desenvolvida por Henri Lefebvre e sua escola. O entendimento da organização do espaço como um aspecto da morfologia social, a reivindicação do direito à cidade e a aposta na construção de uma sociedade urbana são ideias centrais do pensamento Lefebvrino. Se buscou mostrar que a estrutura do projeto urbano não precisa atender a um esquema formal rígido, mas é possível adaptar o "modelo" às características do local, com respeito às permanências (GUTIÉRREZ, 2006). Tal discurso morfologista francês possui grande conexão

com o conceito de projeto urbano que está sendo demarcado nesta dissertação, que também se conecta com o conceito de desenvolvimento local.

Segundo Vasconcellos e Mello (2015), as intervenções em locais com processos históricos significativos passaram a demonstrar o reconhecimento do seu valor histórico e cultural. Essa nova postura em relação ao ambiente construído indica uma atitude crítica às práticas precedentes de demolição de extensas áreas da cidade, com o objetivo de criar novos usos. Os projetos de intervenção urbana passam a receber denominações acompanhadas do prefixo "re", como reabilitação, revitalização, entre outras.

Quando a renovação urbana abre espaço para a reabilitação (revitalização, regeneração etc.), as práticas urbanísticas reconhecem “o valor da história na cidade e do homem enquanto ser cultural; constatações até então desnecessárias pelas ações das terras arrasadas” (VASCONCELLOS; MELLO, 2015, p. 71). A própria terminologia aponta para o passado, explicitando uma relação temporal, que é incorporada à análise do espaço, ou pelo menos pretende ser. O prefixo "re" passa a ser empregado nas definições dos processos de intervenção, representando referências explícitas às preexistências.

O termo reabilitação se consolidou como um dos aspectos fundamentais da conservação. A Carta de Lisboa, de 1995, apresenta o conceito de reabilitação com uma estratégia de gestão urbana, induzindo a compreensão de seu significado como sinônimo de requalificação. Também explicita a importância de valorizar as potencialidades sociais e econômicas e, com elas, dar nova vida às áreas decadentes da cidade e melhorar a qualidade de vida da população local. A mesma Carta de Lisboa definiu o conceito de renovação, aplicado a estruturas em áreas urbanas degradadas, quando havia demolição e substituição por tipologias arquitetônicas contemporâneas. Sendo assim, se enquadra nas características típicas do primeiro período, onde as estruturas eram devastadas para a construção do novo (VASCONCELLOS; MELLO, 2015).

Este período da Preservação Urbana trouxe a importância da restauração de edifícios históricos significativos, valorizando a memória que eles traziam, e também a manutenção do entorno de tais edifícios. Os projetos do período de 1970 a 1990 intervieram em antigos galpões industriais, estações de trem, estruturas de armazéns, mercados e teatros, introduzindo nesses espaços atividades do setor terciário, em especial as atividades de lazer e a cultura. Além dos edifícios históricos, essa fase privilegia a preservação dos centros urbanos, ao incorporar as práticas tradicionais de comércio e serviços ali existentes (VARGAS; CASTILHO, 2015).

As estratégias e os instrumentos desenvolvidos para a recuperação das áreas urbanas, fundamentados na preservação do patrimônio histórico cultural, serviram como experiência preparatória para uma nova etapa dos processos de intervenção em áreas centrais, a que Vargas e Castilho (2015)

denominaram de Reinvenção Urbana. Essa fase é reflexo de um novo modo de produção (flexível) que surgiu no início da década de 1980. A transformação das atividades no território, aliadas às novas tecnologias e à maior capacidade de comunicação, permitiram que o território se transformasse em mercadoria para ser consumida por turistas, grupos de alta renda e investidores. A globalização mudou o conceito de cidade, que deixou de ser destino final e permanência e se transformou no lugar dos fluxos.

No limiar da virada do século XX, começou-se a utilizar o termo regeneração, onde fica implícita uma intenção de recuperação econômica. Vasconcellos e Mello (2015) esclarecem que o acréscimo dessa nova metáfora no conjunto de nomes para qualificar as reurbanizações mais recentes está geralmente associado ao modelo econômico neoliberal, pautado na privatização de áreas públicas e de gestão do ambiente por meio de parcerias, nas quais o capital privado prevalece.

As intervenções desta fase tinham como objetivo o incremento da base econômica das cidades que sofreram o impacto da reestruturação produtiva, no intuito de gerar emprego e renda. Tal postura antes era prerrogativa do estado nacional e progressivamente foi transferida para os governos locais. A cidade passou a ser gerenciada com a adoção de princípios do planejamento estratégico e o uso do marketing de cidades. Nesse contexto, dá-se ênfase à gestão urbana, assumida como uma política de governo e ao grande projeto urbanístico como elemento catalisador e como uma ferramenta de competição urbana. Unem-se os setores público e privado, em especial os empreendedores imobiliários, a fim de reconstruir ou reinventar o ambiente construído.

O capital imobiliário e o poder público local tornaram-se grandes parceiros nesse processo. O primeiro foi capaz de criar localizações privilegiadas e induzir à demanda por intermédio da oferta. O segundo buscou a valorização positiva da imagem da cidade para a captação de investimentos externos destinados ao desenvolvimento da economia urbana. Juntos, adotaram o planejamento de mercado e introduziram as técnicas de marketing urbano (*city marketing*) (VARGAS; CASTILHO, 2015, p. 31).

O “planejamento estratégico” se destacou e passou a ser adotado nas políticas urbanas das cidades europeias. Muitas vezes se mostrou como um sinônimo de uma postura competitiva e empresarial preocupada com a atração de investimentos, eventos e turismo, com a imagem urbana e a reinserção econômica da cidade. A visão estratégica, que inicialmente foi adotada pelas empresas que buscavam se reestruturar perante as alterações econômicas, aproveitou os processos de renovação de áreas históricas para a implementação de projetos que combinassem atratividade financeira para investidores, alta visibilidade e atividades alinhadas com as tendências econômicas emergentes, concentradas no setor terciário e nos serviços especializados, tais como lazer, turismo, gastronomia, esporte e alta tecnologia (SOMEKH; CAMPOS NETO, 2005).

Observa-se um interesse cada vez maior do poder local pela melhoria da imagem dos centros das cidades. Outras áreas urbanas desvalorizadas também passam a ser alvo das atenções do poder público, que se une ao capital imobiliário para recuperar e valorizar aquele espaço. Orlas fluviais e marítimas, leitos ferroviários, áreas portuárias e plantas industriais desativadas são alvos do processo de intervenção. Essas ações sugerem que a arquitetura e o planejamento urbano também vieram a ser regidos por estratégias de marketing, destinadas a estruturar a mudança da economia urbana de base produtiva para a base do consumo.

Vargas e Castilho (2015) destacam as alterações na dimensão dos projetos, no foco da intervenção, na forma de gestão e na propagação desses feitos decorrentes da sua ampla e intensa divulgação, que conduziram a uma proliferação de grupos e associações que passaram a se envolver nessas intervenções. Intervir no espaço urbano, portanto, torna-se uma ação mais ampla.

Somekh e Campos Neto (2005) expõem que o projeto que orienta a intervenção passou a ser um dos elementos cruciais para garantir o seu destaque, preferencialmente com ressonância mundial. A qualidade espacial e urbanística é um dos pontos para garantir o sucesso das iniciativas de renovação, ao reorientar a hierarquia urbana de uma região antes degradada. Mas, além disto, os projetos buscam acrescentar um impacto visual, uma imagem de modernidade e a grife de um arquiteto de grande projeção, como instrumentos de estratégia para serem divulgados na mídia. Na medida em que os projetos urbanos passaram a integrar a agenda das grandes cidades no final do século, o modelo se sofisticou. Ao mesmo tempo a competição entre as cidades na disputa por investimentos eternos se acentuou.

O desenvolvimento imobiliário, que tem no projeto urbano seu principal aliado, se tornou o motor central da expansão econômica da cidade. No contexto de um mundo em processo de globalização, as intervenções urbanas representam uma estratégia central na competição global entre as diferentes aglomerações urbanas. De acordo com Smith (2006, p. 85), “assim como na globalização, estamos em presença de uma espécie de anônima lógica econômica, e a oposição a uma tal transformação global e urbana terá um papel crucial na orientação que tomarão os novos espaços”.

2.2. Delimitações do conceito de Projeto Urbano

O projeto urbano é uma expressão ambígua e que tem sido empregada em sentidos diversos, inclusive opostos. Existe uma diversidade de experiências nas quais se encontram lógicas de atuação diferentes que obedecem à complexa heterogeneidade dos interesses presentes. Allis (2012) reforça que a compreensão e o uso dos projetos urbanos na gestão urbana contemporânea ainda são um assunto

em aberto e sem definições consensuais, o que acaba por gerar imprecisões no seu tratamento teórico – e mesmo na forma como os agentes locais se referem a eles, principalmente os gestores públicos. Além disto, existem contrastes entre a realidade dos diferentes países e a forma como eles assimilam os projetos urbanos como mecanismos de gestão urbana.

Nobre (2010) reforça a falta de definição acerca do conceito de projeto urbano, apontando que aparentemente duas formas coexistem no momento atual. De um lado os projetos voltados à consolidação das comunidades pré-existentes, geralmente estruturados de forma participativa com ações que emergem de baixo para cima. De outro, os grandes projetos urbanos, definidos e estruturados por grupos com poderes específicos, de cima para baixo. Ambas experiências parecem constituir o repertório atual do projeto urbano contemporâneo.

Numa tentativa de delimitação do conceito, destacamos alguns aspectos presentes na formulação do conceito: a relação plano-projeto; seu papel na gestão urbana; e sua relação com o desenvolvimento econômico.

2.2.1. A relação Plano-Projeto

A consolidação do conceito de projeto urbano se deu como uma forte reação ao planejamento urbano e ao urbanismo modernista. Este modelo era fundamentado na aplicação de regras simples, técnicas racionais e na construção de soluções espaciais padronizadas, nas quais os “planos urbanísticos tinham por objetivo principal controlar o futuro, reduzir a incerteza e projetar a totalidade urbana” (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011, p.215).

Contudo, segundo exposto anteriormente, a partir da década de 1960, começa a haver um questionamento das intervenções urbanas modernistas. A destruição da forma urbana pré-existente, do patrimônio histórico, a remoção das comunidades instaladas, geralmente de baixa renda, e o desrespeito à história vivida resultaram em reações por parte da sociedade. Enquanto o urbanismo modernista apostou nas lógicas de ordenamento e uso do solo como fundamento para a concretização de projetos através de planos diretores de longo prazo, que especificam zoneamento, densidades, atividades e gabaritos, a oposição a isto busca a realização de objetivos incentivando atores públicos e privados a estabelecerem parcerias para potencializar os efeitos e o alcance social das propostas.

A legislação modernista tinha um caráter funcionalista e pretendia criar regras para o uso e ocupação do solo em todo o território urbano, muitas vezes ignorando as singularidades locais, como as especificidades espaciais, sociais e ambientais e, com sua ineficácia, foi progressivamente perdendo a

credibilidade. O plano urbanístico já não representava de modo unitário e coerente as demandas de grupos sociais dispersos tanto do ponto de vista de sua posição nos processos produtivos, como do ponto de vista de seu status ou do ponto de vista territorial. Segundo Maricato e Ferreira (2002), nos países do capitalismo central, a ideologia do urbanismo modernista correspondia ao Estado provedor, regulador e portador da razão, cuja construção foi “resultante da evolução (ou adaptação) do capitalismo em confronto com as lutas dos trabalhadores durante todo o período de industrialização. Seu desmonte em virtude do fortalecimento da ideologia neoliberal determinou também a demolição daquele ideário urbanístico” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 4).

No entanto, Maricato e Ferreira (2002) também apontam que não foi apenas o pensamento neoliberal que determinou o fim do urbanismo funcionalista. O controle rígido e burocrático sobre a cidade por parte do poder público se mostrou problemático. Passou-se a valorizar o envolvimento da sociedade na manutenção e no controle urbanístico, a compreensão das especificidades de determinadas áreas ou bairros da cidade e a flexibilização de regras rígidas e estáticas eram difíceis de se aplicar na rotina do funcionamento do serviço público. Como resultado aos poucos foi se aumentando a demanda por novos procedimentos na gestão urbana.

A noção de projeto urbano surge na Europa no início da década de 1970, como categoria intermediária e articuladora entre os projetos arquitetônicos e os planos urbanos modernistas na escala da cidade. As transformações econômicas e sociais que levaram as cidades a assumirem a realização do processo econômico levam à necessidade de mudança de paradigma e reavaliação do desenvolvimento urbano baseado em planos e projetos definidos como programas de longo prazo, segundo praticado ao longo do paradigma moderno (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011).

A expressão “projeto urbano”, que depois se generalizou por toda parte, procede dos estudos de morfologia e tipologia no âmbito francês. Estava associada inicialmente a contradições existentes entre os projetos arquitetônicos de grande dimensão e os planos urbanísticos. A contraposição entre plano e projeto resultou em um novo entendimento do plano urbanístico e na redefinição do projeto como projeto urbano, ou seja, como novo instrumento disciplinar. Para Gutiérrez (2006), o projeto urbano não se entende como um projeto de arquitetura de maior escala, e sim como um instrumento específico que assume a complexidade característica do urbano. O autor defende a ideia de uma intervenção conciliadora e intermediária entre a arquitetura e o plano, uma vez que vincula as propostas concretas a uma instância operativa que assegura a sua execução e ainda as relaciona à cidade como um todo. Desta forma, no contexto europeu, o projeto urbano foi se desenhando como um instrumento a serviço do plano e não como uma alternativa a ele.

Tal definição é reforçada por Portas¹³ (2003 apud MALERONKA, 2010), que esclarece que o projeto urbano contemporâneo difere das gerações anteriores não apenas pela natureza dos programas de intervenção ou dos instrumentos de gestão, mas também por conta da relação não hierárquica que tende a se estabelecer entre plano e projeto. Portas defende planos menos deterministas e mais abertos, que consigam ir além do estabelecimento do que pode ou não ser feito. Planos que definam como devem ser feitos e critérios para tomada de decisão no caso – cada vez mais frequente – de envolvimento de agentes externos ao poder público.

Maleronka (2010, p. 28) acrescenta ainda que se estabelece a possibilidade de uma relação horizontal e aberta entre plano e projeto, onde o diálogo entre as escalas é fundamental. Porém essa mudança na estrutura do projetar a cidade não significa o abandono do planejamento. O que se desenvolve é uma nova “relação entre plano e projeto, que deixa de ser de hierarquia e precedência, para ser uma relação de reciprocidade, ou seja, o plano é concebido a partir de projetos e os projetos só fazem sentido no contexto do plano”. A implementação do plano recebe a função de articular o curto e o longo prazos, a pequena, a média e a grande escala através de múltiplos projetos que possuem objetivos complementares dentro de uma gestão estratégica.

A escala do projeto urbano também suscita uma discussão, pois o segmento da cidade que recebe as intervenções urbanas contrapõe-se ao planejamento modernista que tratava a cidade na sua totalidade. Allis (2012) destaca que, apesar da redução da escala, os projetos urbanos vêm sendo caracterizados por seu grande impacto visual ou capacidade de atração midiática, mas não necessariamente por conta de sua abrangência territorial.

O projeto urbano está sendo delineado aqui como um instrumento de gestão na cidade contemporânea e, embora os autores apresentados nesta dissertação não o coloquem em uma posição de conflito com o plano, é comum tal referência. Isto porque historicamente o plano representa a expressão máxima do interesse público e, em algumas versões, é o meio pactuado para assegurar o acesso aos serviços urbanos por parte dos grupos menos favorecidos pelas relações sociais dominantes.

A crença de que o Plano Diretor possa garantir a execução de uma vontade política coletiva e a visão do projeto urbano como contrário ao plano ou como um modo de exceção, muitas vezes associado ao ideal neoliberal, faz com que o projeto urbano tenha adversários conceituais e políticos. Reforçando esta expectativa sobre o plano, Ferreira (2003, p. 6) explica que, embora os planos diretores estivessem fragilizados por décadas de burocratismo e ineficácia, o Estatuto da Cidade (aprovado em 2001 no

¹³ PORTAS, Nuno. **El surgimento del proyecto urbano**. In: Perspectivas Urbanas, nº 3, 2003. Disponível em: www.etsav.upc.es/urbpersp/num03/art03-2.htm

Brasil) reforçou o seu papel e trouxe a “expectativa de estabelecer dinâmicas participativas que aumentem o controle social sobre os processos de produção da cidade”.

2.2.2. O papel na gestão urbana

O projeto urbano se apresenta como uma nova forma de intervenção e gestão do espaço, decorrente das transformações no papel do Estado. O abandono progressivo do paradigma modernista para a introdução de novas formas de abordagem da cidade coincide com o processo de integração dos mercados mundiais, de reestruturação produtiva e da crise fiscal das máquinas públicas que motivaram a adoção de um enfoque cada vez menos provedor e mais regulador na atuação estatal.

Segundo Gutiérrez (2006), a crise energética de 1973 havia propiciado uma mudança nos rumos da economia mundial e a resposta a esta crise nos países industrializados seriam políticas desreguladoras próprias do neoliberalismo emergente, que colocavam em risco os ganhos do *welfare state*¹⁴. Neste quadro mundial econômico, aparece com bastante espontaneidade a resposta ao porquê do plano ter entrado em crise.

O que se observa é que o paradigma do planejamento e da intervenção urbana mudou, passando do controle da produção do ambiente construído para um enfoque "mercadológico" de estímulo ao crescimento econômico e à criação de empregos¹⁵. Segundo Allis (2012) os projetos urbanos se consolidam como resposta a políticas urbanas assentadas em princípios empreendedores, de maneira que as intervenções fazem parte de uma estratégia para subsidiar novas atividades produtivas da cidade contemporânea, onde o setor terciário se confirma sobre os demais. Para atingir este objetivo, muitas vezes os projetos urbanos são concretizados através de obras de caráter espetacular, normalmente com a contratação de grandes arquitetos de prestígio internacional.

Os conceitos relacionados ao projeto urbano, segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), admitem que ele se valha das oportunidades ou mesmo das crises urbanas para implementar estratégias de recuperação de segmentos da cidade calcadas em parcerias público-privadas. Na cidade

¹⁴ No Brasil, a falência do paradigma de planejamento modernista e a força ideológica dos argumentos neoliberais se somam à crise fiscal, que levou a maioria das grandes cidades a se imobilizar do ponto de vista financeiro. A somatória de tais fatores leva os governos locais, sejam estes conservadores ou progressistas, à busca da efetivação de parcerias com a iniciativa privada.

¹⁵ No Brasil e na América Latina o processo da reformulação das políticas urbanas ocorreu a partir dos anos 1990 como resultado da ação combinada das agências multilaterais (BID, Banco Mundial e FMI) e de urbanistas consultores internacionais, principalmente catalães, cuja referência baseava-se no sucesso do planejamento estratégico de Barcelona (NOBRE, 2010).

contemporânea, o projeto urbano introduz uma visão de gestão estratégica com normas e procedimentos articulados a um conjunto de ações e instrumentos de transformação do espaço. No contexto de transformação econômica e do papel do Estado, Lungo (2004, p. 17, tradução nossa) entende que o projeto urbano é uma “atuação pública em um segmento da cidade, mas articulado a uma visão global desta e à solução de problemas socioeconômicos”.

Sobre o impacto no *modus operandi* da cidade contemporânea, o projeto urbano é um instrumento capaz de proporcionar mais agilidade e dinamismo ao processo de planejamento e gestão urbanos, reduzindo o horizonte temporal das decisões pactuadas no grupo de envolvidos. Estas decisões envolvem diversas escalas e uma multiplicidade de atores. Para lidar com isto, são criadas novas instituições para a intermediação das intervenções públicas e privadas, como diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios combinados com serviços. Maleronka (2010) aponta que as formas institucionais de cooperação entre coletividades públicas, semi-públicas e diferentes atores privados com o fim de planejar, programar, executar ou coordenar estratégias desses projetos complexos diferem conforme o contexto da intervenção.

A definição de projeto urbano de Ascher¹⁶ (2001, apud MALERONKA, 2010) atribui ao projeto urbano as funções simultâneas de ferramenta de análise e instrumento de negociação. Assim, o projeto urbano contemporâneo não pode mais ser estruturado como em um planejamento tradicional, que começa pelo diagnóstico, passa pela definição das propostas e termina com sua implementação. Ele é resultado de uma abordagem interativa e reflexiva, que inclui uma relação horizontal e aberta com o plano.

Tal abordagem permite identificar gargalos e demandas e confrontá-los com as possibilidades de realização. Ou seja, reforça a definição de Maleronka (2010, p. 40) de que o projeto urbano “é o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes justamente das mudanças na atuação do Estado”. Ele se adequa ao território urbano cada vez mais complexo e fragmentado. A complexidade e a flexibilidade das normas preconizadas pelo projeto urbano acompanham a diversidade crescente dos territórios.

O projeto urbano é um instrumento de parceria, que combina investimentos e intervenções dos agentes públicos e privados através de um plano urbanístico, que inclui o redesenho do espaço urbano e arquitetônico, normas legais específicas e outras articulações institucionais e formas de gestão. Maleronka (2010) defende que o urbanismo é um campo em princípio propício ao desenvolvimento

¹⁶ ASCHER, François. **Les nouveaux principes de l’urbanisme**. Paris: L’Aube, 2001.

de parcerias público-privadas, que podem ser entendidas como um modo de gestão ou como forma de financiamento.

Segundo a autora, os poderes públicos precisam mobilizar competências e capitais privados para realizar projetos na cidade. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento urbano não é acessível à lógica pura de mercado, pois além dos altos investimentos requeridos pelas intervenções urbanas, estes são muito dependentes da regulação pública. Devido às características convergentes, a parceria público-privada foi introduzida na prática urbanística muito atrelada à noção de projeto urbano. São conceitos mais ou menos contemporâneos que têm uma gênese comum: o reconhecimento da impossibilidade de uma ação totalizante do Estado.

Em um contexto em que o município assume a condução do processo de transformação e desenvolvimento urbano, o poder público local assume um novo papel, relacionado à gestão da transformação do espaço urbano, o que não significa necessariamente delegar à iniciativa privada a responsabilidade total sobre a concepção do projeto urbano. Os conceitos sobre este instrumento apontam a necessidade de envolver os atores locais, a sociedade civil e diversas esferas governamentais, em busca de novas formas de gestão e capacidade de governança. Os atores públicos passam a trabalhar em cooperação com a iniciativa privada. Nesta dinâmica que envolve a cooperação entre os diversos agentes, Alvim, Abascal e Moraes (2011, p. 218), definem que “o projeto urbano não é apenas desígnio acompanhado de desenho. É ao mesmo tempo ferramenta de análise e negociação”.

Somekh e Campos Neto (2005) destacam a crescente necessidade de formular ações em nível local, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico. O desenvolvimento de parcerias entre o poder público e o setor privado evolui para uma capacidade mais geral de articulação por parte dos atores e forças sociais. Partindo do princípio de que o poder de ordenar o espaço deriva de um complexo conjunto de forças, mobilizadas por diversos agentes, o poder público governo local deve coordenar uma ampla gama de forças sociais, exercitando a governança urbana.

A complexidade das questões urbanas impede pensar em total abandono da ação do Estado ou sua retração a um Estado mínimo, como foi pensado no início do neoliberalismo. Ao invés de uma desregulamentação se criam outras formas de regulação, revelando a permanência de um protagonismo do poder público¹⁷. A condução desse novo urbanismo, que utiliza o instrumento

¹⁷ Cuenya (2011) discute o protagonismo do poder público nas parcerias público-privadas, destacando a necessidade da intervenção do Estado nos processos de renovação urbana de modo especial para: superar o fracionamento do solo privado para garantir a escala rentável das operações; assumir os custos das infraestruturas e acondicionamento do solo; e atuar sobre os conflitos sociais derivados da destruição do patrimônio e/ou o deslocamento de atividades e população.

projeto urbano, deve coordenar a complexidade da dinâmica urbana através de um processo de planejamento urbano para a produção do espaço no curto, médio e longo prazo.

A gestão pública contemporânea decorre de como o Estado entende suas formas de ação, devendo admitir a negociação, e não apenas a regulamentação. Para que a prevalência dos objetivos amplos e públicos, segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), um projeto urbano deve ser um instrumento de gestão que coordene os interesses públicos e privados, implementando medidas de desenho urbano com instrumentos de inclusão social e medidas de desenvolvimento econômico, em prol de um ambiente urbano socialmente justo e sustentável. No entanto, ressalta-se a dificuldade de se implementar este conceito em casos apresentados por diversos autores.

O conceito de projeto urbano se aproxima do planejamento estratégico. Nesse, o papel do setor público se desloca de ente executor para um papel de facilitador da gestão dos projetos. O processo se torna mais complexo ao introduzir novos atores e regras, gerando novos desafios, a descentralização, a contratualização e a adaptação dos mecanismos financeiros e econômicos tradicionais às novas condições (LUNGO, 2004). Assim, ele se torna um projeto coletivo, reflexo da expressão de um futuro desejado pelos cidadãos, aos quais se deve assegurar o direito de se manifestar sobre o local em que irá viver.

Alvim, Abascal e Moraes (2011, p. 216) refutam algumas posturas simplistas que afirmam 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. Sendo assim, os autores entendem que o projeto urbano é “um instrumento que pode valer-se das oportunidades, dos acontecimentos e das diversas forças econômicas e sociais de modo positivo relativamente aos seus objetivos”.

Conforme já exposto, o projeto urbano congrega aspectos de projetos arquitetônicos de grande porte e de plano de cidade em uma intervenção urbana concentrada em um determinado setor, mas articulada a uma visão global da cidade. Sendo assim, Lungo¹⁸ (2004, apud MALERONKA, 2010) define que uma intervenção urbana por meio de projetos deve preparar a cidade para sua vocação futura, representando uma estratégia para seu desenvolvimento apoiada nas características do lugar e contar com uma condução forte durante toda sua execução.

Abascal e Alvim (2013, p. 5) apresentam definição na qual o “projeto urbano pode ser mediação instrumentalizada pelo poder público, cuja natureza – de articulador entre os produtos imobiliários e a cidade como bem público – tem potencial para integrar o mercado à produção de um espaço de

¹⁸ LUNGO, Mario. **Grandes proyectos urbanos**. El Salvador: UCA, 2004.

interesse coletivo”. Essa definição entende que o projeto urbano integra múltiplas escalas e categorias espaciais e que atividades e usos diversificados devem ser implementados de forma integrada. A natureza de mediação público-privado do projeto urbano sugere que ele não seja apenas desenho e forma, mas que rearticule os aspectos formais e a integração espacial a partir de uma pauta ou agenda de uma estrutura de valor que defina usos e atividades.

Portas¹⁹ (1998, apud ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011) defende que o projeto urbano deve ser elaborado com foco no espaço público ou coletivo e acompanhado de um conjunto de regras processuais e formais que articule diversos elementos urbanos. O investimento em infraestrutura é um dos requisitos fundamentais à sua viabilização, porém a noção de totalidade e de conjunto do espaço urbano é imprescindível para o seu sucesso. Abascal e Alvim (2013) apontam que o espaço público é a essência da cidade contemporânea e que deve ser valorizado nas intervenções urbanas como elemento urbano estruturante, agregando elementos físicos e simbólicos, bem como atrativos econômicos.

O resultado de um projeto urbano pode ser ambíguo por sua complexidade e escala e esse instrumento pode acirrar a privatização ou recuperar a essência pública da gestão urbana, dependendo da forma como é conduzido. Segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), o projeto urbano 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.

Dependendo da forma como é conduzido, o projeto urbano pode potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea se funcionar como uma ação pontual e fragmentada no território da cidade ou contribuir para um novo dinamismo e desenho da cidade. Segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), a complexidade da cidade contemporânea impede o controle da totalidade urbana, mas as intervenções em fragmentos da cidade devem ser articuladas ao processo de planejamento urbano e às necessidades do tecido urbano, de forma que as ações sejam concertadas.

As intervenções dos projetos urbanos são muito diversas entre si: podem incluir a requalificação de áreas industriais desocupadas devido à reestruturação produtiva, a reutilização de espaços abandonados de transporte (como as orlas ferroviárias), a reabilitação de centros históricos ou a construção de complexos multifuncionais localizados nas periferias. Allis (2012, p. 91) identifica três categorias de projetos urbanos:

- a) projetos voltados fundamentalmente ao lazer e entretenimento, tendo como palco privilegiado as frentes de água (ou *waterfronts*) deterioradas e abandonadas nos

¹⁹ PORTAS, N. *Interpretazioni del progetto urbano*. Urbanistica. Milão, n. 110, p. 51-60, 1998.

portos fordistas; b) as intervenções em áreas históricas com foco na cultura e no patrimônio, que assumem importância quando se discutem políticas de desenvolvimento de turismo cultural; e c) projetos voltados à criação de novas centralidades, voltados à expansão urbana, onde o desenvolvimento imobiliário, associado ou não a centros de convenções e eventos, oferece marcos e ícones arquitetônicos, reforçando a imagem da cidade.

Muitas vezes esses projetos são materializados em formato de complexos empresariais concebidos à semelhança dos ícones arquitetônicos internacionais, aos quais se agregam usos como hotéis sofisticados e centros comerciais de luxo, com instalação de marcas de cadeias internacionais e complexos de lazer e cultura (ALLIS, 2012). Tais características estão mais presentes em operações de grande porte, que a literatura apresenta como grandes projetos urbanos. Devido ao seu potencial de impacto e as relações econômicas que ele suscita, este tipo de projeto urbano apresenta certas peculiaridades que serão expostas na próxima subseção.

No que se refere aos ditos grandes projetos urbanos, consistem em operações de renovação urbana em grande escala de iniciativa pública, mediante as quais áreas degradadas se reconfiguram como novas centralidades. No entanto, não é apenas a questão da escala que os diferencia dos demais projetos urbanos. Os projetos deste tipo reconstróem a imagem física e social da centralidade urbana no contexto da globalização. Eles sintetizam as importantes modificações que as metrópoles modernas têm experimentado na organização espacial das atividades, no desenho do entorno construído, nos estilos de consumo e de vida da população, particularmente na de alto poder aquisitivo (CUENYA, 2011).

No que tange à caracterização dos grandes projetos urbanos, Lungo (2004) busca fazer uma aproximação à realidade latino-americana, denunciando que, por mais que nas últimas décadas as cidades latino-americanas tenham empreendido projetos ou planos de grande envergadura, não se elaborou ainda uma conceituação específica sobre eles. O autor define que os grandes projetos urbanos possuem duas características principais: sua complexidade e sua escala, e podem contribuir tanto com a privatização como com a recuperação da essência pública da gestão urbana.

Cuenya (2011, p. 186, tradução nossa) aponta que os grandes projetos produzem ao menos três modificações-chaves na estrutura da centralidade das atuais metrópoles: “uma modificação na rentabilidade dos usos do solo; uma modificação funcional e físico-espacial de áreas centrais estratégicas; e uma modificação dos mecanismos de gestão pública”. A autora expõe que estas modificações são viabilizadas por um conjunto de interesses econômicos, funcionais e políticos dominantes que, operando em diferentes escalas e com distintas lógicas, direcionam para a criação de

uma nova centralidade. A sociedade passa a abrigar um conjunto mais complexo de atores com diferentes polarizações e níveis de poder e influência sobre as transformações urbanas.

A capacidade dos grandes projetos urbanos produzirem um grande aumento da rentabilidade do solo em áreas estratégicas faz com que estes façam parte de um mercado de escala internacional. Por se localizarem em zonas que ficaram abandonadas pelos poderes público e privado possuem um valor de partida muito baixo, mas podem alcançar altos valores a partir de sua funcionalização e transformação física e por isso são chamadas de “áreas de oportunidade”. Os grandes projetos exercem externalidades suficientemente fortes que impactam seu próprio valor (CUENYA, 2011).

Quanto a este tema, Vargas e Castilho (2015) expõem a recorrência de grandes projetos urbanos em áreas de propriedade ou autonomia fundiária do poder público. Isto ocorre em especial em áreas que praticamente não tiveram investimentos públicos ou privados nos últimos anos e onde possam ser valorizadas no aspecto financeiro, seja pela localização ou pelo interesse imobiliário. No entanto verifica-se que a capitalização dos bônus após a intervenção tem sido da iniciativa privada, enquanto o ônus, quando existente, recai sobre o poder público.

Os grandes projetos urbanos contemporâneos preservam os elementos próprios dos centros tradicionais e os reproduzem sob novas condições históricas. Recuperação de centros históricos, construção de sistemas de transporte de massa, reutilização de antigas zonas industriais, ferroviárias, portuárias, aeroportuárias, etc., se reconfiguram como áreas urbanas exclusivas para abrigar infraestruturas e serviços de alto nível. Com múltiplos usos comerciais, administrativos, residenciais, hoteleiros, culturais, recreativos e turísticos, com edifícios de alto padrão e ícones arquitetônicos, estas áreas tendem a atender uma demanda de alto poder aquisitivo, que usualmente excede o âmbito local para atrair empresas, usuários e investidores nacionais e internacionais.

Sob este ângulo, Cuenya (2011) afirma que os grandes projetos atendem às demandas de empresas por infraestrutura, meios de transporte, equipamentos e serviços que lhes permitam funcionar em escala internacional, regional e nacional. Também devem oferecer um conforto urbano que garanta uma alta qualidade de vida para os quadros gerenciais e técnicos ligados às empresas líderes e também para os usuários de alto poder aquisitivo e o turismo internacional. As novas formas de estruturação do espaço com a modalidade de fragmentos exclusivos podem ser vistas então como uma resposta às demandas e objetivos globais, tanto em suportes materiais e simbólicos para atividades de ponta como para setores de alto poder aquisitivo.

Como estratégia da promoção das cidades no exterior para atrair investidores estrangeiros, se desenvolveu um produto complexo que se constitui tanto de infraestruturas materiais e serviços urbanos, quanto de competências e qualidades sociais específicas. Segundo Compans (1999), os

atributos territoriais específicos estão bastante relacionados a ações do poder público, como as infraestruturas de suporte às atividades econômicas, conexão a redes internacionais, formação profissional, qualidade dos serviços públicos, entre outros.

Somekh e Campos Neto (2005) apontam como resultado dos grandes projetos de renovação urbana a exacerbação das tendências vigentes na urbanização contemporânea, o que significa que incorporam os princípios que caracterizam a produção privada do espaço, como aproveitamento imobiliário, enfoques pontuais e flexibilidade às diretrizes das intervenções urbanas. Segundo os autores, nos países do capitalismo periférico, tal postura já é observada nos processos de transformação e construção de todo o território da cidade independentemente dos projetos urbanos. Por isto, é difícil direcionar o capital imobiliário para investir em uma região deteriorada. Para isso, é necessário aumentar os benefícios fiscais e a execução de obras públicas, bem como alterar as normas que regulam o processo de criação e uso do solo urbano, o que pode tornar o projeto urbano indesejável do ponto de vista da cidade.

No entanto, isto nem sempre é questionado, pois os projetos imobiliários se destacam na economia produtiva da cidade justificados pela criação de empregos, pela geração de impostos, pelo desenvolvimento do turismo e pela construção de grandes complexos multissetoriais. Baseada na experiência argentina, Cuenya (2011, p. 191, tradução nossa) identifica três tipos de interesses que se articulam em torno dos grandes projetos urbanos: “interesses vinculados à propriedade do solo e ao capital imobiliário; interesses vinculados aos consumidores finais dos produtos imobiliários (as empresas de alto padrão e a nova elite); e os interesses do governo local”. Os interesses vinculados à propriedade do solo e ao capital imobiliário estão representados por um conjunto de atores nacionais e internacionais, que incluem proprietários de terras, grandes empreendedores e construtoras, pequenos e médios investidores, usuários e operadores imobiliários.

A literatura em geral sustenta que os grandes projetos urbanos são impulsionados e desenhados pelos interesses imobiliários, aos quais se somam também o setor público na medida em que esse começa a se orientar por uma lógica de rentabilidade privada. Além disto, destaca-se que os principais preteridos nas grandes intervenções são os interesses sociais dos setores ameaçados ou deslocados pela gentrificação. Além destes pontos principais, Cuenya (2011, p. 206-207, tradução nossa) ressaltou outras questões que marcam os grandes projetos urbanos:

- 1) os grupos de interesses em jogo em torno dos grandes projetos urbanos contemporâneos conformam uma trama muito mais complexa e diversa que a do simples antagonismo entre a cidade como negócio ou como valor de troca e a cidade como valor de uso; 2) os interesses econômicos não atuam como um bloco, existem

globais e locais, especulativos e promotores, privados e também estatais; 3) o Estado também não segue uma lógica única, ela depende do seu papel, seja como proprietário do solo, regulador dos usos do solo ou mediador dos conflitos de interesses entre os demais atores envolvidos; 4) os diversos eixos de poder podem ir mudando conforme muda o contexto, alterando as polaridades clássicas sociais e perfilando uma trama social polimorfa e complexa que pode comprometer o desenvolvimento e resultado final do projeto.

Assim sendo, o ambiente construído sofre influência dos processos estruturais que ocorrem em diferentes escalas, da reestruturação econômica do capitalismo a nível global à propriedade do solo a nível local. Mas, além da ação de agentes individuais e coletivos que operam com distintas lógicas e possuem diferentes capacidades transformadoras, existem outras influências: o governo com sua orientação política, as equipes técnicas com seus planos e ferramentas urbanísticas, as entidades profissionais com suas visões sobre a cidade, as organizações políticas e de bairros com seus movimentos de defesa de seus lugares.

No Brasil, o instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC) tem aumentado progressivamente sua escala e efetivado a implantação de Grandes Projetos Urbanos. Portanto, ele se enquadra na discussão sobre as formas de atuação do Estado, que passa a assumir funções mais reguladoras que provedoras, o que implica a reorganização de suas atividades de planejamento e gestão. Maleronka (2010) alerta que esse instrumento urbanístico, assumido como forma de parceria público-privada para a intervenção urbana, deve ser entendido como parte de um processo de revisão de todo o sistema político-administrativo.

Este instrumento urbanístico foi consolidado em 2001 no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e introduz uma visão contemporânea do projeto urbano para além do tradicional zoneamento urbano. Isto porque propõe um conjunto de medidas sob a coordenação do poder público municipal integrando a 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.

Segundo Abascal e Alvim (2013), com essa forma de regulação criou-se um caminho para a instauração de uma política de produção do espaço urbano fundamentada no plano e projeto e instrumentos urbanísticos, capaz de agregar a multiplicidade de demandas da política urbana. Surgia uma instância integradora entre objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos, de modo a potencializar seu alcance transformador e redistributivo.

Para Maleronka (2010), a disseminação da OUC como instrumento de intervenção urbana coloca o desafio de congregar o desenho físico-urbanístico e o desenho econômico-financeiro das intervenções. Isto porque as características de negócio das intervenções adquirem importância. Ou seja, esse instrumento constitui tanto uma alternativa para o financiamento público, quanto uma forma de enfrentamento das questões emergentes do território urbano. A exploração dessas características da Operação Urbana Consorciada está fortemente condicionada a sua dimensão de projeto urbano, em especial se entendido como instrumento de negociação e de gestão.

No projeto urbano decorrente de uma operação urbana definem-se mecanismos jurídicos para viabilizar a articulação público-privada com participação da sociedade civil. 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. Na prática, a aplicação deste instrumento vem fundamentando uma política urbana reducionista, priorizando a arrecadação de contrapartidas pagas ao poder público pelo direito de exceção de normas urbanísticas, fato que fragiliza um possível projeto urbano.

Sendo assim, a OUC é alvo das mesmas críticas apresentadas anteriormente aos grandes projetos urbanos e diversos autores ressaltam que o instrumento não atingiu seus objetivos. A Operação Urbana costuma atender especificamente a interesses privados do setor imobiliário e a excluir a população de baixa renda do local. Não se observa a qualificação do ambiente urbano como um bem público, um bem da cidade. Os ganhos para a sociedade e para o ambiente construído são pouco expressivos, ocorrendo predominantemente a atuação do setor privado em face da ausência de um projeto urbano. Este poderia ser um instrumento de interlocução entre poder público, empreendedores, proprietários e moradores, mas na prática predominam intervenções de cunho viário e imobiliário a partir dos interesses do setor privado, sem intervenções em outros âmbitos e ausência de uma inserção efetiva da sociedade civil.

2.2.3. Projeto Urbano e desenvolvimento econômico

Ao longo desta dissertação tem-se buscado ressaltar o quanto o projeto urbano pode ser um instrumento de gestão urbana e que é uma ferramenta de negociação entre os diferentes agentes para promover melhorias físicas, econômicas e sociais, sendo entendido como uma forma de desenvolvimento local. Quando o conceito de desenvolvimento local é atribuído às cidades e, mais especificamente, aos projetos urbanos, pode-se referir a um projeto adaptado às circunstâncias locais,

com integração não subordinada à economia global ou, por outro lado, pode ir para uma linha bastante diferente em termos conceituais, que é a subordinação do local ao global, que busca se encaixar nos grandes circuitos internacionais/globais econômicos e para isso deve promover a sua imagem no exterior para atrair investidores. Este segundo caso se aproxima ao exposto sobre os grandes projetos urbanos, que possuem o risco de potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea e um favorecimento desproporcional ao mercado imobiliário. Em ambos os casos está incluída a sua percepção como um meio para alavancar o desenvolvimento econômico

Vargas e Castilho (2015) apontam para o espaço relevante assumido pela economia urbana e para a identificação de elementos catalizadores que possam contribuir para a manutenção ou recuperação da dinâmica das áreas urbanas para além da construção de imagem positiva da cidade. Segundo as autoras, em oposição às intervenções exclusivamente física de grandes projetos arquitetônicos, os projetos que consideram a gestão do espaço urbano de menor escala apresentam a necessidade da participação efetiva da sociedade civil.

Leite (2013) destaca a importância do planejamento econômico das áreas de intervenção no enfrentamento de problemas comuns às grandes metrópoles pós-industriais, principalmente no reaproveitamento sustentado dos seus vazios urbanos. Segundo o autor, atividades econômicas voltadas para os setores da informação e da comunicação, mas vinculadas à vocação do território com novos valores locacionais, aliados a políticas de desenvolvimento econômico e urbano local e à gestão urbana eficiente, podem contribuir para a redução do quadro de esvaziamento produtivo de áreas centrais. Isso ocorre a partir da reutilização dos espaços vagos, combatendo a perda de vitalidade do tecido urbano. Dessa forma, o autor entende a regeneração urbana como fruto de um projeto urbano que oferece funções ao território e não apenas o embeleza ou o reorganiza espacialmente.

Compans (1999) trata das estratégias de desenvolvimento econômico para as cidades no contexto da reestruturação produtiva enfocando no papel atribuído às cidades como centros de gestão dos fluxos de capitais. Entre os fatores endógenos responsáveis pela atratividade destes fluxos de capitais, a autora destaca as transformações físicas e institucionais que criam uma imagem positiva da cidade para atrair investidores no contexto de uma competição interurbana impulsionada pelo processo de globalização.

A autora alerta que a subordinação aos interesses econômicos do capital global pode ter um alto custo social para as cidades devido à priorização de gastos orçamentários, que podem não ser compensados pelo dinamismo econômico resultante da inserção aos fluxos econômicos globais. Este risco ocorre em especial nos países do Terceiro Mundo, onde existem déficits sociais acumulados há décadas e onde as administrações locais tiveram suas atribuições e responsabilidades acrescidas com o

desengajamento dos Estados nacionais e suas políticas sociais compensatórias e com a crise econômica.

Dentre as questões que suscitam os projetos urbanos estão as carências habitacionais, de infraestrutura e de serviços sociais que comprometem as regiões metropolitanas, bem como a necessidade de geração de opções sustentáveis para a recuperação do emprego, da atividade e da arrecadação em cidades e regiões industriais que sofrem os efeitos da reestruturação econômica. Somekh e Campos Neto (2005) afirmam que após algumas décadas de prática de grandes projetos urbanos relacionados ao planejamento estratégico, ficam explícitas as limitações e os limites desse modelo. Como uma das respostas possíveis às questões anteriores, eles destacam a emergência de iniciativas menos ambiciosas de renovação urbana, voltadas aos interesses e às perspectivas de cada localidade, às quais denominaram de projetos urbanos de desenvolvimento local.

Os autores destacam nesse sentido a experiência europeia com o funcionamento de agências e fundos visando apoiar projetos de desenvolvimento local em regiões abaladas pela reestruturação econômica. A partir de 1990, a União Europeia, por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, passou a financiar projetos-piloto de renovação em diversas cidades, envolvendo uma gama de setores de atuação, incluindo projetos de regeneração urbana e conversão industrial. Tratam-se de projetos em pequena escala com o objetivo de alavancar um processo mais amplo de desenvolvimento econômico com ênfase na geração de emprego e renda, no apoio às pequenas e médias empresas, na qualificação profissional, passando por iniciativas comunitárias e pela participação dos agentes locais (governo municipal, organizações sociais, entidades e empresas já existentes) no processo de decisão e implementação da iniciativa.

No contexto da reestruturação produtiva, Leite (2012) afirma que os *clusters* urbanos configuram-se como os potenciais instrumentos de Desenvolvimento Econômico Local (DEL) nas estratégias de políticas públicas e projetos urbanos sobre áreas degradadas em processo de reestruturação produtiva. São elementos-chave na geração de novas funções do espaço urbano cuja vocação histórica está voltada à produção industrial. Vargas (2016) também destaca o papel dos *clusters*, ou arranjos produtivos locais, cujos principais componentes incluem capital social, governança local, políticas públicas, ações conjuntas e externalidades em busca da eficiência coletiva ou vantagem competitiva. Os *clusters* urbanos constituem uma nova estratégia produtiva na economia do século XXI e são reconhecidos como instrumentos de ação no espaço das cidades.

Reis (2012) ressignifica o conceito de *cluster* desenvolvido em 1990 por Michael Porter, o qual foi retomado no início dos anos 2000 para conformar o termo “*cluster* criativo” sugerindo uma abordagem mais abrangente e integrada à dinâmica dos fluxos urbanos. Um *cluster* criativo requer

muito mais do que a visão padronizada de um parque de empresas próximo a um campus tecnológico. Inclui, também, instituições sem fins lucrativos, instituições culturais, equipamentos culturais, artistas, parques científicos e centros de mídia. *Clusters* criativos são locais de trabalho e residência onde os produtos criativos são produzidos e consumidos, nutridos por diversidade, em cidades multiculturais que têm sua distinção e também conexão com o mundo.

Diversos estudos estão apontando para o potencial papel da inovação e das indústrias criativas no processo da reestruturação das cidades após a crise econômica e da reestruturação produtiva. Isto porque as indústrias criativas lidam simultânea e profundamente com as dimensões físicas e econômicas das cidades. O conceito de economia criativa tem fundamentado propostas de intervenções direcionadas para a dinamização da economia urbana. Vargas e Castilho (2015) destacam como desdobramentos: “a teoria dos *clusters* criativos e das cidades criativas centradas no campo da cultura e da inovação; e as intervenções que têm como base os estudos de resiliência urbana, nos quais as atividades de comércio e serviços apresentam-se como as principais protagonistas da requalificação das áreas urbanas” (p 54).

Assim como o projeto urbano, a cidade criativa representa a busca por um modelo de organização urbana coerente com um paradigma socioeconômico em transição do industrial para uma economia norteada pelo setor terciário²⁰. Baseia-se no entendimento de que a competitividade econômica das regiões depende de inovação (de processos, produtos, sociais, culturais etc.) e que esta, por sua vez, se alimenta da criatividade e que, portanto, quão mais criativo for o ambiente no qual as pessoas residem e trabalham, mais realizadas e criativas elas poderão ser e trarão reflexos positivos para a economia e a cidade (REIS, 2012).

O termo “cidade criativa” surgiu como rebatimento do conceito de economia criativa no espaço urbano. Reis (2012, p. 220) esclarece que a cultura, na cidade criativa, “é sua digital, é justamente o que lhe dá singularidade e apresenta ainda uma miríade de entrelaçamentos, gerando impactos econômicos, benefícios sociais (autoestima, coesão, engajamento) e favorecendo a construção de um ambiente criativo, favorável ao que é diferente”. A cidade criativa está em permanente estado de transformação, capaz de ajustar continuamente sua estrutura socioeconômica e por isto é uma cidade em processo.

²⁰ Vargas (2016) discute a evolução das teorias de desenvolvimento e esclarece que a busca pelo desenvolvimento testemunhou uma ampliação de suas bases econômicas como elemento dinamizador, as quais incluíram, além das atividades primárias, as secundárias, as terciárias (comércio, serviços e turismo) e, numa derivação dessas últimas, as terciárias superiores (pesquisa, tecnologia, inovação e criatividade), em que cultura e conhecimento também participam.

Em outro texto, Reis (s/d) aponta a capacidade da cidade criativa fazer convergir os objetivos entre agentes e setores que pactuam uma estratégia comum voltada a resultados sociais, culturais e econômicos. A autora reconhece que a transformação urbana é desencadeada pelo processo de criação. A criatividade impulsiona a busca de novos arranjos de governança entre público, privado e sociedade civil, de formas alternativas de financiamento (mais voltadas ao capital de conhecimento do que às garantias físicas), de inovações na gestão da cidade e de busca de modelos colaborativos (ao invés de competitivos, onde os ganhos não são compartilhados).

Similar ao conceito de desenvolvimento local apontado no estudo anterior, a cidade criativa parte de suas singularidades, buscando antes de tudo tornar-se um lugar melhor para as pessoas que aí vivem e que se engajam nesse processo. É um olhar de dentro para fora, de empoderamento e descobertas, e não uma maquiagem voltada a encantar o outro. Ter isso em mente é fundamental para não confundir causa e consequência, meios e fins. Segundo Reis (s/d), a cidade criativa está baseada na singularidade do território (suas identidades culturais, suas vocações econômicas, seu histórico, seu contexto, as dinâmicas que se estabelecem entre agentes e setores, enfim, seu DNA) e ela deve ser o leme da política de desenvolvimento, entendida como um conjunto entrelaçado das políticas cultural, econômica, social e urbana. Deve potencializar um processo endógeno de desenvolvimento.

Enfim, muitas experiências recentes de articulação entre os setores público e privado e da sociedade civil apontam para uma possível reorientação do poder local com vistas à inserção de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social na agenda política. Em face dos princípios do desenvolvimento local, é possível discutir a possibilidade de beneficiar as populações locais pela geração de empregos e outras formas de renda, além do atendimento às suas necessidades habitacionais, de equipamentos e infraestrutura, buscando evitar possíveis consequências excludentes do processo de renovação urbana. É preciso, no entanto, distinguir as iniciativas de desenvolvimento local das propostas de política urbana abarcadas pelas noções tradicionais de desenvolvimento urbano ligadas às intervenções diretas do Estado nas áreas de infraestrutura, habitação e saneamento. Para avaliar este ponto serão analisados alguns estudos de caso no terceiro capítulo desta dissertação.

CAPÍTULO 3. INVESTIGANDO AS CATEGORIAS DEFINIDORAS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PROJETOS URBANOS: SEIS ESTUDOS DE CASO

Para aprofundar a discussão sobre as aproximações entre desenvolvimento local e projetos urbanos foram escolhidos seis estudos de caso. A escolha destes buscou mostrar a amplitude do conceito de projetos urbanos, por isto foram elencados casos que tenham alavancado ou não perspectivas de desenvolvimento local, permitindo um amplo debate sobre o tema.

Os dois primeiros casos de projeto urbano são da cidade de Buenos Aires na Argentina, o Puerto Madero e o Distrito de Design. Na sequência foram analisados dois casos vizinhos da cidade de Belém no Pará, o Complexo Mercado Ver-o-Peso e o Complexo Estação das Docas. Também foram analisados o projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André e o projeto Centro Vivo, na cidade de São José dos Campos, ambos no estado de São Paulo. Neste último projeto eu tive a experiência de trabalhar diretamente e por isto é possível mostrar como as questões levantadas nos demais casos foram vividas na prática.

A análise dos projetos se inicia com a apresentação das suas principais características, descrevendo o contexto, objetivos, estratégias e resultados. Em seguida é identificada a presença das categorias definidoras do conceito de desenvolvimento local, conforme apresentado no capítulo 1, com a finalidade de evidenciar as aproximações ou os afastamentos entre os conceitos de desenvolvimento local e projeto urbano, a saber: presença da endogenia; participação e cooperação; parcerias; e mobilização produtiva do território.

3.1. O projeto de Puerto Madero em Buenos Aires, Argentina

O Puerto Madero, em Buenos Aires na Argentina, é um dos principais exemplos de grande projeto urbano da América Latina. Compreende a reurbanização de 170 hectares em uma área portuária fora de atividade, lindeira ao centro administrativo e financeiro da cidade, incluindo as antigas docas do porto, um conjunto de 16 edifícios antes degradados, mas de alto valor patrimonial. O projeto foi iniciado em 1989 e se desenvolveu em duas etapas, de acordo com o *Master Plan* que orientou a urbanização da área. O projeto Puerto Madero foi concebido como parte de uma política pública mais ampla para resgatar a área central de Buenos Aires, que envolvia também outros projetos e buscava implementar simultaneamente várias linhas de ação.

O Puerto Madero original se tornou obsoleto funcionalmente e encerrou suas atividades em 1925, quando foi inaugurado um novo porto no município de Buenos Aires. Desde então surgiram diversos projetos para aproveitar suas extensas superfícies para usos compatíveis com sua localização central privilegiada.

A área do Puerto Madero pertencia originalmente à Administração Geral de Portos (AGP), organismo federal. Naquele momento o porto estava isolado da cidade por uma barreira tripla: viária, ferroviária e uma cerca de ferro. No entanto, os gestores do projeto avaliaram que o fato de não haver moradores e consequentemente não precisar realojar ninguém, seria uma oportunidade para a viabilização do projeto.

Somente com a presidência de Carlos Menem, que teve como secretário de Obras Públicas e Urbanismo o arquiteto Alfredo Garay, é que as ações de urbanizar o Puerto Madero ganharam ritmo. Baseado em leis recentes de Reforma do Estado, o presidente se alinhou com o prefeito e apoiou a operação.

3.1.1. Do projeto

Em sua fundação, a operação Puerto Madero declarou dois objetivos: a) o resgate urbanístico da área central da cidade, evitando uma eventual deterioração urbana e a perda de valor, processo ocorrido em outras cidades do mundo com portos em declínio; b) promover o desenvolvimento de novas atividades econômicas e gerar emprego em um contexto de crise econômica (GARAY, 2002).

A particularidade da área permitia, por sua vez, somar outros objetivos, como recuperar a relação com o rio, conforme figura 1, incorporando áreas públicas de lazer e relaxamento; habilitar uma quantidade muito significativa de áreas verdes e promover a construção de habitações, recuperando o caráter residencial que o centro da cidade havia perdido; equilibrar os déficits da zona urbana central; recompor o caráter urbano da área; sediar atividades terciárias que requerem localização central – escritórios públicos e privados, comercial e equipamentos culturais (GARAY, 2002).

A urbanização de Puerto Madero foi concebida como parte de uma política pública para resgatar a área central da cidade de Buenos Aires. No momento de implementar este conjunto de intervenções de requalificação do centro de Buenos Aires, o país atravessava uma crise econômica profunda, dificultando a implantação deste tipo de iniciativa em um contexto tão recessivo.

A atração de investimentos privados se converteu em um objetivo chave para combater o declínio econômico de Buenos Aires e aumentar a base de seus recursos fiscais, tendo o governo local assumido

papel central no processo e o capital privado um papel de protagonista do desenvolvimento urbano, conhecido como empresarismo. Assim, a estratégia para tornar viável a requalificação da área em um período de ausência de recursos públicos para este fim, foi a busca de investimentos privados através da abertura de mercado para o capital imobiliário.

Figura 1 - Vista geral do projeto, com destaque para a proximidade com o Rio da Prata, as antigas docas e gruas portuárias restauradas

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

O marco para início do processo de elaboração do projeto Puerto Madero foi a criação de uma sociedade anônima denominada Corporação Antigo Puerto Madero, composta por partes iguais do governo nacional e municipal. A sua criação foi o marco jurídico que regulamentou os bens estatais e foi criada com a finalidade específica de urbanizar a área do antigo porto. O Estado Nacional transferiu a totalidade da área para a Corporação, enquanto o governo da cidade ficou encarregado da regulamentação do desenvolvimento urbano, a expertise da operação e a capacidade de valorizar o solo que cabia à normativa urbana, incluindo a elaboração do *Master Plan* para a área, cujo mapa está exposto na figura 2.

Figura 2 - Mapa do projeto urbano

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero, disponível em: www.puertomadero.com

Esse processo requeria um modelo de gestão próprio, que unificasse as diversas intervenções. A Corporação Antigo Puerto Madero deveria gerir o planejamento e desenvolvimento do território, reinvestindo o benefício da sua operação na construção de infraestruturas de apoio, como redes de serviços e novos espaços públicos (figura 3). Assim as frações de terra não rentáveis encontraram financiamento na rentabilidade global do empreendimento.

Figura 3 - Espaço público implementado com financiamento da operação

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero, disponível em: www.puertomadero.com

Para a elaboração do *Master Plan* foi firmada uma cooperação com a cidade de Barcelona, que naquele momento fazia a remodelação de seu antigo porto, dando início às obras da olimpíada. Ela forneceu os profissionais que haviam participado da transformação catalã, em especial o arquiteto Joan Busquets e o economista Joan Alemany. O acordo previa a integração das equipes espanhola e argentina e o desenvolvimento de um plano estratégico, que teve grande enfoque na esfera da gestão urbana.

A presença de um economista na equipe catalã demonstra a preocupação com a viabilidade financeira do projeto e com a mobilização produtiva na área de intervenção. Neste sentido, a intenção é bastante coerente com a definição de projeto urbano e com as formas de gestão contemporânea, que entendem que o Estado não possui orçamento para financiar grandes obras de intervenção. De certo modo, também incorpora do desenvolvimento local a preocupação com a dinâmica econômica da área, pois a urbanização do Puerto Madero foi fortemente marcada pela influência de políticas orientadas a promover o desenvolvimento de novas atividades econômicas e o emprego. No entanto, observou-se grande aderência da concepção do projeto com os interesses do mercado imobiliário, que recebeu terras públicas para conseguir agir nesta área antes inutilizada e com alto potencial de valorização.

Iniciaram-se os debates sobre o programa, que fixou os usos centrais para habitação, hotéis, oficinas, museus, atividades culturais, assim como um centro de eventos e exposições. O Puerto Madero resultou na refuncionalização e comercialização de terras públicas estratégicas, junto com a atração de investidores privados e empresas de desenvolvimento imobiliário que compraram solo e construíram sobre ele um entorno de alto padrão dirigido a usuários corporativos e individuais de alto poder aquisitivo. “O universo de interesses funcionais em grandes projetos contemporâneos compreende uma demanda corporativa e individual composta por empresas nacionais e transnacionais, assim como consumidores de alto poder aquisitivo, que incluem o turismo global” (CUENYA, 2011, p. 194). O caráter dos usos residenciais acompanha a mesma lógica e os mega empreendimentos são compostos por escritórios, residências e setor terciário, focado em entretenimento. As docas, apresentadas na figura 4, abrigam parte deste programa, em especial os bares e restaurantes.

Figura 4 - Passeio público próximo junto às docas, onde se concentram os restaurantes de alto padrão
 Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero, disponível em: www.puertomadero.com

A proposta catalã mostrava uma intensa ocupação do solo, a partir de usos relacionados à oferta residencial de alta e média qualidade e à oferta de espaço terciário que permitissem viabilizar economicamente o projeto, que estava orientado a determinados setores sociais de alto poder aquisitivo. Sendo assim, a proposta gerou grande resistência e os arquitetos locais reivindicaram maior participação no projeto, o que resultou no Concurso Nacional de Ideias para Puerto Madero, organizado pela Prefeitura da Cidade de Buenos Aires e pela Sociedade Central de Arquitetos (SCA), no qual foram apresentados mais de uma centena de estudos de arquitetura do país, como os esboçados na figura 5 (BORTHAGARAY, 2005; GARAY, 2002; JAJAMOVICH, 2013).

Figura 5 - Croquis do concurso realizado
 Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

Embora o projeto urbano catalão tenha sido parcialmente abandonado e os arquitetos locais tenham conseguido reduzir pela metade a área construída prevista inicialmente, manteve-se a perspectiva

relacionada à participação de capital privado na cidade, “desta vez legitimado com a participação de arquitetos locais e conservando a principal colaboração da consultoria espanhola: um modo de gestão com iniciativa e controle público, mas com atuação e financiamento privado” (JAJAMOVICH, 2013, p.103-104).

Dentre os resultados, destaca-se que a área central da cidade recuperou sua vitalidade, expandindo as intervenções além dos limites do setor afetado pelo projeto. Segundo Garay (2002), a região de Catalinas Norte duplicou a superfície de escritórios e a região Sul na faixa compreendida entre as avenidas Madero e Paseo Colon experimentou um notável desenvolvimento de novos empreendimentos. A criação de praças, parques e outros espaços livres atrai diversos públicos, particularmente os habitantes do setor Sul do centro da cidade, que povoam estes novos lugares. Com relação ao desenvolvimento econômico, também apresenta números elevados, tanto nos números de construção (mais de 800.000m² de obra já realizada) como de emprego (mais de 20.000 postos de trabalho) (GARAY, 2002).

No entanto, diversos autores escreveram sobre as limitações desta experiência, e uma das principais críticas é que a operação não é resultado de um plano geral para a cidade que a colocasse como prioridade. Como defesa, o arquiteto Garay (2002) pontua que ao longo da história da cidade haviam sido formulados vários planos, que em geral apontavam as mesmas coisas que nunca haviam sido implantadas. A gestão municipal anterior havia convocado um concurso denominado Vinte Ideias para Buenos Aires, identificando uma série de ações consideradas prioritárias. Nestas circunstâncias se assumiu que o plano era fazer os projetos que estavam pendentes, adaptando-os quando da sua definição. O arquiteto defende que é necessário valorizar o sentido de oportunidade.

Puerto Madero colocou em andamento um projeto ambicioso de urbanização e desenvolvimento imobiliário que possui o mérito de ter conseguido ser realizado, o que não é pouco em um país desacreditado do trabalho do Estado como motor de empreendimentos economicamente rentáveis. Puerto Madero permitiu agregar valor em uma área degradada e atraiu o investimento privado mediante uma gestão empreendedora com relação à lógica estatal aplicada. Sem este Grande Projeto Urbano a área possivelmente continuaria em retrocesso.

Com quase trinta anos de gestão do projeto, Puerto Madero é exibido como um êxito por seus gestores, não apenas porque conseguiu se concretizar, atraindo investimentos milionários apesar da crise econômica argentina de 2001-2003 e da posterior crise financeira internacional de 2008. Também porque passou a ser considerado como um novo símbolo da cidade que coloca Buenos Aires no nível de outras metrópoles mundiais. O projeto tem sido valorizado internacionalmente, com reconhecido

modelo de gestão, no qual confluíram esforços estatais em nível nacional e local, aliados com o setor privado (CUENYA; CORRAL, 2011).

No entanto, Cuenya e Corral (2011) também apresentam críticas negativas consistentes sobre o projeto. A Corporação Antigo Puerto Madero subsidiou com recursos públicos os investidores privados e consumidores de altas classes, incluindo neste universo um grupo de empresas e agentes que obtiveram benefícios mediante especulação de solo urbano. Ou seja, as terras e os edifícios públicos que eram um patrimônio nacional foram vendidos para um reduzido grupo de promotores imobiliários, investidores e usuários de alta renda. Neste sentido, o discurso de que a operação foi feita “sem custo para o Estado” é falsa, pois utilizou terras estatais.

As mais-valias captadas pelo setor público neste projeto urbano foram investidas no mesmo lugar, o que termina beneficiando principalmente aos usuários deste bairro e reforça a diferença sócio espacial com relação aos outros bairros da cidade, que não receberam investimentos nem privilégios equivalentes. Segundo Cuenya e Corral (2011), a aplicação dos dividendos públicos para usos sociais, com fins redistributivos, tal como estava originalmente previsto, não se concretizou.

Para que isto ocorresse, a Corporação deveria ter exigido que os agentes privados, que se beneficiaram com a operação urbanística e imobiliária, repassassem ao setor público uma parte dos benefícios gerados através de atuações públicas. Esta medida iria de acordo com o princípio de política pública de recuperação de mais valias urbanas, para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida pelas ações públicas ou privadas e que foram absorvidas de forma privada.

Cuenya (2011) apontou também o papel dos desenvolvedores imobiliários (*developers*) no projeto Puerto Madero e a sua capacidade de influir na valorização do solo, permitindo a um conjunto de novos proprietários-desenvolvedores captar inteiramente estes aumentos. A autora ressaltou que mesmo sem chegar a concretizar as obras, o posicionamento no mercado de imóveis projetados para o futuro funcionou como se os edifícios já estivessem construídos e vendidos. A ação dos desenvolvedores no Puerto Madero refletiu uma tendência mundial na qual o “*real estate*” passou a ser considerado um setor privilegiado para rentabilizar ou resguardar o capital. Esta tendência se viu reforçada no país porque boa parte da economia de setores médios e médio-altos – que antes de 2001 se dirigia aos bancos – começou a fluir de maneira progressiva aos empreendimentos imobiliários.

Borthagaray (2005) reforça a crítica de que o grande capital público constituído pelas terras se esgotou com os gastos de investimentos diretos no desenvolvimento do bairro e funcionamento da corporação. O capital inicial não se reproduziu, nem sequer parcialmente, para apoiar outras operações de desenvolvimento mais difíceis economicamente, como a Corporação de Desenvolvimento da Área Sul de Buenos Aires, que não dispõe de capital líquido.

Por outro lado, Puerto Madero possui o mérito da gestão de longo prazo. É muito difícil conservar a continuidade da gestão por mais de 20 anos, mérito que corresponde ao setor público, tanto da Corporação como às autoridades, que poderiam ter mudado a diretoria da instituição como consequência das mudanças políticas ocorridas neste período. “O período foi excepcionalmente prolongado com relação à continuidade de políticas, mas ao mesmo tempo muito breve para ter terminado, quase totalmente, um projeto tão ambicioso” (BORTHAGARAY, 2005, p. 66).

Outra crítica é que para que a população das áreas mais carentes próximas ao Puerto Madero possam utilizá-lo com frequência, a acessibilidade não está resolvida e requer uma proposta de transporte público, que torne realidade a promessa de disponibilidade de usufruto dos espaços públicos. Por outro lado, foram bem cuidados os elementos remanescentes do antigo uso portuário, como as gruas e os grandes veleiros visitáveis de significado simbólico observados na figura 6, ainda que os empreendimentos culturais de grande público não tenham sido concluídos conforme as expectativas previstas (BORTHAGARAY, 2005).

Figura 6 - Vista geral ressaltando as estruturas portuárias restauradas

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

Outra crítica ao projeto é que uma de suas premissas era não utilizar recursos públicos além das terras repassadas pelo governo federal. O retorno das transações financeiras deveria financiar outras operações de requalificação na cidade. Para isto, foi criada uma conta especial no orçamento municipal destinada a receber os fundos de giro da Corporação, evitando que estes fundos se diluíssem no gasto

cotidiano do município. No entanto, alguns anos depois a conta foi desativada, pois este repasse nunca aconteceu.

Os objetivos urbanísticos e econômicos colocados inicialmente ultrapassavam o financiamento das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos e do funcionamento da Corporação. A operação deveria repassar o seu lucro a cada um dos sócios: o município e o governo nacional. A ideia central era realizar a operação urbanística “sem incorporar custos ao Estado, propondo, em troca, transferir os benefícios (calculados a princípio em 150 milhões de dólares) que por sua vez poderiam no futuro financiar outras operações de urbanismo” (GARAY, 2002, p. 4). No entanto, após mais de vinte anos de atividade da Corporação, este propósito original de redistribuir os benefícios para outras áreas territoriais e sociais não se cumpriu.

3.1.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

A categoria **presença de endogenia**, inerente ao conceito de desenvolvimento local, pressupõe que a elaboração do projeto urbano se dê a partir de características detectadas no território de origem. Deve partir das suas próprias capacidades e potencialidades, colocando ênfase nos ativos locais como vetores de mudança. Neste caso, o único potencial explorado (e bem explorado) foram os edifícios históricos das antigas docas e a memória portuária. De fato, houve uma preocupação e grande cuidado da equipe que estava coordenando o projeto com relação ao patrimônio histórico, o que foi destacado nos postais utilizados para divulgação do projeto na figura 7. Os edifícios foram preservados e recuperados. Embora com novos usos, a memória da edificação, que remonta às características portuárias, foi bem preservada e pode ser desfrutada pelos moradores da cidade e pelos turistas que frequentam a área. A temática portuária foi respeitada inclusive com a reserva de área para as escassas atividades neste tema ainda existentes no local²¹.

²¹ Tal reserva de área foi fruto reivindicações dos operadores portuários, pois não estava prevista inicialmente.

Figura 7 - Cartões postais elaborados pela Corporação Antigo Puerto Madero, destacando a preservação do patrimônio
 Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

As potencialidades ambientais da área também se enquadram nas características endógenas do projeto. Neste sentido, houve a recuperação da reserva ecológica existente dentro do perímetro da intervenção e um aumento de áreas de parques, em geral, próximo às áreas verdes antes existentes. Assim, a região se tornou um referencial de espaços livres e é utilizada inclusive por moradores de outras regiões, desde que tenham como chegar ao local, uma vez que não há facilidades para se acessar a área com transporte público a partir dos bairros carentes nas proximidades. A oferta de

espaços livres que permitem o desfrute e o contato com o rio também são destacados nos postais do projeto na figura 8.

Figura 8 - Cartões postais ressaltando os espaços públicos e buscando criar a imagem de que é um bairro acessível para todos

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

Um diferencial deste com outros projetos urbanos é que neste caso não havia população residente na área, que estava fechada e desocupada. Neste caso, a população do centro da cidade, que estava contíguo à área, e mais amplamente os moradores de toda a cidade, poderiam ser representantes interessados na área de intervenção. Portanto, estes deveriam participar ativamente do desenho do projeto. No entanto não foi observada esta característica.

Uma vez que a região não possuía população residente nem atividade econômica ativa pré-existente, e não houve uma participação clara dos moradores do entorno, a análise da endogenia acaba se restringindo aos potenciais ativos do meio físico, neste caso ao potencial de recuperação dos edifícios históricos das docas (figura 9) e de construção de novos edifícios, que foi um dos marcos do projeto. Além disto, os ativos ambientais foram bem explorados no projeto, embora possam ser considerados insuficientes caso comparados a uma das críticas iniciais ao projeto que defendia que a área deveria ser toda constituída por parques. Os espaços públicos convidam a população dos arredores do centro e da zona Sul a ocuparem de certa forma o espaço da intervenção.

*Figura 9 - Docas restauradas, que atualmente abrigam atividades como restaurantes e bares
Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com*

Com relação à categoria **parcerias**, inicialmente se estabeleceu uma parceria interinstitucional entre duas esferas públicas. A iniciativa partiu do poder público municipal em articulação com o governo nacional e resultou na criação da sociedade anônima Corporação Antigo Puerto Madero, sociedade

mista em que 50% do capital social foi aportado pelo governo municipal e 50% pelo governo federal, e que foi a chave do desenvolvimento e implantação do projeto.

O projeto de Buenos Aires possuía uma grande complexidade, pois haviam mais de 20 organismos envolvidos (a marina, a prefeitura, os portos, as ferrovias, entre outros), que eram muito difíceis de serem conciliados em uma gestão de médio e longo prazos. O modelo de gestão propôs uma sociedade de Estado, com atribuições tão amplas como as de qualquer sociedade anônima comercial, com uma diretoria constituída por igual número de membros do governo nacional e do município e com um presidente rotativo a cada ano (BORTHAGARAY, 2005).

Jajamovich (2013) destaca que a criação da Corporação Antigo Puerto Madero em 1989 foi o elemento que resolveu a sobreposição jurisdicional da área, esclarecendo seus vínculos com um modo de gestão público-privado. Isto teve vínculo com o cenário internacional e o planejamento estratégico praticado na Espanha. A Corporação Antigo Puerto Madero pôde resolver os problemas de gestão enquanto era integrada por representantes do governo nacional e local, mas apresentava de maneira explícita, uma modalidade público-privada de gestão urbana, que era parte ativa das políticas econômicas neoliberais levadas adiante durante a presidência de Carlos Menem.

A aliança com o governo nacional facilitou a alteração da legislação federal e permitiu a criação da instituição através de um decreto do Poder Executivo Nacional, ao invés de uma lei que tivesse que passar pelo congresso, o que ampliaria o número de atores e interesses envolvidos e talvez dificultasse a sua aprovação ou, no mínimo, prolongaria o prazo para a sua aprovação. Tal ação foi marcada pelo processo de reforma do Estado e pelas leis de emergência administrativa vigentes na década neoliberal de 1990.

A Corporação foi criada para a gestão de todo o projeto, inclusive financeira. Ao longo do processo do projeto foram criados os mecanismos de venda e contratação que garantiam a sua consistência jurídica e institucional. A instituição funcionava com os recursos provenientes da venda das terras recebidas do governo federal, com os quais também implantava os espaços públicos e infraestruturas, a exemplo das novas vias da figura 10. Era um dos pressupostos da formação da Corporação que ela equalizasse toda a necessidade financeira do projeto, sem necessidade de mais aporte de recurso público.

Figura 10 - Exemplo de vias construídas para permitir a urbanização dos lotes resultantes no setor Sul do projeto, realizado com o investimento da venda das terras públicas

Fonte: Corporação Antigo Puerto Madero. Disponível em: www.puertomadero.com

A relação da Corporação Antigo Puerto Madero com o mercado foi fundamental para o desenho da arquitetura financeira do projeto. No entanto, segundo relatos de um dos coordenadores do processo, o arquiteto Alfredo Garay (2002), não se deu exatamente como uma parceria, e sim a corporação utilizou de forma inovadora a lógica do mercado imobiliário para atingir seus objetivos e criar as regras através das quais eles se relacionavam. Do ponto de vista do autor, com relação aos demais projetos urbanos, houve um avanço na relação de parceria entre os dois entes. Segundo Cuenya e Corral (2011), a aliança entre o setor público e o privado no Puerto Madero, ao invés de se dar por pressão dos capitais locais para atrair investimentos externos, como ocorre em diversos países, ocorreu por livre iniciativa do Estado.

Os desenvolvedores imobiliários tiveram papel estratégico no Puerto Madero desde o início da montagem do projeto. Para aumentar sua confiabilidade perante eles e se tornar competitiva, a Corporação ofereceu financiamento, vinculando o avanço das cotas com a execução das

infraestruturas programadas. O anúncio da licitação de um primeiro pacote de cinco galpões despertou o interesse dos investidores, em especial de um investidor internacional, o que fortaleceu as expectativas locais. Após a venda inicial dos galpões, o negócio se mostrou lucrativo e então neste momento ainda inicial um grupo de empresários menores, mas também mais audazes se interessou em participar. Para além das atividades corporativas e do mercado imobiliário, as docas abrigaram uma intensa atividade terciária (tendendo aos restaurantes), representando um motor econômico, e o lugar foi valorizado por milhares de visitantes que o assumiam como um novo passeio urbano (GARAY, 2002).

O desenvolvimento da urbanização da área do antigo Puerto Madero foi uma operação público-privada. O setor público aportou as terras e um plano diretor, com base no qual se produziu parcelas com normas de uso do solo para as mesmas, vendidas a setores privados para que estes investissem na construção. Já os investidores privados converteram o bairro em uma nova realidade mediante a realização de operações imobiliárias com fins lucrativos, segundo as leis de mercado. O setor público, através da Corporação Antigo Puerto Madero, administrou o processo de alienação das terras e monitorou seu desenvolvimento (BORTHAGARAY, 2005).

Como em muitos casos de parceria público-privada, esta relação muitas vezes é criticada como um favorecimento do mercado imobiliário (figura 11) ao invés da proteção dos interesses públicos, como retornar dinheiro para a municipalidade investir em moradias de interesse social e outros projetos que não são financiáveis pelo mercado, por falta de interesse comercial. Além disto, embora trabalhe com recursos públicos (as terras estatais), a Corporação não se submete às normas de gestão nem aos sistemas de controle da administração pública, ou seja, não é obrigada a informar sobre o manejo de seus recursos.

Figura 11 - Torres de escritórios no Puerto Madero, refletindo a criação de um nicho de alto padrão para o mercado imobiliário em Buenos Aires

Fonte: El Clarín, disponível em: http://arq.clarin.com/inmobiliario/Demanda-alza-alquiler-oficinas-premium_0_1626437475.html

A categoria **participação e cooperação** está concentrada neste projeto na representação da Sociedade Central de Arquitetos (SCA), entidade da sociedade civil que se articulou para reivindicar seus interesses junto ao projeto. Eles não foram envolvidos inicialmente no desenvolvimento da concepção e do Master Plan, que contou com uma consultoria internacional de urbanistas catalães por meio de um convênio com a municipalidade de Barcelona. Quando o projeto foi apresentado para a sociedade e aberto para discussões na cidade de Buenos Aires, a SCA foi a principal entidade a lançar críticas ao projeto, bastante articulada com a mídia, que apoiava a divulgação delas. Isto levou os gestores do projeto a reconsiderarem alguns pontos e a cederem à elaboração de um concurso de urbanismo para a área, abrindo mão de parte do *Master Plan* já elaborado.

Além de reivindicar maior proporção de espaços verdes e a necessidade de um plano global, com maior profundidade dos estudos, a SCA concentrava sua reivindicação na necessidade de convocar um concurso que permitisse aos arquitetos nacionais proporem alternativas. O acordo resultante deste embate foi o lançamento de um concurso que se referiria exclusivamente ao setor leste do empreendimento, aceitando que o setor oeste (a fila de 16 docas) poderia ser comercializado pela Corporação. Com isto a Corporação pôde iniciar a implementação ou desenvolvimento da primeira etapa do projeto de acordo com a normativa de preservação e com a legislação pré-existente.

Este acordo foi positivo para a Corporação porque possibilitou comercializar as docas a curto prazo; diluiu durante toda esta etapa o debate convertendo os arquitetos em aliados do projeto; tirou base de sustentação à crítica dos vereadores, que tiveram que assumir que o projeto entrava em uma etapa participativa; e por último tirou forças de quem reivindicava questões parciais, como os operadores

portuários (GARAY, 2002). Por outro lado, a SCA conseguiu atingir alguns de seus interesses, influenciando no projeto urbanístico da área. Um exemplo disto é que conseguiu reduzir pela metade a área passível de ser construída, com relação à proposta catalã inicial, além de ampliar a área de espaços públicos. A participação da SCA no processo não foi fruto de uma cooperação espontânea, e sim fruto de uma disputa institucional, mas que resultou em um acordo que agradou a ambas as partes e favoreceu parcialmente a defesa dos interesses coletivos no projeto.

Além desta participação claramente institucional que teve influência sobre o projeto, outros atores se relacionaram com a Corporação Antigo Puerto Madero ao longo da sua elaboração. A assinatura do decreto presidencial que criou a instituição foi um elemento mobilizador, que levou ao aparecimento de alguns envolvidos, em especial os que consideravam que tinham algo a perder como consequência desta iniciativa. Paradoxalmente, ao mesmo tempo se afastavam os setores que supostamente tinham algo a ganhar, seguindo de longe o desenvolvimento da iniciativa, apoiando-a timidamente. Segundo Garay (2002), os primeiros a opinar foram os operadores portuários, reivindicando a utilidade dos diques como área de apoio. Esta discussão iniciou uma roda de reuniões através das quais a cidade se comprometeu com o problema da modernização do porto novo.

Um segundo grupo de atores considerou que a totalidade destas terras deveria ser afetada como parque. No entanto, o arquiteto Garay (2002) ressaltou a dificuldade desta reivindicação quando se discute quem e como se financiará esta operação. O terceiro setor que se fez presente foi o dos desenvolvedores imobiliários internacionais. Um dos coordenadores do projeto, Garay (2002) expõe que isto trazia grandes expectativas aos coordenadores, pois contradizendo o desdém que manifestavam os empresários locais, a aparição destes personagens era a confirmação da existência de um verdadeiro interesse pelo projeto. O primeiro a chegar foi Donald Trump, que manteve reuniões de trabalho diretamente com o presidente da república, que o encaminhou para a diretoria da corporação.

Segundo Garay (2002), quase todos os desenvolvedores imobiliários (*developers*) que surgiram traziam a mesma proposta: que se transferissem a eles a direção da Corporação, eles fariam por sua conta o empreendimento. Em todos os casos afirmavam que o Estado não era capaz de levar adiante este tipo de intervenção, nem de convocar os investimentos necessários para realiza-las. Quase todos estes personagens vinham acompanhados de um grande empresário local, que buscava utilizar sua capacidade de influência para se transformar em protagonista do futuro projeto.

Estas foram as principais participações ocorridas, que são fruto das disputas dos grupos de interesse entorno do projeto Puerto Madero. Segundo o discurso do urbanista Garay (2002), um dos principais

gestores do projeto, uma iniciativa deve ser proposta frente a pessoas que têm diferentes parcelas de poder:

A ideia do consenso supõe a capacidade de reunir uma quantidade suficiente destas parcelas, obrigando a considerar a possibilidade de pactuar uma aliança. Este tipo de construção impõe a necessidade de resignar interesses (ideias, critérios) para incorporar os interesses de outros, no marco de um espectro cujos extremos são a persuasão e a coerção. Deve considerar também que esta construção é conformada por cota-partes de poder de diferente natureza (conhecimento, dinheiro, relações, informação, legalidade, enquadramento institucional), o que implica considerar vantagens e desvantagens sempre que o desenvolvimento da operação nos leve a medir forças (GARAY, 2002, p. 13).

No entanto, observa-se que esta construção foi colocada para apreciação e possíveis colaborações após estar completamente desenhada, contando inclusive com a colaboração prévia de consultores internacionais. Além disto, sabe-se que o jogo de forças entre os interessados em um projeto urbano não é equilibrado, pois quem ganha e quem perde nestes projetos possuem diferentes pesos e ferramentas para influenciar no processo.

A última categoria de análise a ser observada é a **mobilização produtiva do território**. Como destacado anteriormente, não havia população moradora na área da intervenção, portanto não é possível aplicar o conceito de desenvolvimento local de geração de emprego e renda como um meio para proporcionar qualidade de vida aos moradores. Outro aspecto observado neste estudo de caso que se afasta do conceito de desenvolvimento local é que se deve valorizar os arranjos produtivos locais ao invés dos setoriais. Este projeto teve um aporte específico para um setor, os desenvolvedores imobiliários (*developers*) e a indústria da construção civil.

No final da década de 1980 a Argentina vivia uma época de grande recessão e o projeto tinha como um de seus objetivos movimentar a economia local. No entanto, isto se deu através de grandes investidores e incorporadores imobiliários, o que se diferencia bastante dos conceitos de desenvolvimento local, indo de encontro com a lógica recorrente dos grandes projetos urbanos.

O conceito de desenvolvimento local destaca a importância do fomento às micro e pequenas empresas locais. O que se observou neste caso não foi isto, mas é necessário se destacar que, segundo Cuenya (2011), a experiência argentina mostra que os interesses vinculados à propriedade do solo e ao capital imobiliário em grandes projetos urbano estão representados por um amplo espectro de atores nacionais e internacionais. Um destes grupos de interesse está representado por uma multiplicidade de investidores médios e pequenos, que incluem donos de chácaras, intermediários de cereais,

empresários têxteis, profissionais independentes, executivos e investidores estrangeiros. Estes investidores são captados pelos grandes desenvolvedores através da modalidade de venda antecipada dos edifícios do projeto, como os da figura 12. Isto mostra a diversidade de agentes que compõem o que tradicionalmente se chama de mercado imobiliário, mas não chega a desenvolver os pequenos e médios empresários locais.

Figura 12 - Torres de escritórios e residências padrão premium em Puerto Madero, em parte financiadas com um pool de investidores locais

Fonte: Para Buenos Aires, disponível em <http://parabuenosaires.com/las-oficinas-portenas-con-altos-niveles-de-ocupacion-y-buena-demanda/>

Como conclusão, neste estudo de caso não se observou explicitamente o pressuposto colocado pelo desenvolvimento local com relação à construção de novas modalidades de solidariedade social e a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado, Mercado e Sociedade e o consequente aprofundamento da democracia. No Puerto Madero as ações ficaram bastante concentradas na gestão efetuada pela Corporação Antigo Puerto Madero, fruto de parceria entre o poder público municipal e nacional e sua sociedade com o setor privado relacionado aos empreendedores imobiliários.

Observou-se claro alinhamento entre os interesses do setor público e os interesses privados corporativos ao longo da elaboração do projeto urbano Puerto Madero. Com exceção das reivindicações da SCA e dos operadores portuários, não houve conflito manifesto. A proposta urbanística foi compatível com a equação econômica do Estado e dos setores privados e consistia essencialmente na produção do solo urbanizado e na comercialização atacadista deste solo aos investidores – promotores que estivessem dispostos a construir sobre ela. O solo pertencia ao Estado Nacional e o financiamento da infraestrutura se realizou com as vendas das terras.

Também não houve conflito social no momento da sua implantação, porque na área não havia população local que pudesse resistir à desocupação. Além disto, os interesses do município e os do governo nacional se articularam facilmente porque quando se criou o projeto, ao final dos anos 1980

e começo de 1990, as autoridades municipais dependiam do governo nacional. Esta confluência se cristalizou na criação de um organismo misto, a Corporação Antigo Puerto Madero, que conseguiu ter a flexibilidade e capital necessários à gestão da operação.

O projeto se concentrou nas atividades e setores econômicos que são tradicionalmente observados nos Grandes Projetos Urbanos. Não conseguiu ser mais abrangente e incorporar segmentos populares nas estratégias de desenvolvimento local, de forma coerente com as dimensões territoriais e cidadãs. Sendo assim, Cuenya (2011) aponta que o projeto do Puerto Madero é um exemplo de empresarismo como eixo de política urbana, que usualmente se centra na economia política do lugar, que é entendida pela autora como o impulso de projetos específicos locais (estádios esportivos, centros comerciais e de convenções, ou um centro cultural) que são uma faceta da estratégia de regeneração urbana. No entanto, não consegue construir o território a partir de projetos econômicos de maior alcance (como habitação e educação, por exemplo) e com base nas diferentes características do local. Embora a construção do lugar possa ter efeitos na escala metropolitana (melhora na base impositiva, circulação local de acesso e criação de empregos) usualmente não aborda os problemas mais amplos que afetam a região ou o território em sua totalidade.

3.2 O projeto do Distrito de Design em Buenos Aires, Argentina

O Distrito de Design está situado no bairro de Barracas, na zona Sul de Buenos Aires. Durante as primeiras décadas do século XX, Barracas foi um polo manufatureiro de Buenos Aires, com passado industrial ligado ao porto e à ferrovia. Com as transformações econômico-produtivas as indústrias se retiraram do bairro gerando a necessidade de reconverter seu perfil econômico. O bairro ficou com grande número de imóveis vagos e baixa densidade populacional. Algumas das antigas estruturas industriais estavam ocupadas pela a atividade de logística.

Ressalta-se que na cidade de Buenos Aires é marcante a desigualdade entre a zona Norte, considerada rica, e a zona Sul, vista como a parte pobre da cidade. Enquanto o Norte apresenta espaços mais atrativos e de alto valor imobiliário, o Sul do município, onde se encontra o Distrito de Design, se configura como a zona de menor grau de desenvolvimento econômico.

O Plano Estratégico Buenos Aires 2010, publicado em 2005, fazia especial referência às diferenças territoriais entre o Norte e o Sul e tem entre suas diretrizes estratégicas a “integração equitativa da zona Sul”, onde questões como habitação e a hidráulica de controle às inundações eram elementos fundamentais. Outro plano que apontava esta área como uma das mais degradadas da cidade era o Plano Urbano Ambiental – PUA (elaborado em 2000 e sancionado em 2008). No entanto, também a colocava como a área de maiores potencialidades para gerar um processo de reestruturação e renovação. O documento colocava a necessidade de Buenos Aires se inserir como uma cidade global e aumentar sua competitividade para atrair investimentos que gerem desenvolvimento econômico. Assim se impulsionaria a consolidação do papel internacional de Buenos Aires mediante o desenvolvimento de grandes equipamentos e infraestruturas, dos quais uma parte importante se localiza na zona Sul (GUEVARRA, 2013).

Também durante a revisão do Código de Planejamento Urbano (CPU) da cidade de Buenos Aires em 2000, um dos eixos principais da discussão foi a necessidade de renovar a zona Sul, que foi qualificada como área de desenvolvimento prioritário. As alterações resultaram no aumento da capacidade construtiva na zona, favorecendo a dinâmica imobiliária. Na ocasião foram propostas uma série de isenções fiscais e subsídios para promover o investimento privado. O governo de Buenos Aires iniciou a elaboração de políticas públicas para a gestão de novas centralidades urbanas.

Com esta intenção, foi assumido como estratégia a criação de distritos ou polos que promovessem uma maior especialização territorial dos bairros analisados, centrados nos conceitos de clusterização por meio da implementação da indústria criativa, fundada na criatividade e inovação, conforme discutido no capítulo 2.

Segundo Guevara (2013, p. 74), a criação destes distritos persegue um objetivo triplo: “a promoção de alguma indústria estratégica, o desenvolvimento de uma zona abandonada e colocar a cidade de Buenos Aires no radar dos investidores nacionais e internacionais” (tradução nossa).

Três dos quatro distritos impulsionados na cidade se encontram na zona Sul (figura 13): o Distrito de Design em Barracas, o Tecnológico no Parque Patrícios e o das Artes em La Boca, Barracas e San Telmo²³. Os distritos apontam a promoção da zona Sul como política pública de desenvolvimento econômico, pensados como espaços temáticos que crescem ao redor de uma indústria (BUENOS AIRES, 2015).

Além dos distritos, a implantação do Parque Linear e de um novo Centro Cívico-administrativo na cidade aprofundam tais diretrizes, fixando a atenção no Sudeste (Parque Patrícios e Barracas), selecionando bairros próximos à área central e contíguos ao processo de renovação implantados na costa, sustentando a hipótese de gestação de novas centralidades urbanas (figura 14).

Figura 14 - Projetos na zona Sul de Buenos Aires

Fonte: <http://distritodedisenobarracas.blogspot.com.br/search?updated-max=2009-07-16T11:38:00-07:00&max-results=7>

A proposta de reforçar Buenos Aires como a cidade do design está inserida dentro do contexto de internacionalização da sua economia. As perdas no setor industrial na década de 1990, o desemprego e a instabilidade da moeda levaram à procura de novas oportunidades, à renovação de suas estratégias de inserção dentro da economia globalizada. Tal processo levou à busca de outras atividades econômicas de alto valor agregado para a exportação.

Foi nesta época que apareceram as primeiras referências locais à criatividade, com conotações que se aproximam das atuais. Isto pode ser observado no Plano Estratégico de Cultura da Cidade de Buenos Aires: “Buenos Aires Crea” 2001. A criatividade figura tanto no nome do plano como em todas as fases planejadas. O plano se iniciava com a criação de talentos, depois passava pelo estímulo e apoio à

²³Além destes há o Distrito Audiovisual em Palermo, bairro localizado na zona Norte de Buenos Aires.

produção, então difusão e consolidação de uma identidade. Por fim, focava na expansão internacional, denominado “Buenos Aires Crea: Vamos al Mundo” (BAYARDO, 2013).

Neste plano se define a cultura como meio para a geração de identidade e valores culturais, elemento de recuperação de bairros deprimidos, geradora de oferta turística e de recursos e emprego, base para o desenvolvimento econômico sustentável. “A cultura poderia ser utilizada como traço distintivo de Buenos Aires e assim projetar este posicionamento para dentro e para fora, em clara sintonia de cidade empresa” (BAYARDO, 2013, p.105). Enfim, a cidade redefine suas ações com íntima relação com sua identidade e sua cultura, utilizando-se da memória e do patrimônio, enquadrando o território dos bairros e das comunas, cultivando os imaginários urbanos para se projetar para fora como marca com a expectativa de refundação de sua economia de serviços no capitalismo globalizado.

Portanto, o Distrito de Design está relacionado a uma estratégia maior implementada na cidade de Buenos Aires, que busca valorizar sua capacidade criativa como um modo de desenvolvimento econômico. Estruturado como uma política pública projetada para o longo prazo, estimula a formação de uma rede de valor territorial onde a oferta de serviços de design se encontra com suas oportunidades produtivas.

A melhoria das condições de produção, financiamento e comercialização nacional e internacional das pequenas e médias empresas ligadas à economia criativa fez parte da resposta do governo da cidade de Buenos Aires para o enfrentamento do pós-crise. A designação de Buenos Aires como primeira Cidade de Design da UNESCO²⁴ em 2005 constituiu um impulso a estas políticas públicas. “Tal estratégia se mostra original na medida em que foge um pouco daqueles símbolos que pareciam orientar o turismo cultural para a cidade no passado, além de exigir uma mobilização mais ampla de diversos estratos da população” (VALVERDE, 2013, p.6).

Valverde (2013) pontua que a estratégia da cidade de Buenos Aires rompe com a estratégia de preservação do patrimônio, e com a visão da cultura ligada apenas ao tradicional para tentar alcançar uma requalificação dos espaços urbanos que venha associada ao reconhecimento e difusão de novas práticas culturais e novos investimentos econômicos. Buenos Aires, através de seus agentes públicos e privados, parece reconhecer o peso da economia da cultura na América Latina.

²⁴ A Rede de Cidades Criativas foi criada pela UNESCO como uma chancela que qualifica a indústria cultural de uma cidade e promove as parcerias públicas e privadas em múltiplas escalas. O objetivo desse programa é fomentar o desenvolvimento de indústrias culturais através de trocas de experiências e novas parcerias estratégicas. A Rede de Cidades criativas se coloca como uma forma de orientação e intervenção sobre o território, sugerindo linhas de desenvolvimento futuro de acordo com um conjunto de valores e de princípios que são associados à UNESCO, não apenas a defesa do patrimônio (VALVERDE, 2013).

As indústrias culturais garantem efeitos sobre outros setores da economia e da vida social, ao promover valorizações de áreas urbanas degradadas e melhorar a imagem da cidade. Tais estratégias são em parte pensadas como estratégias de inserção em novas trocas no mundo globalizado (VALVERDE, 2013, p.14).

Bayardo (2013) mostra como este processo, de se apoiar nas indústrias criativas em busca de desenvolvimento econômico, tem base no plano estratégico da cultura de 2001, que previa inicialmente a formação de identidades culturais locais e posteriormente a sua exportação para o MERCOSUL e demais países com língua espanhola. Passa também pela estratégia de conseguir a chancela da UNESCO de Cidade do Design. No início está relacionado ao conceito de indústrias culturais e posteriormente é adaptado para o conceito de indústrias criativas, passando para responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Econômico, dentro da Diretoria de Indústrias Criativas.

A ênfase no posicionamento e reconhecimento internacionais e nas estratégias de internacionalização são consistentes com uma longa série relacionada à liderança portenha estimulada no contexto de globalização. Bayardo (2013) também destaca a aspiração de grandes produções e de elaborar políticas de Estado com foco em outros países mais do que em atenção às próprias populações.

O estímulo ao desenvolvimento econômico das indústrias criativas é visto pelo Ministério de Desenvolvimento Econômico dentro de um conjunto de ações para estimular o desenvolvimento local. Além da recriação da identidade dos moradores da cidade, o setor da indústria criativa também colabora com o crescimento da economia de Buenos Aires. Segundo o Anuário de Indústrias Criativas da Cidade de Buenos Aires de 2010, naquele ano foram gerados mais de 140 mil postos de trabalho, superando o aporte de outros setores como a construção e os serviços de educação (BUENOS AIRES, 2011).

Segundo Valverde (2013), o objetivo estratégico dessa projeção global da cidade de Buenos Aires como polo do Design, chancelado pela UNESCO, é realizar novas conexões entre o privado e o público que transcendem a escala local, com o intuito de internacionalizar a marca da cidade além de diversificar e renovar os símbolos ligados a ela. Porém, essa difusão parece depender fortemente de um *cluster*, um distrito que concentra equipamentos, serviços e conhecimentos que polarizam toda uma indústria cultural. Esse é o caso da estrutura de estúdios, equipamentos, cursos técnicos e superiores, eventos, concursos, feiras que são colocados como base do Distrito de Design de Buenos Aires.

3.2.1. O projeto

O Distrito de Design é o quarto na Cidade e está localizado na zona Sul, conforme situado nos mapas das figuras 15 e 16. Busca gerar uma ponte entre a formação de profissionais e as oportunidades de trabalho para o desenvolvimento produtivo, entendendo que as indústrias criativas são geradoras de emprego de alto valor agregado. O objetivo do projeto é atrair atividades econômicas e educacionais, e também moradores que irão trabalhar na região.

O projeto do distrito aspira ao desenvolvimento do Sul da cidade de Buenos Aires e à consolidação de seu status de Cidade do Design. Além disso, a médio prazo, busca atrair para a zona empresas vinculadas ao design. As grandes naveas industriais de alto valor patrimonial possuem potencial para estimular a atração e fixação dos atores ligados ao ambiente produtivo da indústria como as empresas, as academias e os profissionais do setor. Os novos residentes do polo gerador de design recebem isenções fiscais e facilidades para estimular o crescimento próprio junto com o da indústria.

Os objetivos expressos para o Distrito de Design, localizado no bairro de Barracas, apontam três linhas principais: desenvolvimento econômico, requalificação urbana e posicionamento internacional do município, todos eles amparados no design, incorporado como ferramenta de competitividade. Tais objetivos são interconectados e se potencializam mutuamente, podendo serem sintetizados na seguinte frase: “O projeto do Distrito de Design tem como objetivo promover o design e vincular o desenvolvimento de um setor econômico com o desenvolvimento de um território, o bairro de Barracas” (BUENOS AIRES, s. d.).

Figura 15 - Cidade de Buenos Aires e o bairro de Barracas

Fonte: <http://distritodedisenobarracas.blogspot.com.br/search?updated-max=2009-07-16T11:38:00-07:00&max-results=7>

Figura 16 - Distrito de Design de Barracas

Fonte: <http://distritodedisenobarracas.blogspot.com.br/search?updated-max=2009-07-16T11:38:00-07:00&max-results=7>

Como estratégia para a implantação do Distrito de Design, assim como nos demais distritos temáticos, foi promulgada uma lei que o institucionaliza e regulamenta a diminuição dos impostos locais para as pequenas e microempresas do setor. A lei considera o setor como uma atividade produtiva de transformação semelhante à atividade industrial, com os mesmos benefícios que a indústria. A lei nº 4761 de promoção das atividades de design na cidade de Buenos Aires foi aprovada em novembro de 2013 e outorga um horizonte temporal determinado de 15 anos com o objetivo de incentivar o setor, dar respostas às necessidades da indústria e atuar como o maior polo gerador de criação e produção de design. Os novos residentes do polo gerador de design também recebem isenções fiscais e facilidades para incitar o crescimento próprio junto com o da indústria.

Segundo Laura Salles, coordenadora geral do Distrito de Design, uma das chaves do projeto é convertê-lo em política de estado, mediante uma lei que fixe condições favoráveis para este ecossistema, e que promova por 15 anos o perímetro de Barracas, como uma zona livre de impostos municipais para empresas de vestuário e equipamento do local com base em design, e para serviços de design, estudos e agências de publicidade. A ambição é que a etiqueta que identifica o distrito identifique também os produtos e serviços de design que serão exportados. Assim, objetiva-se criar uma marca exportável que promova o valor do design local (PECIÑA, 2012).

Além dos benefícios fiscais, a cidade outorga outras facilidades para promover a instalação de empresas e profissionais do setor no bairro de Barracas, como: créditos do Banco Ciudad, programas de incorporação de design e de internacionalização, recursos produtivos e um Centro Metropolitano de Design (CMD). O CMD (figura 17) se apresenta como uma oportunidade de desenvolvimento para

um bairro que historicamente foi abandonado. Também é lugar para aproximar as distintas facetas do design, buscando destacar como o design melhora a vida das pessoas e transforma a forma de trabalho (PECIÑA, 2012).

O Distrito de Design foi criado oficialmente em 2013, mas antes mesmo da sua oficialização foi criado o Centro Metropolitano de Design (CMD), localizado no antigo Mercado Atacadista de Pescado que foi reciclado para instalar em Barracas o centro de design da cidade. O edifício do CMD foi finalizado em 2010, depois de mais de 10 anos em obra e é o primeiro marco deste projeto. Ele oferece uma programação anual de eventos vinculados ao design e às indústrias criativas e está aberto para o seu entorno e vizinhos.

O CMD busca ser impulsionador do distrito, promovendo e estimulando as atividades relacionadas ao design. Estas apresentavam forte crescimento há anos, tanto no âmbito público, como empresarial, acadêmico, empreendedor e cultural e foram reforçadas pelo fato de Buenos Aires ter sido uma das primeiras cidades do mundo a ser nomeada pela UNESCO como “Cidade do Design” (possui a chancela desde 2005).

Figura 17 - Fachada do antigo Mercado de Pescados, que abriga o CMD

Fonte: PECIÑA, 2012, disponível em: http://90mas10.com/2012/08/24/distrito-de-diseno-bs-as-piensa-el-diseno-desde-el-sur_1513/

O Centro Metropolitano de Design (CMD) é um centro produtivo, porque funcionam neste edifício escolas de capacitação em trabalhos vinculados às indústrias potencialmente de design de vestuário e de objetos e também abriga algumas empresas encubadas.

Os edifícios que compõem o conjunto CMD (Pescadito + Mercado de Pescado) possuem um potencial de ocupação de cerca de 1.500 pessoas. Seu interior abriga escritórios governamentais de promoção de design, indústrias criativas e comércio exterior; 70 boxes para incubação de empreendimentos; um auditório com capacidade para 220 pessoas; espaços para aulas e oficinas (figura 18); laboratórios; 3000 m² para exposições e mostras; uma biblioteca especializada, um museu temático, um centro cultural e de interpretação do bairro e uma cafeteria, entre outros programas (MODERNA BUENOS AIRES).

Figura 18 - Oficinas de criação que ocorrem no interior do CMD

Fonte: Herrera, 2015, disponível em: <http://www.panamericanworld.com/es/articulo/distrito-de-diseno-de-buenos-aires-meca-del-diseno-america-latina>

O edifício do CMD funciona também como o centro cultural do bairro, oferecendo junto com o circuito cultural de Barracas oficinas abertas e gratuitas de teatro, criatividade para crianças, percussão e experimentação musical. Também abriga mostras e atividades das principais ONGs e instituições que trabalham por mudança social e, especialmente, as que estão localizadas no perímetro do distrito. Seu

espaço principal possui a configuração de uma rua aberta ao público e abriga exposições, como na figura 19.

Figura 19 - Interior do edifício do CMD

Fonte: Herrera, 2015, disponível em: <http://www.panamericanworld.com/es/articulo/distrito-de-diseno-de-buenos-aires-meca-del-diseno-america-latina>

O CMD tem como objetivo central conseguir que o design se insira no sistema produtivo. O design é entendido como uma ferramenta que agrega valor, emprego e produtividade à indústria e que aporta soluções concretas a empresas e instituições. Por isto o CMD articula empresas e instituições com especialistas em diferentes áreas do design, para que trabalhem em conjunto melhorando sua competitividade através do design e da inovação. Para cumprir com seus objetivos o CMD trabalha sobre quatro eixos estratégicos: empreendedores; design em empresas; internacionalização; e investigação e difusão. Ele promove e coordena a interação entre designers, gerentes de design, executivos, empresários, diretores de políticas públicas e acadêmicos. Busca estimular a internacionalização do setor, acompanhar os empreendedores locais que queiram desenvolver empresas com participação de design e incubar aquelas que possuam maior capacidade de crescimento (PECIÑA, 2012).

O Centro Metropolitano de Design contribui com os objetivos do distrito e com a tentativa de perpetuidade do projeto no médio e longo prazo. O CMD contribui para instalar em Barracas o centro produtivo de design da cidade, como continuidade de uma política pública de inovação da economia.

O centro apresenta facilidades de crédito para elaboração de um projeto de investimento e para capital de trabalho. Também traz facilidades para a competitividade, uma vez que o CMD se configura como um centro de serviços, possui programas de incorporação de design e programas de internacionalização. Pretende-se que a etiqueta que identifica o distrito (figura 20), identifique aos produtos e serviços de design que, com alto perfil exportador, sairão ao mundo. Assim, objetiva-se criar uma marca exportável que promova o valor do design local.

Figura 20 - Sinalização do Distrito de Design
Fonte: PECIÑA, 2012.

No seu início foi lançado o projeto IncuBA, um programa destinado a impulsionar o desenvolvimento de empresas e micro empreendimentos vinculados ao design e às indústrias criativas. As propostas ganhadoras seriam incubadas durante três anos: com espaço físico, infraestrutura, assessoria profissional, financeira, contábil e legal, e contatos com canais de distribuição, empresas e investidores de risco (VIDELA, 2001).

Pode parecer precipitado avaliar os resultados deste projeto, pois a criação do Distrito de Design é recente (a lei que o oficializou e implantou os incentivos fiscais é de 2013). No entanto, ele é fruto de um processo mais longo, que englobou planejamentos e diferentes ações. Assim, para a análise dos

resultados há de se considerar todo o seu processo, desde o seu embrião no planejamento urbano nas décadas de 1990 e 2000 que apontava a necessidade de equilibrar o desenvolvimento entre o Norte e o Sul da cidade, e do planejamento estratégico da cultura, que já apontava as indústrias culturais (que depois evoluíram para o conceito de indústrias criativas) como instrumento de desenvolvimento econômico e requalificação de áreas deprimidas.

Este processo começou a se materializar com o início da reforma do Mercado de Pescado em 2001 para abrigar o Centro Metropolitano de Design instalado provisoriamente em um edifício menor. Em 2010 houve a grande inauguração do edifício e ampliação de suas atividades no bairro. A lei de 2013 outorgou benefícios fiscais às empresas ou estúdios de design que se radiquem ali. Era o que faltava para atrair os designers, uma vez que o bairro tinha potencialidade por estar próximo ao centro, ser bem comunicado e com grandes naves industriais para reciclar.

Como resultado, os dados apontam forte crescimento da economia relacionada à indústria criativa desde que se iniciaram as políticas públicas de incentivo fiscal ao setor. Em Buenos Aires, 10% da economia está relacionada às indústrias criativas e uma das indústrias culturais mais fortes é a do design. Além disso, o Centro Metropolitano de Design é uma instituição que pretende ser o centro de convergência para os que pretendem se capacitar e exibir sua produção. “Assim, se estabelece um fenômeno integral e sistêmico porque a cidade possui seu centro de design, tem uma atividade comercial forte vinculada ao design e um consumidor informado e disposto a pagar por um produto de qualidade” (GACETA, 2014).

A instalação do distrito de design conseguiu intensificar a atração de empresas para o bairro, que nos anos anteriores estava estagnado economicamente. Segundo entrevista com Enrique Avogadro, “a ideia é gerar na cidade um tecido urbano diverso e economicamente sustentável, com distritos ligados ao conhecimento inseridos em meio a bairros com uma história interessante, no caso de Barracas, esperamos que mude em direção à criatividade” (GARAB, 2013).

Buenos Aires como Cidade de Design se destaca na oferta recursos e no grau de organização. Com relação à formação de profissionais existem carreiras especializadas, carreiras projetuais, de design gráfico ou audiovisual, entre outros, com volume de entrada muito alto comparado com outras carreiras. Além disso, destaca-se a quantidade de instituições: desde o CMD apoiando o design até diversas feiras, como o Puro Diseño, que conecta uma trama de recursos. Este ambiente de design atrai muitos alunos latino-americanos. Muitos designers argentinos trabalham na região. Segundo a coordenadora do Distrito de Design, Laura Salles, “as marcas latino-americanas são atraídas a ver as marcas que desenhadas no distrito, existe um ecossistema muito fértil a nível de criatividade, o que se pretende é melhorar isso e a realização conjunta com a produção em série” (HERRERA, 2015).

A recuperação do patrimônio edificado do antigo Mercado de Pescado, que abriga o Centro Metropolitano de Design (CMD), também é um resultado. Ele foi integralmente inaugurado em 2010, pois em 2001 ele havia começado a funcionar nos primeiros 500m², enquanto a restauração do galpão prosseguia. Foram preservadas a estrutura do galpão e a rua interna do antigo mercado (figura 21), que funcionou ali entre 1934 e 1983, quando foi transferido para o Mercado Central (CLARIN, 2010).

Figura 21 - Interior do CMD, que preservou a antiga rua dentro do edifício

Fonte: PECIÑA, 2012, disponível em: http://90mas10.com/2012/08/24/distrito-de-diseno-bs-as-piensa-el-diseno-desde-el-sur_1513/

O projeto da remodelação do edifício (declarado Área de Patrimônio Histórico) foi selecionado através de um concurso nacional lançado pela Sociedade Central de Arquitetos, em parceria com o governo da cidade, e teve como vencedor o projeto arquitetônico de Paulo Gastón Flores. Com o complemento do mercado de pescado, o CMD se converte no maior centro de design da América Latina e a obra obtém o Premio Biental SCA-CPAU Bicentenário em outubro de 2010 (MODERNA BUENOS AIRES; BUENOS AIRES; VIDELA, 2001).

Também é necessário destacar a requalificação do espaço público de Barracas e de fachadas de casas e galpões do bairro. Com o objetivo de que o projeto colabore com a melhora do aspecto do bairro do Sul portenho, vários vizinhos aceitaram ceder a frente de suas casas para que servissem de base para murais, a cargo de reconhecidos artistas plásticos, como exposto no mosaico de fotos da figura 22 (CLARIN, 2010).

Além dos resultados positivos destacados, também existem críticas negativas à política pública de implantação dos distritos criativos, embora em pequena quantidade. As críticas são relacionadas ao seu impacto geral sobre a estrutura urbana, o patrimônio arquitetônico e as condições de acesso à moradia para diferentes setores sociais. Para Guevara (2013, p.74, tradução nossa), “em alguns casos

o resultado não parece ser outro a não ser aumentar a rentabilidade de empresas preexistentes que se relocariam, e assim se gera um marco propício para o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários privados rentáveis e a promoção de uma discutível especialização territorial”.

Figura 22 - Rua no bairro de Barracas com destaque aos antigos galpões industriais

Fonte: Peciña, 2012, disponível em: http://90mas10.com/2012/08/24/distrito-de-diseno-bs-as-piensa-el-diseno-desde-el-sur_1513/

Rodríguez (et al, 2011) reforça a crítica sobre as intervenções em diferentes bairros, sustentadas pelo Estado nas últimas décadas para a otimização da infraestrutura, transformações normativas e decisões de investimentos destinadas aos negócios privados na cidade. Já com relação aos setores populares, os autores apontam que a política urbana e habitacional do governo de Macri fortaleceu o caráter excludente da cidade.

3.2.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

Com relação à **presença de endogenia**, caráter do desenvolvimento local que se baseia na utilização das características detectadas no território da intervenção, faz-se necessário, neste caso, definir qual é a delimitação do território para se proceder à análise. Isto porque se for considerado o território da intervenção, o bairro de Barracas, irá se constatar imediatamente que o projeto não emergiu das características do local. O bairro possui um caráter histórico industrial e com as transformações econômicas, que resultaram no deslocamento das atividades produtivas, o bairro ficou ocioso e começou a se degradar.

No início do projeto do Distrito de Design, a área era caracterizada pelo grande número de imóveis vagos, com alguns galpões industriais ocupados por atividades de logística e baixa densidade populacional. As ações do projeto concentram incentivos para a instalação de empresas e pessoas relacionadas à atividade tema da área, ou seja, focam na atração de novas pessoas e não na valorização da população residente, que era de número inexpressivo.

Por isto foi adotado o modelo de distrito para tentar requalificar (e neste caso também se enquadra o termo revitalizar) este território. Herrera (2015) esclarece que a fórmula dos distritos é levar um setor de atividade econômica a uma zona da cidade livre de impostos municipais, e então gerar ferramentas de influência como créditos brandos e por outro lado um forte investimento do governo em infraestrutura. Ou seja, o Estado investe, mas incentivando o privado a investir também.

Portanto, as características de design não estão presentes especificamente no bairro de Barracas, este foi escolhido para a localização do projeto por ser considerado pelo governo local estratégico para a requalificação da zona sul, e sendo os distritos criativos entendidos como um instrumento de requalificação, foi a resposta para atingir tal transformação. Sendo assim, a política de instalação de Distritos Criativos, dentro da qual se insere o Distrito de Design, está relacionada a este objetivo mais amplo de alternativas econômicas para a cidade, e não em detectar características específicas de cada território e impulsioná-las.

No entanto, a presença de atividades relacionadas ao design é uma característica da cidade de Buenos Aires. Caso o projeto seja analisado como inserido dentro dos distritos criativos e o território da intervenção seja considerado o município de Buenos Aires, a escolha do ativo de design se torna aderente à categoria de desenvolvimento local definida como presença de endogenia, pois é uma potencialidade do território que pode ser desenvolvida para o benefício da população local, em prol do seu desenvolvimento.

O que a cidade de Buenos Aires fez foi identificar as atividades de alto valor agregado com alguma vantagem competitiva, que tivessem a potencialidade de crescer, que permitissem uma matriz produtiva de exportação para a cidade. Foram identificados setores como tecnologia, audiovisual, design e arte. A partir disto se elaborou uma política que localizava as zonas da cidade que tivessem menor grau de desenvolvimento, ou menor atividade econômica.

Buscaram potencialidades (vantagens competitivas) da cidade (não do local onde estava a intervenção) e locais com economia deprimida, onde se mostrava necessário um processo de revitalização. E assim definiram os distritos, e não baseados nas vocações dos bairros, ou seja, é uma estratégia geral da cidade, com enfoque no mercado internacional, coordenado com a requalificação de áreas degradadas e abandonadas devido a mudanças produtivas e econômicas.

Herrera (2015) comenta que muitos fatores convergiram para fazer de Buenos Aires a cidade do design com expressão mundial. Há anos sua atmosfera cultural, acadêmica, de criatividade, empreendedora e ligada às tendências, se conjuga com iniciativas privadas e públicas que buscam que o design seja uma atividade de valor agregado e reconhecimento mundial para a cidade e o país. Além disto, como mostrado no texto de Bayardo (2013), também faz parte de um planejamento de longo prazo o desenvolvimento das competências criativas da cidade.

O fato de Buenos Aires ser declarada como Cidade do Design pela UNESCO desde 2005, reconhece e potencializa este ativo local. Se tomarmos a escala da cidade como local, se pode dizer que o design é um ativo local que deve ser valorizado dentro do conceito da economia local, devido às vantagens econômicas e sociais que este conceito trabalha. No entanto, é necessário ressaltar que o design não é um ativo presente especificamente no bairro de Barracas. A escolha da área do projeto urbano está relacionada ao eixo de desenvolvimento do Sudeste, à quantidade de espaços ociosos precisando de requalificação devido às mudanças econômico-produtivas, entre outros fatores.

Com relação à categoria **parcerias**, destaca-se que o projeto do Distrito de Design desenvolve um novo arranjo entre Estado, Mercado e Sociedade, em especial se observado o conjunto mais amplo em que está inserido, o dos distritos criativos, onde é possível observar uma diversidade de atores internacionais com influência sobre ele.

O projeto do Distrito de Design está alinhado com outros projetos urbanos a nível mundial, onde se articulam setores privados, públicos e comunidade para consolidar uma determinada atividade econômica e também revitalizar algumas zonas urbanas que foram depreciadas. Estas inter-relações que ocorrem no âmbito local devem ser entendidas em um contexto mais amplo da Argentina e de Buenos Aires como resposta às crises econômicas, onde desde as intervenções no centro da cidade o

governo se abriu para novas relações com o mercado (em especial com os empreendedores imobiliários) e com a sociedade civil.

Com a configuração de um certo tipo de centralidade capaz de expandir seu capital cultural para o MERCOSUL e até mesmo à América Latina, a cidade de Buenos Aires buscou se internacionalizar através de estratégias de patrimonialização e de *city marketing*.

A estratégia de internacionalização se insere dentro da resposta à crise econômica. As circunstâncias são locais, mas são amparadas na lógica de organismos internacionais, como os citados a seguir. A OMC é o ator principal da projeção mundial do livre comércio e a propriedade intelectual como fiadores do desenvolvimento, enquanto que a OMPI a acompanha tecnicamente. A UNESCO toma uma nova força por sua expertise e capacidade de convocatória em torno à diversidade cultural entre atores independentes e minoritários que não se sentem representados ou negam este regime civilizatório. A UNCTAD faz a conexão entre estas alternativas com o discurso anglo-saxão da criatividade, em sua retórica sobre as indústrias criativas como motor imbatível do desenvolvimento (BAYARDO, 2013).

Na categoria **participação e cooperação** se destaca que o conceito de cluster estimula o estabelecimento de parcerias para a cooperação entre os diferentes agentes do território e facilita os encontros e associações. A concentração de profissionais, empresas, infraestrutura e instituições de ensino relacionadas a um determinado tema é estimuladora de capital social.

A maior dificuldade para impulsionar indústrias criativas é que necessariamente precisa acontecer em rede. Outra dificuldade é entender que o Estado não tem a obrigação de subsidiar absolutamente tudo. Porque justamente ao criar este campo novo de indústria cultural e criativa, é necessário se apoiar no debate cultural em si (GACETA, 2014).

O formato de um distrito temático permite gerar uma ponte entre diferentes atores, conectando a área de formação com as reais oportunidades de trabalho para o desenvolvimento produtivo. O objetivo é a conformação de um cluster competitivo que posicione a cidade como centro competitivo regional, projetando internacionalmente o design local. Por isto impulsiona o desenvolvimento do design portenho dentro de um projeto urbano que concentra empresas e profissionais, buscando funcionar como catalizador do desenvolvimento e criando vantagens para a indústria. Estruturado em uma política pública projetada a longo prazo, estimula a formação de uma rede de valor territorial onde a oferta de serviços se encontre com suas reais oportunidades produtivas (BUENOS AIRES, s/d).

O organismo responsável por buscar promover isto e estimular a cooperação entre os envolvidos é o Centro Metropolitano de Design (CMD). Além de ser o espaço físico do encontro e que abriga diversas atividades, esta instituição busca articular as entidades de ensino, encuba empresas e promove

eventos para conectar a produção aos meios de divulgação. Desta forma, ele promove a participação de diversos grupos de atores (designers, gerentes de design, executivos, empresários, diretores de políticas públicas e acadêmicos) e estimula a cooperação entre eles).

Com relação à categoria **mobilização produtiva do território**, ela está bastante evidente neste projeto, que inclusive se aproxima do conceito de desenvolvimento econômico local apresentado no primeiro capítulo. A política de implantação de distritos criativos com enfoque global na cidade por parte do governo de Buenos Aires está direcionada para o domínio da oferta como âmbito de geração de riqueza e emprego, com vista ao comércio exterior de bens e serviços criativos. Para Bayardo (2013), o discurso das indústrias criativas em Buenos Aires legitima o uso de fundos públicos na busca de investimentos externos para inserir nas suas cadeias de valor às pequenas e microempresas locais, promovendo assim o aumento da competitividade internacional e a geração de divisas para a cidade.

Segundo Bayardo (2013), se trata na verdade de políticas econômicas e de políticas sociais orquestradas em torno de políticas industriais, cujo paradigma produtivista busca estilo e legitimação na cultura. A cultura invocada aparece em subordinação a objetivos de conformação de áreas de indústrias criativas exportadoras e de espaços valorizados para o negócio imobiliário.

Valderde (2013) aponta algumas características desta nova economia, que reforça que as formas de se produzir e os produtos finais destacam a multiplicação do empreendedorismo, ultrapassando a industrialização e o trabalho no sentido fordista/toyotista dos termos para desenvolver um novo tipo de trabalho artesanal, com maior número de trabalhadores e empresas, em um ambiente simultaneamente competitivo e colaborador; ao invés de privilegiar o volume produzido, tal economia da cultura e seus símbolos conferem ênfase ao valor agregado.

A estratégia dos distritos criativos combina um objetivo de governo com uma ferramenta ou um modelo de produto que são os distritos. Estes supõem a geração de economias de especialização em um território, podendo concentrar em um mesmo território agentes que colaboram e competem entre si em um campo de especialização. O conceito de um distrito temático se aproxima mais de um arranjo produtivo setorial do que um de um arranjo produtivo local, embora esteja baseado em algumas potencialidades locais.

A tese econômica que embasa a ideia do Distrito de Design é que a Argentina tem designers de grande prestígio, além de um grande número de profissionais formados na área, o que é uma vantagem competitiva. E o governo desenvolveu o Plano 2020 de Competitividade, que aponta os setores que têm potencialidade de desenvolver um mercado regional de alto valor competindo através de valor agregado, e não de custos. Assim, passaram a desenvolver um segmento de manufatura que compita por design e por diferenciação. Quando se compete por custos, existem duas questões: a economia de

escala de volume – o que não é o caso da Argentina que não tem mercado interno como o Brasil – e também se compete com economias especializadas em custos (como o exemplo têxtil de Bangladesh). Então o modelo da cidade de Buenos Aires se centra em desenvolver e promover manufatura que possa competir por design, articulando melhor designers com manufatura leve no Distrito de Design (HERRERA, 2015).

Além do objetivo econômico relacionado à produção e exportação de produtos de alto valor agregado, alguns autores salientam ainda que o propósito da instalação dos distritos criativos, bem como de outras políticas de renovação urbana em Buenos Aires, visa atrair capitais imobiliários, e por isto investe dinheiro público para tornar as áreas mais atrativas para o capital privado. Tal crítica é semelhante à apresentada para o Puerto Madero, que é apresentado como parte do mesmo processo.

Guevara (2013) salientou a busca por capitais dispostos a investir na renovação de áreas centrais, conformando-se um regime urbano de desenvolvimento que impulsionou formas de empresarismo que tenderam a mercantilizar o espaço urbano. Neste marco, as intervenções públicas no período se orientaram para gerar as condições econômicas para a renovação urbana em áreas selecionadas para este fim através de um conjunto de políticas urbanas que incluíram tanto a realização de obras de infraestrutura e equipamentos como a criação de distritos especializados em distintas atividades, que incluíam diversos benefícios e incentivos ao investimento privado.

Mas a maior parte dos textos consultados e as publicações oficiais do GCABA salientaram o objetivo de desenvolvimento econômico dos distritos criativos, e é neste ponto que a análise se concentrará. Embora seja um arranjo produtivo setorial, e não arranjo produtivo local, o distrito de design possui amplo olhar para toda a cadeia, integrando empreendimentos de pequeno porte, viabilizando serviços e formação, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população.

O objetivo do CMD e do Distrito de Design se relaciona ao desenvolvimento econômico, de certa forma mais próximo ao conceito de DEL – desenvolvimento econômico local. Este conceito foi apresentado na conceituação teórica e está incluído dentro dos debates de desenvolvimento local.

Como conclusão, vemos que embora a proposta de reforçar Buenos Aires como a cidade do design seja original e se aproxime do desenvolvimento local, com a busca de potencialidades internas de desenvolvimento a serem desenvolvidas, tem objetivo predominantemente econômico e voltado para a internacionalização. Ainda que não possua aderência a todos os aspectos das categorias de análise, de modo geral este projeto se aproxima bastante ao conceito de desenvolvimento local. Ou seja, se aproxima dos conceitos de desenvolvimento local que buscam um desenvolvimento social e qualidade de vida, mas sem romper com o paradigma econômico vigente, buscando uma estratégia para se inserir nele. O Distrito de Design tenta se inserir no circuito global a partir das características da

economia criativa local, utilizando-a como fator de diferenciação. No contexto da globalização as indústrias criativas invocam autenticidade, raízes e exclusividade, construindo o típico como valor de diversidade.

A competição entre as cidades e as regiões têm envolvido processos de cooperação e competência para se posicionarem como localizações únicas em mercados globais, o que faz com que as políticas culturais territoriais e afirmações de identidade territorializadas tenham ganhado força (BAYARDO, 2013). Henrique Avogadro, diretor de Indústrias Criativas no Ministério de Desenvolvimento Econômico da cidade de Buenos Aires, discute a questão da diferenciação local no contexto global. Segundo ele, “se na velha globalização todos queríamos ter o mesmo McDonald’s ou o mesmo Starbucks, na nova globalização todos queremos chegar ao mundo com nosso produto ou serviço, mas este tem que ser original, único e um produto que definitivamente conte uma boa história. E o êxito desta boa história depende da capacidade que eu tenha de me conectar com os denominados fatores do lugar. Daí a importância da identidade” (GACETA, 2014).

3.3. O projeto do Complexo Estação das Docas em Belém (PA), Brasil

A área central histórica de Belém, capital do estado do Pará, está situada às margens da Baía do Guajará e do rio Guamá. Esta área possui equipamentos públicos, instituições, comércio e serviços que qualificam a área como uma das mais dinâmicas da cidade. No entanto, como muitas das cidades brasileiras, Belém também apresentava problemas na sua região central, com áreas e edificações degradadas ou abandonadas em sua orla. Assim, a cidade iniciou, no final da década de 1990, um processo de requalificação urbana em alguns dos espaços da área central (KRUSE, 2011; LIMA; SANTOS, 2015; TEIXEIRA, 2003).

Quase 100 anos depois do fim do ciclo econômico da borracha, o estado do Pará buscou outros caminhos para o desenvolvimento, investindo em um projeto integrado, que teve como ponto convergente a diversificação da base econômica do estado, a criação de emprego e a geração de renda. Dentro da estratégia estabelecida em 1995 pelo governo do estado do Pará, a base produtiva seria a mineração, a agroindústria e o turismo, sendo este visto como um esforço para iniciar a transformação da sua base produtiva. Para este último foram definidos seis polos, dentre eles o de Belém. Os governos municipal e estadual passaram a partir da década de 1990, de forma não conjunta, a tomar iniciativas no sentido de projetar e construir grandes equipamentos urbanos, localizados principalmente na orla de Belém e em sua área central, voltados para as práticas de lazer e turismo. O projeto Complexo Estação das Docas foi reforçado como um projeto estruturante para a transformação de Belém como polo de irradiação turística no Plano de Desenvolvimento Turístico do estado em 2001 (AMARAL, 2005; LIMA; SANTOS, 2015; TOMAZI, 2011).

Dentre os investimentos voltados ao lazer e ao turismo, Amaral (2005) destaca: construção de um Novo Centro de Convenções, modernização do Aeroporto Internacional de Val-de-Cans, duplicação da Avenida Júlio César, construção da Alça Viária, reurbanização da praia do Maçarico, melhorias no Aeroporto de Soure, construção da Hidrovia do Marajó, Parque Ecoturístico do Guamá, revitalização do Parque da Residência, Complexo Estação das Docas, Planetário de Belém, Parque Naturalístico Mangual das Garças, Polo Joalheiro São José Liberto, Núcleo Histórico Feliz Lusitânia, entre outros.

Assim, a revitalização da área portuária estava inserida no contexto do desenvolvimento do potencial turístico de todo o estado, tendo a antiga área portuária como ícone da retomada do crescimento econômico. O projeto priorizava o resgate da visibilidade do rio, considerado um elemento importante para a fundação de Belém, e também em oferecer à cidade um espaço privilegiado para manifestações culturais e artísticas. A orla fluvial é vista como um local da reestruturação da cidade, abrigando atividades econômicas ligadas ao turismo, principalmente (AMARAL, 2005; TEIXEIRA, 2003).

Além das intervenções do governo estadual, a faixa ribeirinha do centro histórico passou a ser contemplada com projetos de desenvolvimento também por parte do governo municipal, após a aprovação do Plano Diretor Municipal, em 1993. Outros projetos de requalificação surgiram em áreas isoladas das margens, mas que, face sua proximidade, reabilitaram uma grande faixa da área central histórica de Belém. Os complexos Ver-o-Peso e Ver-o-Rio contribuem com a formação do grande projeto de intervenção urbana da frente de água da capital paraense e acabaram por lançar novas funções para a área há muito subutilizada (LIMA; TEIXEIRA, 2006; NEVES et al, 2009).

3.3.1.O projeto

Assim, surgiu o projeto Complexo Estação das Docas por iniciativa do governo do estado do Pará, coordenado por sua Secretaria Executiva de Cultura (SECULT). Não se tratou apenas de um projeto de política cultural. Neste caso, a política cultural veio acompanhada de projeto da renovação urbana, em que o centro antigo e a orla estavam inscritos em uma lógica de competição com outras cidades do mundo. Sendo assim, também estava voltado para o aquecimento do turismo em Belém, seguindo uma diretriz estabelecida pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico. Segundo o objetivo declarado, partia de uma perspectiva de desenvolvimento urbano direcionado ao social, ao turismo cultural, à recuperação do patrimônio edificado e à busca de referências históricas, sociais, econômicas e de ocupação territorial da Amazônia e do Pará.

O Complexo Estação das Docas consiste na requalificação dos antigos armazéns portuários (galpões 01, 02 e 03 e Mosqueiro-Soure) em Belém. É um complexo de lazer e cultura que foi inaugurado em maio de 2000 e abrange uma área de 32 mil m², sendo 500m de frente ribeirinha. Possui restaurantes, bares, um anfiteatro, espaço para feiras e exposições, galerias de lojas e serviços, um píer para atracação de barcos turísticos, um terminal fluvial e as ruínas consolidadas do Forte de S. Pedro Nolasco, em uma extensa área com vista para a Baía do Guajará. Pela representatividade histórica, o conjunto das instalações portuárias foi tombado pela instância estadual de preservação do patrimônio histórico e artístico (DPHAC).

O projeto teve como objetivo principal incentivar a atividade turística, que passou a ser vista como mais um dos itens da dinamização e diversificação da economia local. Joseph (2004, p. 48) reforça a atratividade do local para os turistas que irão conhecer a cidade e a região:

[...] o tecido urbano e a mobilidade dos habitantes estão estruturalmente ligados a este elemento de paisagem única no mundo que é o Rio Amazonas. Assim sendo, a disposição de um ponto de vista para o rio, como oferta para o turista, não pode deixar

de ser a porta de entrada, o primeiro e necessário contato para que ele possa compreender a majestade dos elementos que deseja conhecer.

Para reforçar a atratividade do turismo se busca a produção de uma nova imagem da cidade, onde se destaca a preocupação da preservação do patrimônio histórico e das características originais da área. A reconversão desse conjunto de galpões metálicos de fabricação francesa, trazidos pelos construtores ingleses e americanos do porto de Belém no início do século XX, em espaços de lazer, embora com equipamentos voltados essencialmente para a promoção do turismo, representa também uma forma de garantir ao morador de Belém o contato visual com seu ambiente aquático, como pode ser visto no mosaico da figura 23. A cidade, que ao longo do tempo cresceu de “costas” para as águas, passou a ser resgatada através de políticas de intervenções urbanas pontuais (BIENESTEIN et al, 2005; KRUSE, 2011; PONTE, 2004).

Figura 23 - Relação do espaço livre com o rio

Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Joseph (2004, p. 48) defende que, como o desenvolvimento do turismo ainda se encontra incipiente, a população de Belém é a primeira interessada nessa requalificação da relação com o rio. Deste ponto de vista, para os habitantes da cidade o passeio instalado ao longo da Estação das Docas traz a oportunidade de reconstruir sua relação com o rio reaproximando-o do “imaginário turístico do passeio, de reencontrar o imaginário da “frente-do-mar”, dali ou de qualquer lugar”.

A intervenção na orla de Belém, mais especificamente na zona portuária da cidade, revela uma clara preocupação com a modernização da cidade. Esta se manifesta na implantação de empreendimento tipo *waterfront* (frente d'água), um tipo de intervenção urbana que consiste na revitalização de estruturas espaciais degradadas com a incorporação de determinados elementos naturais, sendo seu objetivo reafirmar a relação existente entre a cidade e as águas. Esse modelo de intervenção urbana é semelhante a intervenções realizadas em regiões portuárias de outras partes do mundo, apesar de se apresentar como singularidade local. Reforçando esta ideia, Vargas e Castilho (2015) definem que a estratégia adotada, embora adaptada ao contexto local, inclui um conjunto de dinâmicas de inspiração internacional. Busca-se recriar as imagens e origens de Belém por meio de projetos arquitetônicos com intenção urbanística.

Diante da realidade apresentada do *waterfront*, observa-se que o planejamento e a gestão urbana na orla de Belém se aproximam do modelo estratégico de cidades, que tem como objetivo promover sua modernização. Este objetivo está associado à intenção de promover a cidade como um produto através do marketing urbano e do urbanismo espetáculo para a criação de uma imagem segura e positiva para os investidores, o que traria benefícios à coletividade através da dinamização econômica. A construção da imagem da cidade é essencial, uma vez que o que interessa para este modelo de planejamento e gestão é a representação da cidade, que se projeta no exterior. Esta construção da imagem também pode ser identificada na capitalização sobre os atributos histórico-culturais do centro antigo. Neste sentido, a construção de uma imagem se utilizou do resgate do acesso visual para a Baía do Guajará e da natureza como símbolos da cultura e da identidade locais (AMARAL, 2005; PONTE, 2004).

Como estratégia para a implantação do projeto, em 1997 o governo do estado firmou um convênio com a Companhia Docas do Pará (CDP), que cedeu o complexo através de convênio por um período de 25 anos ao governo estadual. Isto viabilizou o projeto aprovado em um concurso cinco anos antes. O projeto vencedor do concurso de 1992 foi o dos arquitetos Paulo Chaves e Rosário Lima, que destacaram no memorial da intervenção que o partido era reciclar o espaço para novos usos, sem perder a atmosfera pretérita da zona portuária, de forma que o foco da atenção era a arquitetura de ferro de caráter industrial pré-fabricada e o largo calçadão que acompanha o cais.

Quanto à intervenção física nos armazéns, os autores buscaram imprimir uma nova linguagem que dialogasse com as antigas estruturas, mas se diferenciasse destas tanto pela forma quanto pelas cores adotadas. Buscou-se a liberação da linha visual ribeirinha, que foi privilegiada na troca do sistema de vedação dos armazéns utilizando materiais translúcidos (figura 24) e valorizando o espaço de contemplação da baía do Guajará. Respeitou os conceitos do restauro, embora à época os armazéns ainda não haviam sido tombados pelo patrimônio histórico. Valeu-se de sua importância, como

documentos e testemunhas de uma época. Tanto a estrutura metálica dos galpões como engrenagens e maquinário (figura 25) foram preservados e recuperados.

Figura 24 - Fachada de vidro do galpão

Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Figura 25 - Maquinário e gruas preservadas

Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Na parte externa, o espaço público do complexo é de uso exclusivo de pedestres e tem como finalidade o uso lúdico de apreciação da paisagem. A circulação de veículos é limitada ao estacionamento do lado

oposto ao cais. O armazém Mosqueiro-Soure foi destinado a abrigar um pequeno terminal fluvial turístico de passageiros. Houve ainda a construção de um anfiteatro aproveitando o rebaixamento do terreno para desvendar as ruínas da fortaleza de São Pedro Nolasco (figura 26), cuja existência já havia sido confirmada através de prospecções arqueológicas em 1989 (TEIXEIRA, 2003).

Figura 26 - Ruínas de São Pedro Nolasco e o anfiteatro construído junto a elas

Fonte (esquerda): The Green Club. Disponível em: <http://www.thegreenclub.com.br/urbanismo/estacao-das-docas/>. Fonte (direita): Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

O projeto executado mostra que a requalificação física da área está intimamente relacionada à restauração e à preservação do patrimônio edificado. Para Kruse (2011, p 97), mesmo tendo sido preservados e restaurados os galpões e os equipamentos portuários, não se pode afirmar que o caráter portuário foi mantido, e sim “uma ‘lembrança’ histórica do local, que remete à imagem (real, através do construído e mental, através da memória) da área portuária. No entanto, se verifica que o aspecto ‘preservação do patrimônio’, estabelecido a partir do conceito de reabilitação urbana aqui empregado, é atendido”. Tal postura de recuperação do patrimônio histórico das docas de Belém é semelhante ao que se observou em Puerto Madero.

O complexo teve os galpões restaurados e cada um dos três armazéns possui um nome que o qualifica. O Armazém 1, denominado de Boulevard das Artes, abriga uma exposição rotativa do Museu do Porto com peças e imagens do início da atividade portuária na cidade, além dos objetos encontrados nas prospecções arqueológicas do forte São Pedro Nolasco. Também possui local para cafés, serviços e exposições de arte, antiguidades e artesanato. O Armazém 2, chamado de Boulevard da Gastronomia, abriga restaurantes típicos, de cozinha internacional e de “fastfood”, conforme mosaico de imagens na figura 27. O Armazém 3, Boulevard de Feiras e Exposições, é composto por um teatro e o restante da área destinada para grandes exposições e feiras. O antigo Galpão Mosqueiro-Soure transformou-se em um terminal hidroviário para fins de lazer e turismo, recebendo uma balsa flutuante para atracação de barcos de passeios turísticos, conforme figura 28 (AMARAL, 2005; KRUSE, 2011; TEIXEIRA, 2003)

Pode-se concluir que o projeto de requalificação se baseia no turismo amparado na cultura e na gastronomia. Portanto, mesmo que haja uma diversidade das atividades terciárias, nas funções comerciais, de serviços e de lazer, estas são relacionadas a este trinômio (KRUSE, 2011).

Com relação à forma de gestão adotada, o empreendimento é administrado pela figura jurídica da organização social Pará 2000, entidade pública de direito privado sem fins lucrativos, que deve atender a metas de produtividade. É subsidiada pelo governo do estado, uma vez que as instalações portuárias e demais espaços públicos do complexo são de responsabilidade do governo estadual. A gestão do empreendimento é feita de forma muito semelhante à de uma empresa privada, através do modelo das organizações sociais cujo vínculo com o poder público se dá através de contrato de gestão que estabelece o cumprimento de metas de eficiência.

A organização social Pará 2000 foi constituída com base na lei 5.690/96 e regulamentada pelo decreto 3.876/00, ela tem um conselho composto por representantes da Secretaria Executiva de Cultura e por diversos segmentos da sociedade. Como meta constava a auto sustentação econômica no prazo de um ano, e quando houvesse lucro, este seria reinvestido em atividades culturais. Mas passados os primeiros quatros anos de atividade, o investimento não vinha dando o resultado esperado e o índice de inadimplência condominial se mantinha alto, obrigando o governo a injetar mensalmente recursos financeiros para permitir o funcionamento.

Figura 27 - Imagens dos espaços de gastronomia, com aproveitamento do mezanino e das varandas para a baía
Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Figura 28 - Terminal hidroviário e sua plataforma flutuante
Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Bienestein et al (2005) aponta a falta de envolvimento da população local na elaboração do projeto, reforçando outra tendência do urbanismo contemporâneo que é a de consagrar as intervenções de autoria (de arquitetos) conferindo marcas (“griffes”) às iniciativas. O projeto de Paulo Chaves Fernandes ganhou, por exemplo, uma reportagem de capa da prestigiosa Revista AU. O projeto segue o tradicional modelo de intervenção em áreas de frente marítima, potencializando a transformação da

utilização do espaço e da celebração da vida cotidiana em formas radicalmente associadas ao consumo de mercadorias.

A conclusão a que se pode chegar diante dessa análise da participação popular na gestão e no planejamento da cidade é que esta continua sendo vista como desimportante, apresentando uma tendência a formas pseudoparticipativas, tais como, informação, consulta e cooptação. [...] o que se observou foi uma tendência ao que Souza (2002)²⁵ denomina de "manipulação", com uso de propagandas maciças para obtenção da adesão popular, o que possibilita afirmar que nesse ponto a gestão e o planejamento urbano na orla de Belém continua guardando resquícios do modelo tecnocrático e convencional (AMARAL, 2005, p. 157).

Joseph (2004, p. 59) rebate algumas críticas quanto ao seu formato não participativo, acusado de ser autoritário, ou político. Segundo o autor, “a Estação das Docas é uma ‘recuperação’ e não apenas uma iniciativa ou a manifestação de uma intenção política. É a recuperação de um edifício existente, majestoso, ainda que abandonado”. É um elemento do patrimônio da cidade, que reflete um sistema econômico do tempo em que as atividades portuárias de Belém eram decorrentes da produção e exportação da borracha na Amazônia no final do século XIX. No entanto, sob esta perspectiva ele se afasta do conceito de projeto urbano como instrumento de gestão e ferramenta de negociação e assim resulta na restrição dos impactos positivos da intervenção no seu entorno e até mesmo na sua sustentabilidade financeira.

Como resultado do projeto, a iniciativa do governo do estado permitiu o aproveitamento de uma área bem localizada, no centro histórico de Belém, que estava sem uso e em processo acelerado de degradação. Reformulou a imagem que havia sido perdida de uma parcela urbana, resgatou a cultura ribeirinha da capital paraense para a comunidade e importantes valores históricos para a formação da cidade. Permitiu a retomada da fruição do espaço através de usos mais apropriados à vida urbana contemporânea e a retomada do contato dos habitantes com as margens da cidade (LIMA; SANTOS, 2015; NEVES et al, 2009; TEIXEIRA, 2003).

O empreendimento dotou a cidade de um espaço de contemplação, por meio de um projeto de paisagismo contíguo aos armazéns ao longo da orla. A introdução de novas atividades e funções trouxe uma vitalidade econômica e parcialmente social, pois a sofisticação do projeto inibe a fruição do espaço por toda população. O Complexo gerou 600 empregos diretos e 1.800 empregos indiretos e tem uma média de 6.000 visitantes/dia, atingindo mais de 3 milhões/ano (ARRUDA, 2003).

²⁵ SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade**: Uma crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Contudo, Teixeira (2003) entende que essa intervenção não repercutiu no entorno imediato. Sua desarticulação com projetos ao longo da orla e do Centro Histórico proporcionou um caráter urbano superficial. Embora o Complexo faça parte de uma série de intervenções na área central de Belém, não há ligação física efetiva entre as intervenções. A que mais se aproxima é a intervenção chamada Feliz Lusitânia que abrange algumas praças do entorno da Estação. Kruse (2011) afirma que a conexão com outros espaços públicos não é intencional nem direta. Não há, por exemplo, ruas de pedestres, vias, passarelas ou outras infraestruturas de conexão. No entanto, devido à proximidade das duas áreas, é possível realizar o acesso facilmente. Há efetiva conexão (através de uma praça) apenas com a avenida que margeia o complexo.

Segundo Teixeira (2003), houve o esboço de requalificação urbana do entorno nos primeiros anos após a inauguração, com a restauração de alguns casarios e o surgimento de casas noturnas, que conferiram ao local um uso no período diurno e noturno. Entretanto, não houve continuidade nesse processo e o entorno continua com problemas de segurança, degradação e paulatino abandono, uma vez que a recuperação do entorno não era uma premissa projetual, mas sim uma consequência urbana.

Analisando a questão da atração do turismo, Tomazi (2011) alerta que favela, esgoto e turismo não combinam. Devido à desigualdade social, espacial e econômica em Belém, assim como em outras regiões metropolitanas do Brasil, a cidade encontra-se longe de se tornar efetivamente um polo de atração turística. A solução eleita pelos dirigentes tem sido investir em grandes projetos urbanos que difundem ideologias míticas acerca da cidade. Essas ideologias ao mesmo tempo em que legitimam as intervenções realizadas, induzem a formulação e execução de novas intervenções urbanas de impacto, apontadas como solução para as mazelas urbanas encontradas por toda parte em Belém.

O projeto é voltado para o turismo e para a classe média alta. Criou-se um espaço fechado e vigiado por seguranças de empresas privadas. O custo total do projeto para se transformar em um complexo de lazer, cultura, comércio e turismo foi de R\$ 25 milhões, sendo que o estado do Pará financiou R\$ 19 milhões e o restante, cerca de R\$ 6 milhões, foi desembolsado pelos empresários na exploração comercial, basicamente com despesas para instalações complementares ao funcionamento dos restaurantes e lojas (ARRUDA, 2003; LIMA; SANTOS, 2015).

Há problemas de sustentabilidade econômica, fazendo com que várias lojas já tenham encerrado suas atividades (TEIXEIRA, 2003). A maior parte do investimento na área veio do governo do estado (quase 80%) e o restante da iniciativa privada. No entanto, após a implantação o governo precisou continuar injetando recursos no complexo que não consegue se autossustentar. A sustentabilidade era fator desejável e meta estabelecida para o prazo de um ano, mas segundo Neves et al (2009), passados quatro anos, ainda não havia sido alcançada sendo frequente a injeção de recursos públicos para a

manutenção do complexo. Tal fato o desaconselha como “modelo” de gestão a ser seguido por projetos similares, uma vez que, quando há parceria público privada, deve-se buscar um equilíbrio de responsabilidades e obrigações para que, quando executado o projeto, nenhuma das partes “saia perdendo” (KRUSE, 2011).

O Complexo Estação das Docas não é um espaço plural, onde todos os segmentos sociais têm participação e usufruem o espaço de forma igual, apesar das intenções serem claras em relação ao usufruto da área por toda a população. No entanto, Kruse (2011) defende que o paisagismo ao longo da orla faz com que os espaços públicos requalificados possam ser usufruídos por todos os segmentos sociais, e não apenas aqueles que têm condições de pagar por restaurantes e serviços. Segundo levantamento comentado pelo autor, o projeto tem um alto grau de aceitação entre os frequentadores, mesmo entre os que acham que consumir no local sai caro. Segundo ele, as intenções e as realizações contemplam um reforço do valor simbólico das áreas central e portuária, e da imagem destas áreas para a população local e exterior.

Ainda que a inclusão social tenha sido pouco expressiva, no sentido do uso pleno dos serviços e comércios ofertados, como salientam os autores, há a presença de todos os extratos da população. O projeto foi bem aceito pela população de maior e menor renda, que diante dos elevados valores cobrados para consumir os produtos e utilizar os equipamentos, usufruem apenas das áreas do passeio público, sobretudo na parte do cais. Sendo assim, esse espaço é importante opção de lazer que Belém possui, como retratado nas imagens abaixo (figura 29), que mostram eventos comemorativos locais que ocorrem no Complexo (ARRUDA, 2003; KRUSE, 2011; NEVES et al, 2009).

Figura 29 - Evento comemorativo no Complexo Estação das Docas, com show aberto ao público junto ao rio
 Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

A mesma dinâmica de utilização do espaço público pode ser observada no Puerto Madero, onde os atrativos, para a maior parte da população, estão no lazer e na contemplação da paisagem enquanto que os atrativos de consumo (restaurantes, bares etc.) tendem a ter valores elevados. Pode-se observar que as críticas feitas à intervenção no Puerto Madero, no seu aspecto de exploração econômica do espaço público são novamente feitas em relação à Estação das Docas.

3.3.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

Com relação à **presença de endogenia**, neste estudo de caso se observa a repetição de um padrão, em que a intervenção não parte de uma demanda da população local, e sim de uma estratégia do poder público, neste caso o estadual, para atingir o objetivo de fomentar o turismo e tornar a cidade economicamente competitiva. Com este enfoque no turismo, a intervenção buscou atrair para o local um público diferente do que costumava usufruir dos espaços da região central da cidade de Belém, sendo turistas de outras partes do Brasil e estrangeiros e a classe média alta de Belém. Ao se analisar esta intervenção na orla de Belém observa-se uma clara preocupação com a modernização da cidade para atrair este novo público.

Além disto, é possível extrair algumas análises sobre a presença de endogenia, sob a perspectiva de ser compatível com as características do território. O projeto se utilizou de exemplos de cidades estrangeiras com características e realidades bastante distintas para justificar a implementação e aceitação desse tipo de projeto. O projeto seguiu um modelo de intervenção denominado *waterfront*, reproduzido em diversas partes do mundo, um tipo de intervenção urbana que consiste na requalificação de áreas degradadas próximas a frentes marítimas ou fluviais, recuperando a relação existente entre a cidade e as águas. Apesar de se apoiar em um modelo internacional, o projeto atinge uma característica muito importante da fundação da cidade, que é a relação com a água e com o transporte fluvial, elementos fortes da cultura amazônica destacados nas imagens abaixo (figura 30).

Figura 30 - Stands com produtos típicos e a relação do Complexo com o rio
 Fonte: Estação das Docas. Disponível em: www.estacaodasdocas.com.br

Também não se pode negar que o projeto recuperou um elemento do patrimônio histórico edificado da cidade de Belém, em um projeto de restauração bastante cuidadoso. Neste contexto ocorreu a requalificação dos antigos armazéns portuários, há algum tempo desativados. A recuperação desta parte da história da cidade, que remete ao período áureo do ciclo da borracha, foi importante tanto para a população da cidade quanto para o turismo.

Na categoria de análise **parcerias** pode-se destacar que a relação entre o poder público e a iniciativa privada teve dois momentos principais neste projeto: primeiro no financiamento da construção do Complexo e segundo na forma de gestão adotada.

Quando se apresenta o valor da implantação do projeto, destaca-se que o estado financiou a maior parte (19 milhões de reais) e que os comerciantes financiaram o restante (6 milhões de reais). Tal distribuição de investimentos entre o público e o privado salientada nos textos oficiais é uma forma de tentar minimizar o peso relativo do investimento do governo do estado, que na prática financiou todo o projeto urbano, enquanto os empresários investiram diretamente apenas nos seus estabelecimentos e não na base do projeto.

No Complexo Estação das Docas pode-se dizer que a forma de gestão é característica da chamada “parceria público-privada”. Esta afirmação é possível porque o empreendimento apresenta uma área pública com aproveitamento econômico definido a partir de agentes privados, em setores da economia escolhidos de acordo com as pretensões do projeto turístico e de dinamização econômica: a gastronomia, o artesanato, os eventos, etc. Existe um procedimento de concessão do uso do espaço, o que é típico destas parcerias, para o desenvolvimento das atividades selecionadas, que neste caso foram configuradas com funcionamento muito parecido com o de um shopping center (PONTE, 2004; TEIXEIRA, 2003).

No entanto, esta não é uma forma desejada de parceria no conceito inicial de PPP nem na perspectiva do desenvolvimento local, pois o estado assumiu os maiores riscos, financiando as obras da implantação de infraestrutura e a iniciativa privada ficou com os benefícios. Na capital paraense, a iniciativa privada pouco tem se manifestado para contribuir para a revitalização da área e também não se observou uma iniciativa efetiva do poder público nesta mobilização. A lógica empresarial é incorporada à gestão da cidade, mas não se observam os princípios de eficiência, produtividade e redução de custos, embora a gestão seja feita por uma organização social que carrega este princípio na sua formação jurídica.

Em 2002, a insuficiência de receita gerada obrigou o governo do estado a subsidiá-la em aproximadamente R\$ 70.000,00/mês, principalmente, cobrindo o custo de fornecimento de energia elétrica necessário para o funcionamento do ar condicionado. Dessa forma, Arruda (2003) aponta que o Complexo Estação das Docas se constitui como um espaço público com apropriação privada subsidiado pelo poder público. Esse modelo de gestão com subsídio não é desejável ao poder público nem ao cidadão contribuinte. Conclui-se que o modelo de gestão desenhado para esta parceria público privada não funcionou, uma vez que deveria buscar um equilíbrio de responsabilidades e obrigações para que, quando executado o projeto, nenhuma das partes fosse onerada.

A única parceria institucional a ser destacada no Complexo Estação das Docas é resultado da interação entre o governo do estado do Pará e a Companhia Docas do Pará. Já com relação aos diferentes poderes públicos estabelecidos na área central de Belém não houve estabelecimento de parceria.

Dentro do Centro Histórico de Belém convivem diversas esferas administrativas: Município, Estado, União (Preservação do Patrimônio), Bombeiros, Administradora Portuária, entre outras. A falta de alinhamento entre eles resulta em uma superposição de órgãos públicos, o que dificulta a implantação e gestão de intervenções e contribui para a perda da credibilidade dos projetos perante os possíveis investidores privados (TEIXEIRA, 2003).

O desencontro de forças políticas em Belém prejudicou a implantação dos projetos na área central ribeirinha. As secretarias municipais e estaduais competiam entre si, não conseguindo articular as iniciativas. Tanto o poder público municipal quanto o estadual realizaram intervenções urbanas na área central, mas não conseguiram se articular de modo a potencializar tais iniciativas. Tal distanciamento entre os poderes públicos também pode ser observado em outras partes do Brasil, mas em Belém foi reforçada pela diferença partidária entre os governantes à época.

A categoria relativa a **participação e cooperação** não foi contemplada neste projeto urbano, pois não se observou a participação da sociedade neste projeto. Era desejável uma articulação política com o setor privado, que deveria ser ouvido para a formulação das propostas e estimulado a participar do processo, de forma que os sinais e interesses do mercado estivessem adequadamente presentes, o que contribuiria para a viabilidade econômica da intervenção. Esta é, inclusive, uma das principais críticas dos autores consultados sobre o projeto. Não houve abertura do governo do estado na intervenção realizada na orla de Belém para a participação popular. As decisões foram tomadas pelo governo do estado e sua equipe técnica, a sociedade não foi consultada nem envolvida no processo. O projeto foi resultado de um concurso promovido em parceria com a Companhia Docas do Pará pelo governo do estado do Pará, que escolheu uma destinação para aquela área.

Além do projeto não envolver a população local, Amaral (2005) ressalta que o grau de interdisciplinaridade no desenvolvimento do projeto foi pequeno, contrariando as tendências mais recentes do planejamento e da gestão urbana (seja conservador ou progressista). Isto porque houve a predominância de profissionais da arquitetura e do urbanismo, quando muito de áreas afins, a exemplo da engenharia (da programação visual e da iluminação) na equipe técnica do projeto. O autor aponta que não houve uma discussão profunda sobre a substância do projeto (aspectos antropológicos, sociológicos, históricos, geográficos etc.), seus objetivos, suas metas (curto, médio e longo prazos) e seus possíveis impactos dentro do contexto do Centro Histórico da Cidade.

Com relação à **mobilização produtiva do território** há uma preocupação explícita neste estudo de caso, que não se limita à dimensão física e paisagística da intervenção, buscando-se incorporar outras preocupações que vão além do aspecto puramente físico-territorial. A proposta de resgate da interação cidade-rio, assumida pelo poder público estadual, embora seja seletiva, é utilizada como

elemento de atração de investimentos econômicos para a cidade, a partir da venda de uma imagem voltada especialmente para o turismo. A geração de emprego e renda, nestes termos, é uma decorrência dessas condições, mas não necessariamente tem produzido qualquer sinergia.

O conjunto de intervenções urbanas na qual o complexo das Docas está inserido tem o objetivo de tornar a cidade mais competitiva. A melhoria na infraestrutura urbana foi executada com o intuito de servir como meio de atração de investimentos e de turistas para o estado, uma vez que Belém é considerada um de seus principais polos turísticos. Segundo Vargas e Castilho (2015), observa-se a clara intenção de inserir esse lugar na rota do turismo internacional pela via do projeto de impacto.

Embora seja um projeto urbano que possui clara intenção de contribuir com o desenvolvimento econômico da região e até mesmo do estado, não se enquadra na categoria de análise de desenvolvimento local, uma vez que não há uma estruturação da sociedade local para esta se valer dos benefícios do potencial incremento econômico que o turismo pode trazer. O projeto não consegue olhar para as peculiaridades do contexto do centro histórico para além do patrimônio histórico como forma de atrair pessoas externas ao local. Foi um projeto estratégico de dinamização turística e de intervenção urbanística nos moldes da arquitetura e do urbanismo contemporâneos para a atração de um público externo.

O Complexo Estação das Docas foi uma intervenção de cima para baixo, desenvolvida exclusivamente pelo governo do estado, sem a participação dos agentes locais. Tal postura é um dos pontos que pode ter contribuído para não avançar na criação de uma base produtiva local, com articulação dos agentes do território para desenvolver seus potenciais.

3.4. O projeto do Complexo Ver-o-Peso em Belém (PA), Brasil

O Ver-o-Peso é um complexo de feiras, mercados e praças. Seu nome é fruto do controle alfandegário português na Amazônia na segunda metade do século XVII, em que o peso das mercadorias era conferido no posto fiscal, na Casa do Haver-o-Peso. Desde então o nome foi preservado pela tradição oral paraense. É uma síntese dos diversos momentos históricos pelos quais passou a Amazônia e o Pará, pois sua construção se fez ao longo de diversos tempos e espaços. As testemunhas de todos esses processos são as ricas obras arquitetônicas existentes, também localizadas na figura 31:

- o **Mercado Municipal de Carne**, construído por Francisco Bolonha e exemplo de arquitetura art nouveau paraense, marcado por seus gradis de ferro fundido e azulejos;
- o **Mercado de Ferro**, ou de Peixe, em peças pré-moldadas em ferro importado da Inglaterra com suas torres imponentes;
- **Ladeira do Castelo**, uma das primeiras ruas da cidade de Belém;
- o **Solar da Beira**, construção em estilo neoclássico, onde funcionava a antiga fiscalização municipal;
- a famosa **feira do Ver-o-Peso** onde se encontra de tudo, com seus saberes, sabores e odores;
- a **Praça do Pescador**, onde se pode desfrutar de uma bela paisagem e de um estacionamento;
- a **Praça do Relógio**, denominada assim pelo monumental relógio art nouveau de ferro que abriga e área ocupada por feirantes;
- a **Praça Esplanada dos Velames**, agora transformada no setor de venda dos produtos industrializados da feira; o primeiro necrotério da cidade que depois foi transformado na Flora Regional e que hoje funciona como banheiro público;
- a **feira do Açaí**, antigo curral das éguas, um entreposto de comercialização do açaí, onde existem também quiosques de venda de comidas e bebidas;
- e a **Doca do Ver-o-Peso** por onde chegam produtos do rio e da floresta (AMARAL, 2005; OLIVEIRA NETO, 2014; TEIXEIRA, 2003).

Figura 31 - Delimitações do Complexo Ver-o-Peso

Fonte: OLIVEIRA NETO (2014)

A doca do Ver-o-Peso confere à área portuária de Belém um caráter de vivacidade econômica, concentra uma intensa atividade comercial e tradicionalmente se relaciona à dinâmica popular e às práticas culturais amazônicas. Considerado um dos cartões postais da cidade, com diversos barcos atracados na doca, com a variedade de produtos encontrados na feira e combinação das cores das frutas e ervas, o Ver-o-Peso possui imagem e significados muito fortes para a população da capital paraense, sendo tombado como patrimônio histórico nacional (IPHAN) em 1977. A partir do tombamento o Complexo passou a ser considerado um conjunto e não mais edifícios isolados. O conjunto arquitetônico do Complexo é uma das grandes expressões da arquitetura de ferro no Brasil, destacando-se o mercado de ferro nas figuras 32 e 33 abaixo (JAQUES, 2015; TEIXEIRA, 2003).

Figura 32 - Vista do Complexo com destaque para o mercado de ferro (ou de peixe)

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/comida/2016/04/1757329-festival-ver-o-peso-em-belem-do-para-ja-tem-programacao-definida.shtml>

Figura 33 - Vista do Complexo, com destaque para o mercado do peixe

Fonte: Blog Ver o peso da tua história. Disponível em: <http://2.bp.blogspot.com/-YtmNFB1YmP0/T4nd5ThPCdI/AAAAAAAAAek/Uz34QUiuH8/s1600/111116258-G.jpg>

Na feira livre, uma das maiores da América Latina, é possível encontrar grande variedade de produtos, desde hortifrutigranjeiros, peixes, carnes, artesanato regional a ervas medicinais típicas da região

amazônica, sintetizados na figura 34 abaixo. Assim sendo, o Complexo e suas atividades foram indicados à Lista do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em abril de 2014 como um bem cultural (JAQUES, 2015; TEIXEIRA, 2003).

Figura 34 - Mosaico de produtos disponíveis no Ver-o-Peso.

Fonte: Adriano Magalhães. Disponível em: <http://www.feriasbrasil.com.br/pa/belem/mercadoveropeso.cfm>

Este Complexo carrega bens materiais e simbólicos, pois representa a afirmação cotidiana de práticas culturais da Amazônia e reporta à sua própria riqueza. Principal porta de entrada de Belém desde sua formação, é o ponto vital da interseção da capital com as ilhas, rios e igarapés e com a população ribeirinha que o circunda e abastece. A densidade e a mistura das populações que o frequentam tornam este mercado um centro, um ponto de atração que reflete o modo de vida das populações envolvidas e contribuem para a reprodução social de seus usos e costumes tradicionais (BIENESTEIN et al, 2005; JOSEPH, 2004).

Apesar de toda a importância histórica e cultural do Complexo Ver-o-Peso, ele estava degradado. Não havia manutenção periódica das edificações de valor patrimonial e a feira tinha problemas sanitários relativos à drenagem, ao esgoto e à limpeza, que comprometiam a qualidade dos produtos alimentícios lá vendidos. A Praça do Pescador estava tomada por feirantes e trabalhadores informais e a doca apresentava problemas de assoreamento, assim como boa parte da frente ribeirinha da cidade.

Em 1985 houve uma iniciativa para o reordenamento geral da feira, com a implantação de nova infraestrutura (drenagem, instalação hidráulica e elétrica) e reforma restauradora da fachada do

Mercado de Ferro, do Solar da Beira e da Praça do Pescador. A Feira do Açaí também sofreu reformas, com a construção de barracas padronizadas, e a Ladeira do Forte do Castelo foi desobstruída. Neste período foram realizadas algumas obras emergenciais. Mas as obras de reforma não tiveram manutenção, agravando o quadro de degradação, em parte justificado pela falta de políticas públicas administrativas direcionadas à área, que refletiam no entorno imediato. O casario histórico próximo à área, que antes abrigava comércio e habitação, estava subutilizado. Mesmo o uso comercial nesta parte do Centro Histórico estava comprometido, pois com a introdução dos shoppings centers no mercado paraense na década de 1990, boa parte das lojas que ali funcionavam fecharam (TEIXEIRA, 2003).

Assim, alguns anos depois, o abandono e a subutilização voltaram ao Complexo. Depois de um período de acelerada degradação foi executado pela Prefeitura de Belém o projeto de requalificação do Complexo Ver-o-Peso, coerente com o planejamento e a gestão urbana desenvolvidos pela Prefeitura de Belém, considerando os instrumentos normativos de intervenção no espaço, a exemplo do Plano Diretor Urbano (PDU), da Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), da Lei Orgânica Municipal, que estabelecem como diretriz básica para a orla fluvial de Belém a recuperação da capacidade de vê-la e de utilizá-la pelo cidadão, resgatando, simbolicamente, as origens ribeirinhas.

As intervenções realizadas fazem parte de um projeto ainda maior desenvolvido pela Prefeitura para a orla da cidade, o Plano de Reestruturação Urbana da Orla de Belém (PRÓ-BELÉM). Este teve como objetivo: valorizar a fisionomia da cidade por meio da visualização de seus elementos singulares, agregando-a ao convívio da população; ordenar as atividades culturais, de lazer, de tráfego e transporte; e recuperar a paisagem urbana, bem como a qualidade ambiental (AMARAL, 2005).

3.4.1. Do projeto

O projeto do Complexo Ver-o-Peso foi objeto de concurso nacional promovido em conjunto com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). O concurso foi realizado no final de 1998 e as obras da proposta vencedora iniciaram em 2000. O projeto possuía dois grupos complementares de objetivos. Um deles é físico e funcional, visando a reapropriação da frente ribeirinha, recuperação do patrimônio histórico edificado e melhoria das funcionalidades das atividades ali desempenhadas. O outro está relacionado ao social e simbólico, ao resgate da origem da cidade e de sua cultura regional. O objetivo não se restringia ao embelezamento do ponto de vista arquitetônico, mas buscava resgatar o processo de ocupação do ponto de vista da valorização das pessoas, dos atores que se relacionam diariamente nesta área, da qual dependem aproximadamente 1000 famílias. Joseph (2004) aponta a opção estética

urbanística do Complexo Ver-o-Peso: uma opção nitidamente mais patrimonial no sentido em que se reporta à cultura regional e à sua própria riqueza.

Outro ponto que o projeto visava resgatar era a dimensão sociocultural e ambiental amazônica, como destacou o então prefeito Edmilson Rodrigues²⁶ em entrevista. Segundo ele, Belém tinha que buscar recuperar tudo aquilo que ela tem de belo do ponto de vista natural e do ponto de vista cultural, que é a relação histórica do povo de Belém com as águas. Além destes, o principal objetivo declarado pelo poder público municipal para o projeto foi a justiça social, fundamentada na radicalização da democracia, na participação popular e na inversão de prioridades. Esse governo tinha como compromisso político reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: maior participação popular na gestão, democratização do Estado, inversão de prioridades e transformação da cultura política local (AMARAL, 2005).

No que diz respeito ao quadro político, Belém vivenciou por 8 anos acirradas disputas entre as administrações municipal e estadual, controladas por coalizões políticas adversárias, fazendo com que, mesmo evocando argumentos culturais da identidade e mesmos propósitos urbanísticos (abertura da orla fluvial para o habitante da cidade, incluindo a articulação da orla fluvial com a malha urbana, e a valorização da cidade sob o ponto de vista histórico-cultural e paisagístico), as estratégias utilizadas adotaram caminhos diversos.

No caso do Ver-o-Peso buscava-se um espaço da cidade para a própria cidade e seus usuários diretos, tendo apenas como consequência a atração de turistas, não partindo da premissa da substituição de usos e usuários. Ao contrário, a melhoria da qualidade da área – urbanística, sanitária-ambiental, segurança pública, etc – visava que os mesmos usos e mesmos usuários usufríssem de uma cidade melhor. A articulação com os atores locais, em especial os feirantes e pescadores que ali trabalhavam, foi a principal diferença na estruturação do projeto municipal com relação ao estadual.

A estratégia para se alcançar os objetivos propostos reúne ações fruto do concurso organizado pela prefeitura em parceria com o IAB e também intervenções fruto de projetos elaborados pela equipe interna da prefeitura, coordenada pela Secretaria de Urbanismo (SEURB). O concurso teve onze propostas inscritas das quais três foram selecionadas. Após aprimoramento das propostas houve nova avaliação de onde saiu a proposta vencedora, apresentada na figura 35. O ganhador foi o projeto do escritório Flávio Ferreira Arquitetura e Urbanismo, do Rio de Janeiro. A prefeitura encarregou-se das intervenções nas áreas não abrangidas pelo concurso, como a Praça dos Pescadores.

²⁶ O prefeito da cidade de Belém à época era Edmilson Brito Rodrigues, que foi eleito pela Frente Belém Popular, uma coligação dos partidos de esquerda (PT, PSB, PC do B, PPS e PSTU).

Figura 35 - Proposta do Arq. Flavio Ferreira para a reforma do Complexo

Fonte: Rodrigo Azevedo. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/RodrigoAzevedo7/reestruturao-do-mercado-veropeso-belm-do-par>

A intervenção na Praça do Pescador tinha a intenção de “dar vida ao espaço”, através da produção de um ambiente voltado, ao mesmo tempo, para contemplação e para inserção social. O primeiro refere-se ao ordenamento físico do ambiente por meio de um paisagismo voltado ao resgate da cultura e da biodiversidade regional. Ainda no aspecto físico, a Praça do Pescador recebeu mobiliário para estimular a contemplação da Baía de Guajará e o encontro das pessoas. O segundo objetivo é o da inclusão social, que está diretamente ligado à geração de trabalho e renda para os grupos sociais excluídos. Por meio da concessão de uso para exploração econômica de um estacionamento presente na praça foi criada uma cooperativa de trabalhadores, que tiveram seus filhos inseridos no Programa Bolsa Escola da Prefeitura por um ou dois anos, e que depois receberam treinamento pela Secretaria de Economia e empréstimos pelo Banco do Povo para obterem autonomia (AMARAL, 2005).

O objeto da seleção do concurso era uma proposta para a restauração das edificações do Complexo do Ver-o-Peso e melhorias na qualidade dos espaços urbanos contíguos no centro histórico da cidade de Belém. Deveria também resgatar a área para contemplação da paisagem. O concurso objetivava selecionar projetos arquitetônicos integrados ao paisagismo e urbanismo, com enfoque turístico. A intenção era de promover, recuperar e reabilitar socioeconomicamente toda a área do Ver-o-Peso. Segundo Amaral (2005), o escopo das intervenções realizadas pela Prefeitura de Belém denota uma tendência ao modelo não estritamente físico-territorial, na medida em que as obras produzidas primam pela requalificação física e social dos ambientes.

O edital do concurso estabelecia também a manutenção do uso das feiras e dos mercados e selecionava propostas para melhoramento de sua estrutura e funcionamento baseado em algumas condicionantes. A feira deveria ser organizada, com a setorização das atividades, incluindo proposição de identidade visual interna e voltada para o turismo internacional. O material da cobertura deveria ser de fácil manutenção, beleza plástica e conforto térmico e o comércio ambulante também deveria estar previsto na proposta.

Outra questão ressaltada no edital era a acessibilidade de modo amplo, seja pela população local, com foco no pedestre, mas incluindo a questão viária, seja pela população das ilhas, através de embarcações fluviais que abastecem a feira. Também havia uma preocupação com o acesso de pessoas com mobilidade reduzida. As leis de restauro vigentes deveriam ser respeitadas. Uma vez que o conjunto é tombado como patrimônio histórico pela Prefeitura e pela União (IPHAN), não poderiam ser introduzidos elementos que comprometessem a visualização do casario histórico e estava prevista a reconstrução das fachadas descaracterizadas.

No edital ressaltava-se que o Ver-o-Peso não era apenas um porto e uma feira livre, e sim um importante museu vivo de práticas culturais, no qual o imaginário amazônico se reproduz e se perpetua. O Ver-o-Peso é também um mercado de bens simbólicos que alimenta a alma e o espírito de uma cidade que é a capital mais antiga da Amazônia. Sendo assim, o projeto vencedor deveria contemplar questões técnicas e culturais. Entretanto, por questões políticas, a maioria dos escritórios paraenses, que talvez estivessem mais aptos para elaborar propostas condizentes com a realidade local, optaram por não participar do concurso. Sendo assim, a proposta vencedora foi a de um escritório do Rio de Janeiro (TEIXEIRA, 2003).

O projeto padronizou as barracas das feiras, utilizando estruturas metálicas e cobertura em lona tencionada branca em substituição às velhas barracas de madeira, como pode-se observar na figura 36. Realizou obras de drenagem e manutenção do cais. Promoveu a restauração dos prédios de grande valor simbólico, considerando suas variantes e especificidades: recuperou o Solar da Beira, o Mercado de Peixe, o quiosque ao lado do Mercado de Ferro e a estrutura interna do próprio mercado. Propôs um novo mobiliário urbano. Promoveu serviços de manutenção na Praça do Relógio e limpeza na Feira do Açaí e, com o auxílio de empresários locais, organizou grandes mutirões, envolvendo a população na lavagem periódica nas calçadas da Doca (AMARAL, 2005; BIENESTEIN et al, 2005; TEIXEIRA, 2003).

Figura 36 - Estrutura tensionada de lona cobrindo a feira

Fonte: Bianca Moro de Carvalho. Disponível em: <http://www.thegreenclub.com.br/urbanismo/ver-o-peso-em-belem-do-para-384-anos-de-historia-e-transformacao-urbana/>

Amaral (2005) aponta que, além da requalificação da paisagem, houve uma preocupação do poder público municipal em melhorar as condições de trabalho, através da capacitação (curso de relações pessoais, de marketing e de língua estrangeira) dos trabalhadores da feira e do mercado, levando em consideração os problemas sociais existentes e a participação dos trabalhadores no acompanhamento de todas as etapas do empreendimento. Além das obras físicas estruturais, o Ver-o-Peso passou por um processo de requalificação dos seus permissionários (feirantes), que participaram de oficinas sobre Educação Ambiental, Relações Interpessoais e Legislação para Feiras e Mercados, além de através do 1º Colóquio do Ver-o-Peso terem discutido e encaminhado pela Prefeitura à edição de um Decreto que normatiza seu funcionamento e gestão, que originou o Condomínio Participativo do Ver-o-Peso.

Uma das principais preocupações do projeto de revitalização do Ver-o-Peso era de que a implantação do projeto pudesse acontecer de forma participativa. Para isso, houve todo um trabalho durante a elaboração do projeto para apontar claramente de que maneira se daria a participação da sociedade nesse processo, de modo que se pudesse criar mecanismos efetivos para que ela acontecesse na prática. Contou com a participação marcante dos feirantes, que opinaram diretamente nas decisões de projeto (AMARAL, 2005; BIENESTEIN et al, 2005).

A solução adotada na revitalização do Ver-o-Peso foi além da mera recomposição visual, priorizando aspectos físico funcionais voltados à efetiva melhoria das instalações do mercado (higiene e identidade visual, por exemplo), não deixando de mencionar o processo de tomada das decisões de projeto de indiscutível caráter coletivo. O projeto adotou processos democráticos e participativos e buscou assegurar o acesso e o engajamento direto dos trabalhadores e segmentos mais pobres da população na implementação do projeto, extrapolando o conceito urbanístico tradicional de acessibilidade para uma conotação política e social mais ampla (BIENESTEIN et al, 2005).

O processo de requalificação do Complexo Ver-o-Peso adotou os fundamentos de uma metodologia participativa, em que os diferentes agentes envolvidos pudessem participar de forma continuada das decisões. O primeiro momento da participação dos cidadãos ocorreu no processo de elaboração e execução do orçamento municipal, através do Orçamento Participativo²⁷ (OP), quando a assembleia popular decidiu sobre a priorização da requalificação da área. O processo envolveu praticamente todas as secretarias do governo.

O segundo, referiu-se à acessibilidade do público, durante todo o processo de implementação, a todas as informações tanto do projeto quanto da obra. O terceiro, aludiu à criação de um “condomínio participativo” com funções de órgão consultivo e de um “conselho gestor”, que assume o papel de uma subprefeitura onde todos os órgãos estão representados diretamente. O condomínio participativo congregava todos os feirantes, os taxistas, os lojistas, os balanceiros de peixe, enfim, todos os segmentos envolvidos no Ver-o-Peso.

A partir das intervenções realizadas no Complexo Ver-o-Peso, Amaral (2005) afirma que a participação da população na gestão apresenta uma tendência à participação autêntica (parceria, delegação de

²⁷ O Orçamento Participativo (OP) foi instituído no início da gestão do prefeito Edmilson Brito Rodrigues, em 1997. Na sua segunda gestão ele evoluiu para o formato de Congresso da Cidade, em um projeto coletivo de uso do território. A mudança do formato reflete o deslocamento da ênfase no debate orçamentário para o desenvolvimento de um modelo matricial de planejamento apoiado em eixos temáticos intersetorialmente articulados, e na ampliação das representações dos diversos grupos sociais, que passam a se constituir em um elemento de inovação frente ao processo anterior (NOVAES, 2012). Para Amaral (2005), trata-se de buscar “construir uma nova cultura política da cidade, através da criação de um espaço público não-estatal, de planejamento e de controle do estado, mas que seja sugerida, incentivada e financiada pelo governo municipal” (p. 203).

Junto a este processo, a cidade viveu a experiência da elaboração de diversos Planos de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS). O Plano se realizava mediante um conjunto de ações e um processo sistemático de participação direta dos moradores nas discussões, decisões e acompanhamento da sua execução através de um Conselho formado por representantes por local de moradia (quadras) e participação por entidades. A formulação dos PDLS a partir de 2001 se configura na busca de fortalecimento do caráter intersetorial de implementação das políticas e da subordinação de elaboração de planos aos propósitos do Congresso da Cidade como a ferramenta do planejamento municipal. O Plano de Desenvolvimento Local da Orla de Belém definiu o Projeto Ver-o-Rio, assim como o Memorial dos Povos Afrodescentes, que teve suas obras iniciadas em 2004 no mesmo local (NOVAES, 2012). O projeto do Complexo Ver-o-Peso dialoga com estas iniciativas.

poder e autogestão). O autor utilizou em seu trabalho uma metodologia para classificar modelos de gestão de projetos urbanos que analisa uma série de fatores, como pode ser visto no quadro 02 abaixo.

Crítérios / Modelos	Modelo Participativo	Complexo Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio
Ideia-força central	Justiça social	Justiça social pela radicalização da democracia, inversão de prioridades, protagonismo social
Filiação estética	Desimportante	Associação da arquitetura e do paisagismo simples ao regionalismo amazônico
Escopo	Não estritamente físico-territorial	Não estritamente físico-territorial
Grau de interdisciplinaridade	Grande	Pequeno
Permeabilidade em face da realidade	Potencialmente grande e podendo ir além do semi-apriorismo	Grande potencial, inclusive com parcerias, delegação de poder e busca pela autogestão
Atitude em face do mercado	Oscilação entre a crítica radical e a crítica moderada	Crítica radical
Referencial político-filosófico	Oscilação entre socialismo democrático e reforma da social democracia	Tendência a reformulação do modelo de democracia, com ênfase na participação

Quadro 2 - Gestão Participativa e o Complexo do Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio
Fonte: Amaral (2005, p. 222)

No mercado de ferro (ou de peixe), a intervenção buscou melhorias tanto nos aspectos externos, nova cor com a recuperação das paredes de vidros, quanto internos, com a adequação da venda do peixe à legislação, higiene, melhoria na infraestrutura. Também na Feira do Ver-o-Peso foi notória a preocupação do poder público municipal com os aspectos sociais e infra estruturais. Foi feito um mapeamento das pessoas que dependiam direta e indiretamente das barracas, para que a intervenção não atrapalhasse a sobrevivência dos feirantes e não reduzisse os postos de trabalho existentes. Na Praça do Pescador muitas famílias foram inseridas numa cooperativa de trabalhadores que utiliza economicamente a área depois de terem recebido treinamento e financiamento da Prefeitura para desenvolver tal atividade (AMARAL, 2005).

Na percepção de Bienestein et al (2005), no mercado Ver-o-Peso houve a irradiação de melhoramentos para o entorno através de melhorias na iluminação pública, no esgotamento sanitário e na restauração

de fachadas. No entanto, ressalta-se que tal irradiação não é fruto apenas deste projeto, pois este está inserido em um processo de reabilitação da área central contígua a ele, através do programa Monumenta-BID, materializado no projeto “Via dos Mercadores”.

Para Lima e Santos (2015), a intervenção arquitetônica foi mais evidente do que as demais vertentes (urbanística, social e econômica) e após a conclusão das obras da feira a área se manteve com os mesmos problemas relacionados à sua inserção na vida da cidade, ou seja, trânsito nos arredores e falta de ação mais direta na circulação viária. Isto porque a melhoria no sistema viário e a otimização de fluxos do entorno não foram atendidas pelo projeto implementado. Para os autores, é necessário pensá-lo na escala metropolitana, como centro de abastecimentos, incluindo o cruzamento de fluxos atacadistas e varejistas, ponto de concentração de pessoas, usos e convergência de linhas de transporte urbano.

A intervenção no Complexo Ver-o-Peso se mostrou respeitosa com a população que tradicionalmente frequentava o espaço e teve o mérito de manter os usos e usuários do espaço e as demais características de uma área comprovadamente popular. Houve uma tentativa de atração de novos frequentadores (classe média e turistas), mas sem a expulsão dos tradicionais frequentadores.

Com a intervenção, o aspecto do turismo e da gastronomia foi ganhando força. Um exemplo disto é o Festival Ver-o-Peso da Cozinha Paraense que em 2016 teve a sua 14ª edição (o primeiro evento foi realizado em 2000). O Festival Ver-o-Peso da Cozinha Paraense foi idealizado com o objetivo de divulgar a diversidade e as tradições da gastronomia local para o restante do Brasil e do mundo. Segundo Jaques (2015), o processo de consolidação da gastronomia paraense como elemento valorativo da cultura local foi embrionado neste festival gastronômico. Nesse processo de estimular o fluxo de profissionais, pesquisadores e turistas em busca da complexidade de “saberes e sabores” da região, Belém posicionou-se como promissor destino para consumo dessas experiências. O festival Ver-o-Peso da Cozinha Paraense busca reconhecimento e importância dentro do cenário gastronômico e turístico nacional e se tornou um evento consolidado no calendário de Belém. A vasta disponibilidade de matéria-prima e um cenário criativo efervescente, rendeu para a capital paraense em 2015 o título de Cidade Criativa da Unesco, com destaque para a gastronomia (INSTITUTO PAULO MARTINS).

Outra questão a ser ressaltada é a gestão do espaço, realizada pelos próprios feirantes, com autonomia para resolver questões de limpeza e higiene, além de fiscalizar o bom funcionamento do Complexo. Contudo, a característica do uso original como mercado e feira livre demanda uma continuidade do processo de manutenção, exigindo constante atenção por parte das políticas públicas. No total foram investidos cerca de R\$ 14,5 milhões para revitalizar uma área de 12.000m² e padronizar 700 barracas,

o que devolveu à cidade a vista para o rio de uma área comercial de grande importância histórica e social (LIMA; SANTOS, 2015; TEIXEIRA, 2003).

3.4.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

A categoria **presença da endogenia** está bastante evidente neste projeto. Antes da intervenção o Complexo Ver-o-Peso já era uma das áreas da cidade mais representativas em termos de comércio e da cultura local, traduzida nas tradições alimentares, nas formas de comércio e nas representações da cultura tradicional propriamente dita, e atendia principalmente as camadas mais populares. Após a intervenção as estruturas físicas e a forma de comercializar os alimentos na feira melhoraram, mas ainda assim as características originais do território se mantiveram. Percebeu-se uma busca pelas singularidades e particularidades locais e regionais, ressaltando a identidade regional com uma linguagem urbanística e arquitetônica que primava pela simplicidade.

Conforme ressaltado pelos autores analisados, o objetivo geral do projeto em promover uma requalificação do espaço sem mudar o seu uso e levando em consideração os problemas sociais existentes e a participação dos trabalhadores no acompanhamento de todas as etapas do empreendimento, foi efetivado, respeitando o uso existente e a população que o frequenta.

O Mercado do Ver-o-Peso é um ícone da cidade de Belém, berço de seu surgimento e de um ambiente de natureza comercial peculiar. Seu universo de significados, sociabilidades e práticas são reconhecidos por todos que ali trabalham e se relacionam, e estas características foram intencionalmente preservadas neste projeto. O resgate cultural da frente ribeirinha sintetiza este aspecto.

Na categoria **participação e cooperação** também há bastante aderência, pois percebe-se que no conjunto de iniciativas do executivo municipal há a preocupação de dar consistência às propostas através de um contínuo processo de discussão dos projetos com os interessados (em especial às lideranças dos comerciantes da área), assim como através dos conselhos da cidade. Tais foros constituíram-se no espaço de tomada de decisão sobre as principais intervenções a serem realizadas.

O Conselheiro Dalci Cardoso da Silva descreveu a relação entre a Prefeitura e os feirantes que trabalham no Ver-o-Peso:

Foi quando nós fomos para o OP em 1997 e lá demandamos o Vero- Peso [...]. O Edmilson assumiu e dizia assim pra gente: A gente não tem dinheiro, a Prefeitura não tem dinheiro, como é que a gente vai arrumar dinheiro? [...] A forma de fazer o Ver-o-

Peso foi classificá-lo como obra continuada. Uma obra continuada é aquela que vai sendo feita por etapa [...] Não se fazia nada no Ver-o-Peso sem se antes discutir exaustivamente até achar a solução [...]. A minha militância é mesmo na feira do Ver-o-Peso, aqui é como se fosse a cidade toda, aqui tem quem mora no Benguí, tem quem mora na Marambaia, no Guamá [...]. Aqui a gente convive com todos os problemas e alegrias da cidade [...]. Está no movimento do Congresso da Cidade é vivenciar essas múltiplas experiências, vivenciar essa brigalhada toda, faço questão de dizer que quando vou para uma reunião do Congresso da Cidade que não tem briga, parece que não está bom. Quando eu falo briga, é assim, é como se as pessoas estivessem mesmo ativas, atentas para a luta, para a discussão (Dalci Cardoso da Silva, conselheiro temático, eleito no Congresso Temático “Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária. In: PMB/SEGEF, 2003a²⁸, p. 109-112, apud NOVAES, 2012, p. 376).

Um exemplo do nível de participação é que o projeto vencedor do concurso não pôde ser implementado sem antes interagir com os atores locais para conhecer as suas demandas e a partir disto ajustar o seu conteúdo e promover uma intervenção mais comprometida com o cotidiano desses grupos sociais (feirantes, taxistas, lojistas, balanceiros de peixe).

Com relação à cooperação interinstitucional, Amaral (2005) destaca que o projeto do Ver-o-Peso, apesar de ter sido uma obra de autoria de um escritório de arquitetura do Rio de Janeiro, do arquiteto Flávio Ferreira, teve em sua execução a participação de equipes interdisciplinares, tais como, da secretaria de urbanismo (SEURB), da secretaria de economia (SECON), da secretaria de turismo (BELEMTUR), da secretaria de saneamento (SESAN), da companhia de transporte (CTBEL), da fundação de cultura (FUMBEL) e da fundação de áreas verdes (FUNVERDE). Ainda assim ressalta-se que existe uma ênfase na profissão do arquiteto/urbanista, pois sua presença é muito grande em diversos órgãos da Prefeitura de Belém, mas não é exclusiva.

O autor Oliveira Neto (2014) analisou o nível de cooperação existente no Ver-o-Peso. Ele pesquisou as relações estabelecidas entre o conjunto de pessoas, “coisas” e mercadorias em torno do comércio e distribuição de pescado no Ver-o-Peso e destacou que as centenas de agentes envolvidos nos canais de distribuição da produção pesqueira da Região Metropolitana de Belém, que se concentram no Ver-o-Peso, exigem organização social e a coordenação de diversas atividades para a eficiência diária de todo o processo. Enquanto o autor focou no capital social para o funcionamento de uma atividade específica, para o projeto de requalificação do Complexo Ver-o-Peso a relação dos atores lá

²⁸ PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEF-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Belém de Todas as Falas: Testemunhos, relatos e atos do Congresso da Cidade de Belém. Belém: PMB/SEGEF, 2003a.

estabelecidos com o poder público municipal, que foi o protagonista da requalificação, foi fundamental.

Este projeto teve avanços significativos com relação à participação da sociedade civil e mais intensamente dos feirantes e comerciantes da área. No entanto, não se destacam aspectos relativos à categoria de análise **parcerias**. O que se pode destacar é que os próprios feirantes se organizaram em um condomínio, onde apresentaram sugestões e fiscalizaram os trabalhos. Esta instituição também organizou com a Prefeitura grandes mutirões para a lavagem periódica da calçada da Doca. No entanto, todos os recursos financeiros investidos foram provenientes do setor público, sem a participação direta do setor privado. Neste sentido, embora tenha se firmado uma parceria bastante forte para as tomadas de decisão sobre o projeto, não houve contribuição financeira dos beneficiados.

A categoria de análise **mobilização produtiva do território** é observada neste projeto com muita aderência aos conceitos adotados pelo desenvolvimento local, uma vez que é vista como um caminho para o desenvolvimento social dos comerciantes originais do Complexo. A intenção deve ser a de melhorar as condições de vida da população local, e não apenas o aumento da economia em si. Neste projeto o desenvolvimento econômico é visto como um meio para possibilitar aos moradores e usuários do território uma melhor condição de vida e fortalecimento da cidadania. A requalificação do espaço priorizou não apenas a dimensão física ou estética do empreendimento, mas também a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores da área.

Houve uma preocupação do poder público municipal em melhorar as condições de trabalho. Durante as obras foram ministrados cursos de capacitação que abordaram relações interpessoais, higienização, manipulação de alimentos, patrimônio histórico, legislação, educação ambiental, marketing e língua estrangeira. O envolvimento dos feirantes com a recuperação do Ver-o-Peso e os cursos de capacitação buscavam um melhor atendimento ao consumidor e a gestão do Complexo, que após a intervenção ficou de responsabilidade dos feirantes (AMARAL, 2005; LIMA; SANTOS, 2015; TEIXEIRA, 2003).

Não se pretendia alterar a dinâmica da feira, e sim melhorar a infraestrutura e as condições de participação dos grupos de trabalhadores no processo de decisão política. A busca do resgate cultural ribeirinho e da inclusão social do trabalho realizado no local eram prioritários e o turismo foi uma consequência desta qualificação (LIMA; SANTOS, 2015).

O Complexo Ver-o-Peso é de relevante importância para a cultura de Belém, destacando-se seus aspectos histórico, econômico e social. Embora ele seja voltado principalmente para o público local, também existe um interesse secundário de ser um atrativo turístico, o que fortalece o arranjo produtivo local em torno da gastronomia. Por isto pode-se dizer que ele está entre os principais atrativos turísticos da cidade (JAQUES, 2015).

Como conclusão observamos que as intervenções da Prefeitura de Belém no Complexo Ver-o-Peso demonstram uma preocupação em produzir uma nova imagem para cidade associada ao rio e às águas. Neste projeto as estratégias desenhadas mostram um maior cuidado em construir propostas alternativas de sociedade e de cidade, fundada na produção espaços de apropriação coletiva e sem restrições de uso a determinados grupos ou classes sociais.

3.5. O projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André (SP), Brasil

A partir da década de 1970, a região metropolitana de São Paulo, em especial a região conhecida como Grande ABC²⁹, começou a passar por um intenso processo de transformação econômica. A região era marcada pela alta concentração de indústrias e neste período iniciou-se o processo de desconcentração das indústrias, que passaram a migrar para outros municípios do estado de São Paulo. O resultado foi a diminuição da produção industrial e dos empregos em sua base econômica. Segundo Sakata (2009), essa reversão foi resultado da reestruturação produtiva, de políticas de descentralização promovidas pelo governo federal (principalmente por meio das propostas do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979), pela alteração das vantagens comparativas dentro do próprio estado de São Paulo e da crise econômica da década de 1980.

Santo André, um dos municípios do Grande ABC, também sofreu com essas transformações, diminuindo os empregos por causa da desaceleração do crescimento industrial. Entre 1980 e 1999, o município teve seus empregos industriais reduzidos pela metade, passando de 64.529 para 32.612, enquanto os empregos no comércio e serviços³⁰ quase triplicaram, passando de 30.145 para 84.815 (SAKATA, 2006).

A retração da sua principal atividade econômica levou também à queda da contribuição tributária e, conseqüentemente, da receita municipal, resultando em redução da capacidade de investimentos da municipalidade. Na estrutura social, a diminuição da oferta de postos de trabalho formal ampliou as demandas por ações sociais por parte do poder público local. Segundo Galvanese (2003), no espaço urbano, o resultado desta lógica foi: o surgimento de vazios urbanos frutos do esvaziamento de grandes áreas industriais; a instalação indiscriminada de atividades informais de baixa qualificação (ambulantes, perueiros) nos espaços públicos; aumento de habitação chamada de subnormal (cortiços e favelas); ocupação irregular de áreas de proteção ambiental; crianças de rua, criminalidade, etc.

A várzea do rio Tamanduateí se constituía em uma das áreas industriais bem estruturadas e centrais para a metrópole que vinha sofrendo um processo de esvaziamento com a alteração econômica. Foi então assumida como uma área chave para iniciar a busca da transição econômica do setor secundário para o setor terciário, visando a renovação da dinâmica econômica. Além disto, as indústrias que

²⁹ Formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

³⁰ É importante olhar estes números com certo cuidado, pois junto com este processo de desindustrialização houve um processo de terceirização, onde muitos empregos antes incluídos no âmbito das indústrias (segurança, limpeza, contabilidade, etc.) foram terceirizados, aumentando assim o número de empregos considerados terciários.

permaneceram na região passaram por um processo de reengenharia e reduziram as áreas de suas instalações, o que demandava espaços para novos formatos.

A área de interesse do projeto de Santo André (ver Figura 37) era o eixo composto pela Avenida dos Estados e pela ferrovia, que se apresentavam como uma barreira física segregando os centros da cidade. Além disto, o zoneamento exclusivamente industrial previsto na legislação municipal e estadual dos anos 1970 reforçava o isolamento do território do Eixo, que não podia ter usos residenciais. Assim, uma das motivações iniciais do Projeto Eixo Tamanduatehy era buscar uma estratégia de desenvolvimento para a cidade e a negociação entre os agentes sobre a utilização desta área.

Figura 37 - Várzea do rio Tamanduateí marcada pela avenida dos Estados à esquerda e a ferrovia à direita

Fonte: Aparecida Netto Teixeira. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.122/3483>

No entanto, este projeto não estava alinhado apenas com os interesses nesta área. A região do Grande ABC se destaca pela parceria entre os seus municípios, que desenvolvem um ambiente de identidade e reforçam seu funcionamento como parte de uma região metropolitana. Para o desenvolvimento da região, ao longo do tempo se organizaram algumas instituições, entre elas a Câmara do Grande ABC, que em 1997 realizou o Seminário Internacional de Reconversão Econômica que apontou o caminho do planejamento estratégico. Santo André se alinhou às diretrizes regionais e contratou o consultor catalão Jordi Borja para desenvolver o seu projeto de futuro de cidade (GALVANESE, 2003).

3.5.1. Do projeto

Santo André começou então a estruturar seu planejamento estratégico com dois focos bem definidos. O primeiro, mais geral, com o nome Santo André Cidade Futuro tinha a perspectiva de edificar sua estratégia de cidade para médio e longo prazo com o horizonte de 2020. Para isto, contou com a participação de diversos atores sociais através da criação de um fórum que tinha a participação de delegados representativos das diversas entidades civis e públicas. Outro foco foi a recuperação de uma área estratégica para cidade, traçando o futuro do eixo da várzea do rio Tamanduateí. Galvanese (2003, p. 122) defende que a lógica da construção desta estratégia de cidade expressa a “intenção de elaboração e gestão de políticas públicas municipais direcionadas ao desenvolvimento local”.

Nasce então o projeto Eixo Tamanduatehy, que tem como objetivo a reconversão urbanística e econômica da várzea do Rio Tamanduateí marcada pelo principal eixo viário de Santo André, a Avenida dos Estados, e a ferrovia. A partir de iniciativa do poder executivo, com ações integradas com o setor privado, o projeto busca implementar procedimentos estratégicos em um modelo de desenvolvimento econômico e urbano local de combate ao desemprego estrutural provocado pela “reconversão econômica”, pela revolução tecnológica e pela desconcentração produtiva (ARAUJO, 2004; GALVANESE, 2003; NAKANO, 2002).

O projeto traz como objetivo específico a criação de uma centralidade metropolitana. Nakano (2002, p. 60) ressalta o “paradoxo de se construir uma centralidade na periferia de uma metrópole que, por sua vez, está na periferia do capitalismo globalizado”. Este objetivo busca a afirmação de uma nova identidade para a cidade e para a região como um todo, redefinindo um protagonismo a partir da anterior periferia, que enquanto zona exclusivamente industrial era vista como os fundos da metrópole. Isto se daria com a transformação espacial dos vazios urbanos frutos da reestruturação produtiva, preparando-se para as novas situações econômicas e tecnológicas contemporâneas. Além de geradora de atividade e ocupação econômica, também pretendia gerar espaços de lazer, criação e consumo cultural, de encontro e festa (ARMELINI, 2008; BEZZON, 2008; NAKANO, 2002; SANTO ANDRÉ, 1999).

A proposta de geração de uma nova centralidade metropolitana no Eixo do Tamanduatehy também tinha outro objetivo: recompor a estrutura urbana, unificando as duas metades de Santo André, historicamente divididas pelo rio, ferrovia, avenida e grandes plantas industriais. O sucesso deste projeto ampliaria também a possibilidade de requalificação do próprio centro da cidade, conferindo-lhe um novo posicionamento regional.

Extrapolando o âmbito municipal, a centralidade metropolitana conectava-se com o objetivo maior de articular um processo político intermunicipal envolvendo as cidades do Grande ABC. Ao reforçar um eixo que também é intermunicipal, estaria procurando articular um processo político intermunicipal que operasse para além das orientações específicas de cada gestão, ao mesmo tempo em que colocava Santo André como importante centro regional. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Câmara do Grande ABC com seu braço executivo na Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, o Fórum da Cidadania do Grande ABC e o Subcomitê Billings-Tamanduateí, já existentes à época, seriam a base para essa institucionalidade de médio e longo prazo (NAKANO, 2002; SANTORO, 2005).

Além destes objetivos, a experiência procurava combater o desaquecimento econômico e o desemprego provocado pela retração industrial, fortalecendo o desenvolvimento das atividades terciárias, buscando a atração de novos capitais e aproveitando os investimentos privados que já estavam ocorrendo no local. O projeto Eixo Tamanduatehy propunha uma reestruturação integrada entre os diversos setores e articulada com as dinâmicas econômicas e urbanas próprias da nova economia. Além de benefícios para as empresas e a população local, o crescimento econômico também ajudaria na reversão da falência financeira dos cofres públicos (GALVANESE, 2003; NAKANO, 2002; PINHO, 2007; SAKATA, 2009).

Além dos objetivos econômicos e urbanísticos descritos, o projeto tinha como objetivos gerais descritos pelo poder público: ampliação e qualificação dos espaços públicos; melhorias significativas na infraestrutura (sobretudo acessibilidade e drenagem); melhoria nas condições de paisagem e ambiente urbano; democratização dos espaços produzidos; acessos aos benefícios urbanos para diferentes grupos sociais.

O Projeto Eixo Tamanduatehy iniciou-se em 1997 e foi revisto em 2002, quando então o líder político idealizador do projeto, o prefeito Celso Daniel, foi assassinado. A partir daí o projeto continuou em vigência, porém sofrendo revisões em seus pressupostos e diretrizes iniciais. A revisão ocorreu internamente ao próprio poder público (que possuía distintas expectativas em relação ao Projeto) e externamente no projeto Cidade Futuro. Segundo Pinho (2007), as prioridades definidas após a revisão foram:

1. Geração de trabalho e renda por meio da manutenção e atração de atividades produtivas;
2. Promoção de habitação e inclusão social;
3. Participação popular nos processos decisórios;

4. Urbanismo incluyente: requalificação urbana por meio de transferência de valores materiais, como propriedade e renda, e valores simbólicos, como o direito à cidade, gestão participativa e equidade social;

5. Comprometimento dos atores locais (governo local, comunidade, iniciativa privada e instituições) na construção coletiva de uma dinâmica que não oculte os conflitos e garanta a sustentabilidade social, econômica e ambiental.

O projeto passaria, então, a sofrer alterações visando incorporar às suas diretrizes a necessidade do atendimento a demandas sociais por habitação nas áreas do eixo, de forma que estas ocupações se dessem de forma planejada de acordo como o novo zoneamento urbano instituído a partir da revisão do plano diretor do município em 2004. A revisão das diretrizes do projeto tentou aproximá-lo da dinâmica local vigente. Na prática, o objetivo maior do projeto após a revisão foi auxiliar o uso das propriedades situadas ao longo das áreas de intervenção, dando diretrizes urbanísticas para os investidores e proprietários que almejavam desenvolver alguma atividade nestes locais. Sendo assim, o objetivo de criar uma centralidade que concentrasse um polo de atividades terciárias avançadas foi abandonado. O que passa a ter importância a partir de então, é a dinamização das áreas do projeto dentro das diretrizes urbanas apontadas pelo plano diretor de 2004 (PINHO, 2007).

Para alavancar a construção da centralidade metropolitana, prevista inicialmente, o projeto Eixo Tamanduatehy estendeu-se a princípio em uma faixa de 8,5 km. Posteriormente foi ampliado para uma extensão de 10,5 km, abrangendo uma área de 12,8 km² no eixo formado pela Avenida dos Estados, pela via férrea e pelo sistema viário complementar, conforme mapa na figura 38.

Figura 38 - Projeto Síntese Eixo Tamanduatehy
Fonte: Prefeitura de Santo André

Como estratégia para a integração territorial estava prevista a construção de edifícios habitacionais mesclados com grandes equipamentos de consumo, lazer, cultura e prestação de serviços públicos e privados. Estes estariam permeados por espaços públicos, parques e praças tratados com espelhos d'água, mobiliário urbano, arborizações e caminhos de pedestres articulados com ruas existentes e projetadas.

Para atingir os objetivos apresentados, o poder público teria que ser um ator capaz de coordenar os investimentos privados através de parcerias e instrumentos urbanísticos que induzissem o desenvolvimento da cidade. O programa de requalificação da área seria viabilizado através do comprometimento dos atores locais, governo, comunidade, iniciativa privada e instituições públicas e privadas, organizadas em seus vários níveis de responsabilidades, conflitos, limites e possibilidades. Para colocar o projeto em prática, se valeu de empreendimentos públicos e privados já previstos para atrair novos investimentos. Galvanese (2003) ressalta o censo de oportunidade nas parcerias público-privadas, de maneira a adequar os interesses privados aos interesses estratégicos da cidade.

O primeiro empreendimento foi o *shopping center* ABC Plaza nas instalações de uma antiga fábrica (Black&Decker), cuja transformação está retratada na figura 39 e que resultou na reurbanização do trecho inicial da avenida Industrial, paralela à Av. dos Estados. Esta ação ocorreu antes de se iniciar oficialmente o projeto Eixo Tamanduatehy, mas estava associado ao contexto das discussões internas à prefeitura. Foi simbólico na superação de um modelo de uso e ocupação essencialmente industrial para um novo período com presença marcante também do setor terciário da economia. Este empreendimento foi tratado no âmbito de uma Operação Urbana, cuja lei oficializou os termos acordados na parceria entre o setor público e o privado (Cyrela Empreendimentos Imobiliários e Brazil Realty). Este tipo de parceria entre a iniciativa privada e o poder público resultou na urbanização de áreas no entorno dos empreendimentos, de forma pontual e diferente das operações urbanas consorciadas observadas no município de São Paulo. É importante ressaltar que o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) não estava regulamento àquela época.

Figura 39 - Avenida Industrial antes e depois da requalificação fruto da operação urbana Avenida Industrial para a instalação do Shopping Center ABC Plaza

Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André

No período que vai de 1997 (início do planejamento do projeto) até 2005 (execução do novo Plano Diretor), o projeto Eixo Tamanduatehy sofreu mudanças no discurso, na condução e na relação com a própria estratégia local como um todo. Para analisar as estratégias do projeto, foram identificadas, por meio da análise de alguns autores, três grandes fases delimitadas por momentos definidores na trajetória do projeto, embora não sejam etapas nitidamente separadas que se sucederam em um processo histórico linear (BEZZON, 2008; KLINK, 2011; NAKANO, 2002; SAKATA, 2009; SANTORO, 2005).

A primeira fase vai de 1997 a 2000 e compreende o período de criação do projeto. É a fase comunicacional de mobilização de lideranças da sociedade em torno de uma visão global acerca do futuro da área do Eixo e do seu papel transformador do espaço urbano e regional. É também marcada pela elaboração do desenho urbano, pois a legislação urbanística viria a posteriori. Para a elaboração das propostas de intervenção na área definida, foram contratadas quatro equipes de arquitetos urbanistas europeus e brasileiros. A constituição dessas equipes deu-se de forma não competitiva, ou seja, não se promoveu um concurso como é de praxe em projetos dessa escala. Participaram os urbanistas Joan Busquets (espanhol), Eduardo Leira (espanhol), Christian de Portzamparc (francês) e Cândido Malta Campos Filho (brasileiro) como coordenadores das equipes, cujas sínteses estão na figura 40. Estas abordaram a mesma área, mas com enfoques diferentes e complementares:

As propostas das equipes contratadas para elaboração do anteprojeto continham visões distintas e complementares; onde Busquets se ateu às questões ambientais do projeto, Leira se preocupou com a questão estratégica, Portzamparc realizou uma abordagem sobre a volumetria e, Malta, a estrutural (SAKATA, 2009, p.195).

Figura 40 - Imagens sínteses dos projetos propostos no sentido horário: Joan Busquets, Eduardo Leira, Christian de Portzamparc e Cândido Malta Campos Filho
 Fonte: Prefeitura de Santo André

Joan Busquets, urbanista do projeto Puerto Madero, centra sua proposta na reabilitação da área, transformando o vale do rio Tamanduateí e a Avenida dos Estados em um grande parque linear dominado pelo verde dos espaços públicos. A construção de uma nova paisagem urbana seria o mote para a reconversão do eixo e o fomento por novos usos. Eduardo Leira, responsável pela revitalização de Madri, trabalhou com a questão da acessibilidade ao eixo como fator dinamizador da área propondo um anel perimetral de acesso, permitindo conexão com o Aeroporto Internacional de Cumbica e com a requalificação dos meios de acesso ao eixo, à Ferrovia e à Avenida dos Estados.

Christian de Portzamparc centrou sua proposta na escala da vizinhança com o projeto da quadra aberta, numa construção de paisagem volumétrica estruturada com cheios e vazios a partir da trama de acessibilidade existente sem se ater às questões funcionais ou estratégicas. Cândido Malta parte da ideia do corredor metropolitano como estruturador do espaço urbano, integrando as duas áreas da cidade (separadas pelo rio e pela ferrovia) com estudos de densidade da ocupação e criação de centros e subcentros. Ele dividiu a área em quatro zonas com vocações específicas, os *clusters*.

Galvanese (2003) aponta que a contratação de urbanistas de renome internacional fazia parte de uma estratégia de marketing de cidade e tinha o objetivo de direcionar o foco das atenções da mídia, da

academia, dos profissionais que lidam com este tema e de empreendedores em geral para Santo André. Araújo (2004) reforça dizendo que a participação dos consultores internacionais tinha como objetivo facilitar a aquisição de financiamentos, principalmente junto aos organismos internacionais e a atração de recursos privados para a região.

As propostas dos consultores foram apresentadas e divulgadas em uma série de eventos de grande porte com exposição na mídia nacional. Esses estudos e projetos foram publicados em 1999, em Santo André (na área do Eixo) e em São Paulo (no MASP), como uma estratégia de discussão pública de projetos para a área, que serviria de base de desenho para uma grande operação urbana. Esses eventos procuraram construir uma visibilidade pública do Eixo Tamanduatehy e, com isso, promover a imagem da cidade como uma estratégia de convencimento na busca pela construção de alguns consensos.

A segunda fase, de 2001 a 2002, chamada por Klink (2011) de fase de aterrissagem, é marcada pela elaboração de um conjunto de diretrizes e de um projeto-síntese após o lançamento do Projeto propriamente dito. O projeto teve a participação da arquiteta brasileira Raquel Rolnik e também foi adaptado pela equipe técnica da administração de Santo André, ganhando feições mais pragmáticas para implementação. O objetivo foi avançar na operacionalização do projeto, transformando a visão difusa sobre a nova centralidade metropolitana em algo que poderia vir a ser o Plano Diretor do projeto Eixo Tamanduatehy. Das propostas apresentadas, se elaborou um projeto síntese (figura 38, apresentada anteriormente) para implantação considerando as questões e suas devidas soluções projetadas pelas quatro equipes possíveis e prementes de serem implantadas.

Também foi criado um grupo promotor, com participação de segmentos empresariais e lideranças da sociedade. Fazem parte do Grupo Promotor representantes do poder público, do Fórum da Cidadania do ABC, empresários atuantes na área, profissionais de urbanismo do ABC e a imprensa. O grupo promotor era plural e construído por 22 representantes. Foi criado para dar continuidade ao processo da implantação do projeto e sua gestão, buscando independência das gestões administrativas futuras a partir do debate com a sociedade. Procurava-se dar continuidade ao programa, independentemente dos rumos do jogo político municipal.

O projeto-síntese consistia em um sistema viário estrutural, com um novo traçado da avenida dos Estados, que receberia uma via local paralela a seu traçado original e, nos fundos dos lotes, junto da ferrovia, seria construída a avenida do Trem, a qual permitiria o parcelamento dos lotes com novas ruas, interligando a via local com a avenida do Trem. Dessa forma, buscava-se reconstituir o tecido urbano para os novos usos previstos e diminuir a distância entre os dois lados da várzea.

A partir de diretrizes estabelecidas no projeto-síntese e de oportunidades surgidas com os empreendimentos na área do Eixo, havia uma negociação para a concretização das ideias por meio das

contrapartidas realizadas pela iniciativa privada. Na prática, essa fase se caracterizou pela negociação de uma série de operações urbanas referentes a empreendimentos isolados, aprovadas por leis específicas em função da necessidade de adequar os espaços para usos comerciais e de serviços onde a legislação então em vigor previa uma zona exclusivamente industrial. O projeto-síntese também incorporou alguns empreendimentos que já estavam em negociação, como o Shopping ABC Plaza, a Cidade Pirelli e o Auto Shopping Global. Assim ocorreu a combinação de um grande projeto com pequenas operações urbanas.

A legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo de Santo André havia sido criada quando a cidade tinha como base uma economia industrial e não previa as necessidades urbanas que a nova economia passou a demandar. Assim, a necessidade de aprovação de empreendimentos do setor de comércio e serviços foi contemplada com o instrumento urbanístico das Operações Urbanas, que exigiam uma lei própria para cada empreendimento, oficializando o processo de negociação entre a municipalidade e os empreendedores. Posteriormente, as negociações passaram a ser entendidas como Parcerias Público Privadas e sua oficialização se dava através de Termos de Compromisso entre empreendedor e poder público, forma que não mais necessitava tramitar e ser discutida na Câmara de Vereadores. Seguiu-se com este modelo até a aprovação do novo Plano Diretor.

A terceira e última fase do projeto, de 2003 a 2005, se caracterizou como a fase da imersão do Projeto no novo Plano Diretor. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a prefeitura desencadeou uma ampla mobilização da sociedade em torno da discussão, elaboração e aprovação de um novo Plano Diretor alinhado com a chamada função social da propriedade. A responsabilidade pela condução do projeto Eixo Tamanduatehy mudou para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. O novo Plano Diretor foi aprovado em dezembro de 2004 e definiu o Eixo como projeto de requalificação urbana, aplicando no seu território um conjunto de instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade. O plano incorporou a regulação do solo do Eixo e estabeleceu as regras que deveriam reger as parcerias.

A partir das características apresentadas, Sakata (2009, p. 198) define que o Projeto Eixo Tamanduatehy se apresenta como uma nova forma de gestão urbana, característica do “período de crise de acumulação do estágio intensivo do sistema capitalista”. Para a autora, a tentativa de reversão do quadro de decadência industrial, a consultoria catalã, a instituição das parcerias público-privadas, as flexibilizações da legislação urbanística previstas nas “operações urbanas”, o enfoque em um megaprojeto urbano como eixo de desenvolvimento do município e a presença de um líder, o prefeito Celso Daniel, que liderava as discussões, são elementos típicos daquilo que se convencionou chamar de planejamento estratégico urbano.

Bezzon (2008) reitera este apontamento, evidenciando outras características do planejamento estratégico, como a incorporação do marketing urbano, da competitividade e a utilização de grifes da arquitetura e do urbanismo internacional. O autor ressalta também que novas práticas foram associadas ao discurso social do planejamento brasileiro decorrente do movimento de reforma urbana, como o plano de ação, consenso em torno do projeto com instâncias de participação da sociedade, integração regional, eficiência e autonomia em relação à gestão pública.

Como resultados do projeto, segundo Sakata (2009), verificam-se algumas transformações na cidade, como a consolidação de Santo André como um centro de comércio e serviços do ABC e da zona leste de São Paulo. A implantação de *shoppings*, centros atacadistas, hipermercados, o porto seco, o terminal logístico e a construção de conjuntos habitacionais em áreas antes essencialmente industriais criaram condições para a transformação dessa região em um novo centro urbano. O Projeto Eixo Tamanduateí forneceu diretrizes urbanísticas para a implantação de novos empreendimentos e atraiu novos investidores.

No entanto, não é possível afirmar que Santo André se tornou um polo metropolitano, atraindo o terciário avançado. Mesmo assim, a busca por soluções de seus problemas por meio desse projeto colaborou para a dinamização da economia local e para a minimização dos impactos negativos decorrentes da saída de um expressivo número de empresas da cidade, apesar de suas limitações. As áreas que se imaginava, no início do projeto, que seriam ocupadas por um setor terciário avançado, no intuito de promover uma nova centralidade na região metropolitana, passaram a adquirir um perfil mais heterogêneo, comportando uma diversidade maior de investimentos, com maior ênfase nas atividades comerciais e de serviços (PINHO, 2007).

Segundo Pinho (2007), a partir dos anos 1990 os investimentos imobiliários no município deixam de ser de interesse apenas das construtoras locais passando a contar com a presença de grandes incorporadoras como a Cyrella e Bancoop. Para Santoro (2005), entre 1997 e 2004, as substituições do uso industrial pelo de comércio e serviços se deram através da implantação de empreendimentos de grande porte, como os hipermercados e *shopping centers* no eixo das principais avenidas (dos Estados, Industrial e Giovanni B. Pirelli). Fatos estes atribuídos não necessariamente aos novos instrumentos como as Operações Urbanas ou ao projeto Eixo Tamanduatehy, mas também pelas mudanças econômicas em toda a região metropolitana de São Paulo.

Santoro (2005) destaca que com a instalação dos grandes equipamentos não houve uma transformação dos grandes terrenos industriais fordistas em novos bairros, com uso misto. Os empreendimentos ali instalados precisavam de grandes terrenos com características similares às anteriores. Para Santoro (2005, p. 16), “não há, portanto, uma transformação do tecido urbano no

sentido de criação de vida urbana de um bairro, de uma forma mais estrutural”. Além disto, a opção pelas atividades do terciário que se organizam em redes de grandes equipamentos se distanciam da política de desenvolvimento econômico local e de inclusão social.

A implementação do projeto foi dificultada pela carência de recursos financeiros nos cofres públicos municipais. Como já havia a previsão de implantação de alguns empreendimentos no local antes do início do projeto (um *shopping center*, um centro empresarial e uma universidade), os primeiros resultados se concentraram na obtenção de algumas contrapartidas por parte desses empreendedores, no sentido de promover melhorias no espaço público. Desta forma, houve uma significativa requalificação da área em relação aos eixos viários, estabelecimento de passeios e áreas verdes (ARMELINI, 2008).

Como resultado, Sakata (2009) apontou que também foram antecipados alguns instrumentos urbanísticos a serem implementados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), como, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Alteração de Uso. Esses instrumentos foram institucionalizados posteriormente no Plano Diretor Participativo de Santo André, de 2004.

Através do projeto Eixo Tamanduatehy, o poder público municipal articulou com o governo federal a instalação da Universidade Federal do ABC–UFABC. Ela foi criada para atender através de seus cursos de graduação e pós-graduação às demandas do novo perfil econômico expresso no município ao longo dos anos 1990, embora os cursos de tecnologias mais avançadas, sobretudo ligados à nanotecnologia, visem formar um quadro de profissionais que não necessariamente estará inserido no mercado de trabalho local imediatamente (PINHO, 2007).

Pinho (2007) destaca o caráter proativo do governo local, na medida em que tentou buscar soluções para assegurar a inserção econômica do município através de uma reconfiguração da paisagem, adequando-a ao desenvolvimento de novas formas e funções interconectadas a novas estruturas internas e externas ao município. Santoro (2005) também afirma que a gestão municipal teve um papel proativo ao propor mudanças face ao impacto da reestruturação produtiva na região. O conjunto das ações orquestradas pelo poder público colaborou para a melhoria da autoestima dos cidadãos e seus aspectos positivos se refletiram na reeleição da gestão petista em três gestões consecutivas.

Uma crítica ao projeto foi a acusação da promoção de um desenvolvimento urbano voltado apenas para os interesses dos capitais em detrimento da participação da comunidade local. A partir de 2002, documentos da prefeitura que tratam do projeto passaram a enfatizar a necessidade de participação popular nas decisões, inclusive a partir da construção do plano diretor do município.

Sakata (2009), relativizava as críticas ao projeto, em especial se comparadas às experiências estrangeiras do planejamento estratégico. A autora ressalta que não se pode dizer que houve desvio de recursos sociais para o fomento ao desenvolvimento econômico, uma vez que o investimento público teria sido pequeno e bastante inferior ao arrecadado pela contrapartida dos investidores.

Klink (2011) também defende o projeto, uma vez que ele não implicou investimentos públicos para alavancar o mercado imobiliário, como em casos estrangeiros em que o governo assume os riscos iniciais associados à estratégia de reconversão por meio do orçamento público e da regulação. “A maior parcela das propriedades na área do Eixo pertenceu ao setor privado, enquanto a prefeitura, também em função do impacto da crise sobre o orçamento municipal, não efetuou investimentos em infraestrutura urbana no âmbito do Projeto”. A exceção foram os investimentos na macrodrenagem e na contenção de enchentes na Avenida dos Estados e a cessão do terreno municipal para a implantação da Universidade Federal do ABC.

3.5.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

Neste projeto, a categoria que se refere à **presença da endogenia** não pôde ser verificada. A área da intervenção estava relativamente abandonada, com a desocupação das plantas industriais que estavam fechando, mudando de cidade ou se reestruturando e indo para outras partes da cidade. Assim, o município que, junto com a região do Grande ABC, antes possuía identidade ligada às indústrias, estava em crise e à procura de uma nova identidade. A princípio ele buscou transferir sua base econômica para o setor de serviços avançados. No entanto, a análise das suas características internas e potencialidades foi equivocada, tendo em vista a proximidade com a capital, que se destaca na concentração destes tipos de serviços.

Sendo assim, o projeto, ao invés de buscar reforçar as características locais e suas potencialidades já instaladas, devido ao momento histórico, estava em uma fase de transição de identidade, tentando se antecipar e atrair novos investimentos em áreas diferentes das anteriores. O projeto nasceu como uma resposta do poder executivo municipal frente à reestruturação produtiva que a cidade de Santo André estava passando e às consequências em sua estrutura física, econômica e social.

Para isto, ao invés de dar ênfase aos ativos locais como vetores de mudança e sustentabilidade, o projeto recorreu a modelos internacionais de requalificação urbana e recuperação econômica. Isto pôde ser observado no discurso declarado em se tornar um polo de serviços terciários avançados como solução para a reestruturação do setor produtivo, a valorização do espaço público e das áreas livres e de lazer, a busca do aproveitamento da dinâmica imobiliária, entre outros. Também houve a busca

pela criação de elementos para o marketing de cidade através da contratação de arquitetos e urbanistas de renome internacional. Esta intenção fica evidente na forma como o projeto foi lançado, com evento bastante divulgado pela mídia no edifício do MASP.

A categoria de desenvolvimento local ligada às **parcerias** pode ser observada em duas escalas neste estudo de caso. A primeira delas é regional, através das instâncias intermunicipais do Grande ABC. A segunda diz respeito às parceiras público-privadas locais que ocorreram na implementação dos empreendimentos no perímetro do projeto.

A parceria na dimensão regional possibilitou criar instâncias de gestão integrada. Iniciado em 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, formado pelas sete prefeituras da região, foi criado com o objetivo de representar o conjunto dos municípios consorciados em matérias de interesse comum perante outras entidades, além de defender políticas consensuais para o desenvolvimento da região. Depois foi criado o Fórum da Cidadania pela sociedade civil, com a perspectiva de discutir alternativas de desenvolvimento para o ABC. Na sequência, em 1997, foi efetivada a Câmara Regional do Grande ABC, que tem como função realizar um planejamento estratégico para buscar soluções para a problemática social, econômica, físico-ambiental, de circulação e de transportes na região. Ela propõe uma gestão pública consensual e reúne poder público e sociedade civil. Da parte do poder público estão presentes o Governo do Estado, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e parlamentares. Por parte da sociedade civil estão o Fórum da Cidadania, representantes de empresários e trabalhadores.

Completando os organismos de integração de políticas regionais, há a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC com uma estrutura técnica de apoio à Câmara do Grande ABC. Tem como missão produzir e disseminar as informações socioeconômicas da região, conduzindo a ações de marketing regional e coordenação de ações técnico-financeiras. Este conjunto de instituições e entidades, a partir de agrupamentos temáticos, estruturou diretrizes de desenvolvimento regional que se constituíram enquanto referência de desenvolvimento de políticas públicas no âmbito local e regional.

Com relação às parcerias público-privadas, é importante ressaltar que o poder público ainda desempenha papel fundamental de liderança no projeto. Ele possui caráter decisório de fomentação de infraestruturas urbanas, por exemplo. No caso de Santo André, ele viabilizou empréstimos internacionais junto ao BID e à União Europeia para a promoção do desenvolvimento do setor habitacional no município em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. O município também recebeu verbas repassadas pelo governo federal para a urbanização de favelas que se encontravam na área do eixo, através do Projeto Habitar Brasil financiado também pelo BID.

O poder executivo municipal promoveu uma política de desenvolvimento da cidade atuando como coordenador dos investimentos privados. Sua atuação se deu através de parcerias e instrumentos de regulação urbana com a oferta de isenções fiscais, abatimentos, entre outros benefícios, em troca de melhorias urbanas através das operações urbanas. A figura do então prefeito Celso Daniel no papel de coordenador das negociações com o setor privado foi importante. Seu respaldo político pareceu ter dado a sensação de segurança necessária aos empreendedores e população frente ao novo projeto.

Em Santo André as operações urbanas foram realizadas antes da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) e resultaram em uma marca das parcerias entre o setor público e o privado neste projeto urbano, que resultou na maioria das intervenções do projeto, retratadas na figura 41. A exemplo da primeira operação realizada, que deu origem ao *Shopping ABC Plaza*, se destaca o cuidado com o resultado urbanístico das intervenções nas áreas públicas. Embora às vezes questionado no sentido de não transparência ou de flexibilização da legislação urbanística municipal, o poder público utilizou este instrumento para introduzir um modelo de gestão proativa e pragmática que vincula as intervenções a uma estratégia de cidade e que relaciona os interesses privados aos interesses da coletividade (GALVANESE, 2003).

A categoria relativa à **participação e cooperação** não se apresenta de modo claro e contundente neste estudo de caso. Algumas das bibliografias lidas salientam a ausência da participação popular no projeto do Eixo Tamanduatehy. Os principais destaques são para as consultorias internacionais e para a elaboração do projeto síntese pela equipe técnica da prefeitura de Santo André. Além disto, destacam-se as negociações específicas do poder público com os investidores, sendo estas formalizadas posteriormente por Termos de Compromisso ou Operações Urbanas. Nestas, aparentemente um dos poucos espaços de participação popular era o momento de discussão na Câmara dos Vereadores.

A estratégia de participação adotada pelo poder executivo municipal foi através do Orçamento Participativo (OP). Com o intuito de reforçar esse espaço social, as demandas da população para o Eixo eram obtidas através dele. No entanto, apenas o texto de Santoro (2005) fez referência a esta instância de participação, tendo passado despercebida para os demais autores.

Figura 41 - Mapa do projeto e operações urbanas em andamento (dez/2000)
 Fonte: Prefeitura de Santo André

Outro momento de participação, também pouco destacado nos textos, é que na segunda fase do projeto, de 2001 a 2002, foi criado um grupo promotor, com representantes do poder público, do Fórum da Cidadania do ABC, empresários atuantes na área, profissionais de urbanismo do ABC e imprensa. Seu início se deu após a divulgação das propostas urbanísticas dos consultores internacionais. O Grupo era encarregado de fomentar o debate público, sistematizar o projeto final e gerir a sua implementação, preparando condições para a criação de uma entidade gestora especial que assegurasse a continuidade ao programa, independentemente dos rumos do jogo político municipal. Os coordenadores do projeto pensaram na criação deste grupo promotor para haver uma continuidade do projeto, mesmo sem a continuidade política da administração pública.

A partir das críticas que o projeto sofreu sobre a falta de participação explícita, houve um ajuste a partir de 2002, com o início da construção do Plano Diretor. Um reflexo desta nova orientação é que na sua logomarca foi incluída a expressão “urbanismo includente e participativo”. O projeto foi revisado para ser incluído no Plano Diretor de 2004 e incorporou algumas das demandas de habitação de interesse social na área de intervenção.

Com relação à categoria **mobilização produtiva do território**, este projeto se destaca dos demais pela intenção expressa desde seu princípio de buscar uma resposta à perda de vitalidade econômica ocorrida pelo deslocamento de setores produtivos industrializados, pela desterritorialização do capital e pelo desemprego estrutural. O Eixo Tamanduatehy estava sob coordenação do Departamento de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. No entanto, era realizado em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Captação de Recursos, pois apresentava importante viés de impacto econômico e, por isto, era apresentado como política de desenvolvimento econômico local.

O projeto fez parte de uma estratégia ampla do município em promover o dinamismo econômico e colocá-lo em um papel privilegiado na competição entre cidades na atração de novos empreendimentos, tanto do setor terciário como secundário. Em termos de desenvolvimento local, o projeto se insere no contexto de buscar destaque na competição com outras cidades e não rompendo com este paradigma estabelecido pelo processo da globalização. Mesmo assim, possui relação com o desenvolvimento local, embora não aderente a todos os conceitos estabelecidos nesta dissertação. O enfrentamento dos problemas sociais não estava explícito nos objetivos do projeto, mas estava atrelado a um aumento na arrecadação do município que possibilitaria uma receita para desenvolver projetos na área social.

Nos resultados do projeto se destacou que em termos econômicos o projeto conseguiu fomentar o crescimento do setor terciário em Santo André e trazer investidores para região. Os investimentos do

setor privado trouxeram benefícios para a cidade por meio do aumento da arrecadação municipal. De acordo com a Prefeitura Municipal de Santo André, foram gerados 14 mil empregos diretos e indiretos, 250 milhões em investimentos privados em novos empreendimentos na cidade, mais de US\$ 12 milhões em obras públicas de infraestrutura urbana além de mais de 30 mil m² em áreas verdes qualificadas.

A experiência fomentou empreendimentos e possibilitou a geração de empregos. Sendo assim, o Eixo Tamanduatehy demonstra que um projeto urbano pode contribuir com a reestruturação econômica municipal, embora seja importante destacar suas limitações frente aos problemas macroestruturais da economia brasileira. Este estudo de caso é um exemplo positivo da tentativa de utilização de um projeto urbano e de instrumentos urbanísticos, como Operação Urbana e Outorga Onerosa, como parte de um projeto de recuperação e de desenvolvimento econômicos.

Como encerramento da análise de desenvolvimento local destaca-se que o uso do conceito e da expressão desenvolvimento local nos objetivos do projeto. O prefeito à época, Celso Daniel, que esteve à frente do projeto, discursava defendendo o desenvolvimento local:

É verdade que o desemprego no Brasil tem relação direta com a política econômica aplicada pelo governo federal. É sempre importante reiterar isto porque, caso contrário, pode-se chegar à conclusão de que o desemprego seria uma questão que poderia ser virtualmente resolvida num município. Mas, nessa nova etapa de internacionalização do capital, a região, entendida como uma localidade que faz sentido do ponto de vista da lógica econômica, pode e deve atuar a partir dos seus tomadores de decisão, públicos e privados, no sentido de aproveitar as melhores oportunidades para estabelecer um programa de desenvolvimento local.

A unidade por excelência de uma economia local é a região. Normalmente ela envolve mais de um município. Especificamente no caso do ABC, existe uma economia com fortes laços de solidariedade: pessoas que trabalham numa cidade, moram em outra e utilizam serviços públicos em terceiras. É preciso estabelecer políticas de desenvolvimento e de geração de emprego no plano municipal. Mas para ter uma ação mais decisiva, que não corresponda apenas a políticas defensivas, é preciso abordar a região como uma unidade e propor um plano estratégico de desenvolvimento e de geração de emprego para o conjunto da mesma (Entrevista de Celso Daniel à Teoria & Debate, 1996, apud GALVANESE, 2003, p. 117).

Embora este relato mostre uma boa sinergia entre a parceria público-privada que se estabeleceu no projeto Eixo Tamanduatehy, também observamos as grandes corporações instalando seus grandes empreendimentos na área, ao invés de empreendimentos locais executados por atores locais, o que

se desconecta com o conceito original de desenvolvimento local proferido por Celso Daniel. Grandes empreendimentos como *shopping centers*, hipermercados, *home-centers*, hotéis e edifícios comerciais cumpriram sua função de gerar empregos no setor de comércio e serviços, mas é importante relativizar e ressaltar certo afastamento conceitual com o objeto desta dissertação.

3.6. O projeto Centro Vivo em São José dos Campos (SP), Brasil

O município de São José dos Campos faz parte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e se configura como um polo regional. A cidade começou a se expandir territorialmente e em termos de população a partir da década de 1950 com a instalação da rodovia Presidente Dutra e do Centro Técnico Aeroespacial (CTA) juntamente com o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e mais intensamente nas décadas de 1970 e 1980 com a instalação de indústrias de grande porte, conforme observado na figura 42 abaixo. A transição do perfil sanatorial³¹ para o industrial ocorreu neste período e foi reflexo da desconcentração industrial da região metropolitana de São Paulo, do posicionamento estratégico no eixo Rio-São Paulo e da instalação do centro de desenvolvimento tecnológico no município.

Figura 42 - Relação das indústrias instaladas no município e o crescimento populacional
Fonte: IPPLAN

³¹ Na primeira metade do século XX tem início em São José dos Campos a Fase Sanatorial. Este período marcou tanto a organização espacial quanto a social do município, que recebeu um grande fluxo migratório de tuberculosos atraídos pela crença que o clima da cidade poderia proporcionar a cura da doença. Os doentes ficavam em edificações hospitalares conhecidas como sanatórios, presentes em grande quantidade na cidade.

O processo de expansão da área urbana levou à migração de atividades que antes se concentravam em seu centro histórico. A área começou a se tornar obsoleta, com suas funções e usos desprestigiados em benefício de outras áreas mais novas. O processo de esvaziamento da área central foi progressivo, com a migração de pessoas para novos bairros e condomínios residenciais periféricos, bem como a migração de comércios e serviços para áreas mais nobres e *shopping centers*, resultando em concentração de comércios e serviços voltados apenas para a população de média e baixa renda. A baixa densidade de pessoas morando no centro e de atividades terciárias noturnas, como restaurantes, bares ou instituições de ensino, resultou em baixa atividade cotidiana após o horário comercial e consequente sensação de insegurança dos usuários. Também se observou a degradação da qualidade dos espaços urbanos e a deterioração do patrimônio histórico. O abandono da área abriu lugar à ocorrência de atividades ilegais e informais, como o comércio ambulante, a prostituição e a concentração de usuários de drogas.

Para reverter esse processo, o executivo municipal, através da Secretaria de Planejamento Urbano, concebeu o projeto Cento Vivo, que foi desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento (IPPLAN), organização social que apoia o planejamento e a gestão estratégica da cidade. Anteriormente, o poder público municipal já havia realizado ações para reverter o processo de degradação. No entanto, as ações haviam se concentrado em obras pontuais nos espaços livres e edifícios públicos da região central. Não iam além de intervenções físicas, a exemplo da reforma da Praça Afonso Pena, do terminal urbano municipal, do calçadão da Rua Sete de Setembro e restauro da Igreja São Benedito e da antiga câmara municipal.

A necessidade de intervenção na zona central possuía embasamento legal no seu Plano Diretor (Lei Complementar 306/2006), que colocava como diretriz a otimização da infraestrutura existente, respeitando a topografia e a capacidade de suporte natural do solo, de forma a promover a renovação urbana de setores com infraestrutura subutilizada; e o estímulo à implantação de habitações e atividades econômicas de lazer e diversão no Centro Urbano, objetivando sua requalificação. A lei de uso e ocupação do solo (Lei Complementar 428/2010) confirmou a necessidade de um plano integrado para a área central, coordenando diversos projetos e ações para que se alcançasse a requalificação da área de modo estrutural e efetivo.

3.6.1. Do projeto

O Centro Vivo é um plano estratégico que visava a requalificação da área central de São José dos Campos, delimitada no perímetro na figura 43. O modelo do plano estratégico foi escolhido por unificar

Este objetivo expressa a intenção de extrapolar as iniciativas pontuais e exclusivamente físico-territoriais. O Centro Vivo também tinha como objetivo indireto o diálogo com as partes envolvidas, pois entendia-se que apenas com a cooperação de esforços entre o poder público, iniciativa privada e sociedade civil seria possível realizar as ações planejadas. Ou seja, ele compreendia a necessidade da mobilização da sociedade e do setor privado para atingir tais mudanças no sentido do desenvolvimento. Isto porque o seu objetivo se refletia na intenção de fazer com que as pessoas se relacionassem de uma outra forma com o centro da cidade, ampliando seu horário de funcionamento, se apropriando da grande quantidade de espaço público já existente e instalando novos usos, de modo a atrair públicos diversos e em horário expandido para a área.

A mobilização dos cidadãos e das organizações da sociedade era essencial para a governança do Plano, favorecendo a transparência e o monitoramento entre os envolvidos. Havia a expectativa de que o desenvolvimento de um Plano Estratégico orientaria o envolvimento do público e apoiaria a convergência de esforços.

O projeto definiu como linhas gerais a necessidade de valorizar a identidade local, o sentido de pertencimento, a paisagem, o patrimônio histórico e o fluxo de pedestres; de mitigar a permanência de usuários de drogas, mendigos e prostitutas; diminuir o tráfego de passagem de veículos; e de atrair investimentos privados, atividades culturais, uso residencial, produtos e serviços para todos os públicos.

Como estratégia, foi desenvolvida uma proposta de Plano Estratégico, prevendo as intervenções necessárias para o sucesso do Centro Vivo. O processo iniciou com a elaboração de um amplo diagnóstico para explorar os diversos temas envolvidos e inter-relacionados, buscando considerar as múltiplas leituras do território.

Foi entendido que as ações de melhorias no Centro precisavam ser planejadas, coordenadas e articuladas de maneira sinérgica para obter resultados efetivos nos dez anos seguintes e o plano estratégico seria a ferramenta para isto. Para a compreensão das particularidades da área de abrangência do Plano Estratégico foram realizados alguns estudos específicos, como a caracterização do perfil socioeconômico, caracterização do uso do solo e caracterização da mobilidade urbana com análise dos fluxos de pedestres e de carros. Também foram realizadas as seguintes pesquisas: pesquisa qualitativa com usuários e não usuários para percepção da imagem do centro; pesquisa quantitativa com usuários do centro; e pesquisa quantitativa nos pontos de maior transformação prevista.

Além destes subsídios técnicos para a análise da situação do centro e para a identificação das potencialidades e fragilidades locais, foram elaboradas oficinas colaborativas. Estas foram organizadas em uma série de cinco eventos, que tinham como objetivos:

- I. Elaborar uma Visão de Futuro compartilhada pelos cidadãos, poder público e iniciativa privada que orientasse as ações para o Centro;
- II. Permitir que cidadãos de diversos perfis encontrassem um ambiente propício à colaboração, aprendizado e geração de ideias a partir da sua realidade;
- III. Obter um diagnóstico mais rico e abrangente da realidade da zona central de São José dos Campos e das relações sociais ali presentes;
- IV. Desenvolver instrumentos de governança do Plano Estratégico junto à sociedade para sua manutenção ao longo do tempo.

Nestas oficinas foram levantadas contribuições para o diagnóstico e também foi definida uma visão de futuro para nortear as ações do plano. Tal visão foi mantida nas palavras sugeridas pela sociedade durante as oficinas e resultou na seguinte frase: “Em 2022 o Centro de São José dos Campos deverá ser humano e inovador priorizando a mobilidade e acesso da população, com total respeito à história, à cultura, à arte e ao meio ambiente”. O processo de planejamento foi sintetizado na figura 44.

Figura 44 - Esquema da estrutura de desenvolvimento do projeto Centro Vivo
Fonte: IPPLAN

Após este processo, foram estruturados seis programas estratégicos, que indicaram as diretrizes específicas para cada área e especificaram ações de curto e médio prazos:

- Programa Centro Vivo com Mobilidade (Mobilidade Urbana);
- Programa Centro Vivo Espaço Urbano (Qualidade do Espaço Público);
- Programa Centro Vivo e de Oportunidades (Oportunidades de Negócios no Centro);
- Programa Centro Vivo e Vibrante (Entretenimento e Diversidade Cultural);
- Programa Centro Vivo e Humano (Cidadania e Desenvolvimento Social);
- Programa Centro Vivo para Morar (Qualidade de Vida para quem mora no Centro).

A figura 45 abaixo mostra a estrutura do plano Centro Vivo, que contou com um plano urbanístico e que propunha que este fosse regulamentado através do instrumento urbanístico Operação Urbana.

Figura 45 - Esquema da estrutura do projeto
Fonte: IPPLAN

A operação urbana pretendia alcançar as modificações desejadas para o Centro e prover recursos financeiros para a viabilização da implantação das infraestruturas previstas. Apresentava novos parâmetros urbanísticos, como o aumento do potencial construtivo e da taxa de ocupação (diminuição dos recuos no térreo e segundo pavimento), flexibilização de vagas de estacionamento, incentivo a edificações de uso misto e incentivo ao uso noturno. Para isto foram elaboradas propostas de desenho urbano e diretrizes para a setorização, expostas na figura 46.

No Corredor Boulevard Banhado (CR-BB) foi proposto maior adensamento, no Corredor João Guilhermino (CR-JG) foi proposto incentivo a edifícios comerciais, na Zona Central 1 (ZC1) foi proposto incentivo ao uso noturno e na Zona Central 2 (ZC2) foi proposto incentivo ao uso residencial multifamiliar. Tal setorização buscava incentivar novos fluxos no centro, embora se saiba que é o fluxo que atrai determinada atividade terciária, e não o contrário. Segundo Vargas (2015), algumas atividades do setor terciário que mantém o fluxo por mais tempo, como bares e restaurantes e atividades de lazer noturno, são consideradas incômodas pela população, se localizadas próximas ao uso residencial. Por isto em um dos setores havia o incentivo para a atividade residencial e em outro estava a previsão dos usos noturnos.

Figura 46 - Mapa com setorização proposta na operação urbana
Fonte: IPPLAN

Além da minuta da lei da operação urbana, foram elaboradas propostas de leis específicas para colaborarem com as diretrizes dos programas, a saber: regras para utilização de calçadas, projeto vaga Centro Vivo (regulamentação de *parklets*) e publicidade e comunicação visual, com foco especial para o pedestre. Também foram elaborados alguns projetos considerados estruturantes, uma vez que serviriam de base para outras iniciativas.

Como estratégia de divulgação e pactuação do projeto, além da realização das oficinas participativas com os cidadãos, aconteceram encontros e apresentações do projeto para públicos específicos, como políticos, universitários, associações de classe, entre outros. Isto resultou em uma intensa participação da sociedade.

Os resultados do projeto decorreram das ações de curto prazo que foram implementadas pelo executivo municipal em paralelo ao desenvolvimento do projeto Centro Vivo. Entre as ações estava a

implantação de calçadas nas laterais do mercado municipal, alargamento de calçadas, reformas de praças e melhorias da iluminação pública, além de outras ações de priorização do pedestre.

Uma ação que se tornou um marco da revitalização do Centro foi a criação de Centros de Comércio Popular (CPP) para a retirada dos comerciantes informais das praças e calçadas. Tendo a qualificação dos espaços urbanos e a valorização do pedestre como valores do projeto Centro Vivo, foram escolhidos dois locais para abrigar Centros de Comércio Popular, pontuados na imagem aérea da figura 47. Com isso, alguns espaços públicos, antes ocupados irregularmente, foram devolvidos aos pedestres, proporcionando maior qualidade e organização nos espaços livres.

Figura 47 - Localização dos Centros de Comércio Popular
Fonte: IPPLAN

O CPP implantado no terminal de ônibus intraurbanos foi bem sucedido, pois o local possui alto fluxo de pedestres com perfil de consumo compatível com as mercadorias ali ofertadas. Já o CPP junto à Praça João Mendes (conhecida como Praça do Sapo) não teve o mesmo sucesso. Embora fique muito próximo ao local onde os ambulantes ficavam anteriormente, ele foi implantado na face oposta da praça ao fluxo principal de pedestres. Assim, os negócios decaíram e atualmente menos da metade dos boxes estão ocupados.

Com a criação dos Centros de Comércio Popular foi possível executar o projeto de restauro da Praça João Mendes, onde fica o Jardim do Sapo, tombado pelo COMPHAC. Assim houve um resgate das características originais da praça, que antes estava toda ocupada por camelôs, conforme figura 48. Contíguo à praça foram criadas travessias elevadas para pedestres, ampliando a área de Praça e dando acesso ao CCP Praça do Sapo, que fica em um terreno ao lado da praça.

Figura 48 - Praça João Mendes, antes (foto à esquerda) com camelôs em todos os passeios e jardins degradados. Depois (foto à direita) os jardins foram recuperados e a praça foi apropriada pelos pedestres
 Fonte: autor desconhecido

Além destes, destaca-se a reabertura da Igreja São Benedito (tombada pelo CONDEPAAHT) como espaço cultural, valorizando o papel da cultura no processo de requalificação do centro para a atração de novos públicos, valorização do patrimônio cultural e fortalecimento das referências turísticas da cidade, já que a Igreja São Benedito é um marco arquitetônico na cidade. Para o reforço dos fluxos do centro houve a reforma da galeria Pedro Rachid (figura 49), antiga galeria que pertencia à municipalidade, mas estava fechada há anos. No local foi instalado um centro de atendimento ao cidadão e de um Centro de Especialidades da Saúde.

Figura 49 - Galeria Pedro Rachid. Na primeira imagem mostra-se o edifício abandonado e na segunda o projeto da nova fachada, voltada para o Banhado, cartão postal da cidade
 Fonte: IPPLAN (esquerda); PMSJC (direita)

Embora tenham sido destacados alguns resultados, estes foram limitados devido à curta duração do projeto. Ao final de 2012, quando a proposta da operação urbana e das minutas das leis complementares ficaram prontas, houve troca de governo no executivo municipal. O governo que

assumiu a prefeitura em 2013 era de oposição ao anterior³². Como o projeto era identificado como uma marca positiva do governo anterior, as ações previstas não tiveram continuidade, limitando os resultados do projeto no médio e longo prazos.

O projeto demonstrou bastante empenho em incluir a participação da sociedade e na criação de uma esfera de governança, que fosse além do protagonismo do poder público no projeto, no entanto não foi suficiente para consolidar tal esfera, que teria o papel de continuar o projeto mesmo na transição de governo.

O governo seguinte retomou as ações na zona central ao final do seu mandato (em 2016), com um projeto denominado Novo Centro. O projeto teve como objetivo atrair pessoas para o centro à noite e aos finais de semana e realizou reformas nas avenidas São José e Madre Tereza, na rua Rui Doria, nas travessas João Dias e Cândido Portinari e na praça Padre João, onde fica a igreja matriz. Também houve a reforma do Cine Teatro Benedito Alves e a criação de quiosques junto à orla do Banhado. Todas as obras estavam previstas, ou pelo menos são coerentes com as propostas do projeto anterior, mas se restringem a intervenções exclusivamente físicas em espaços públicos do centro. Tendo em vista que o projeto tinha como objetivo atrair pessoas em horários em que o local é pouco utilizado, este tipo de ação não seria suficiente. Era necessário avançar nos programas previstos no Centro Vivo de apoio a novos negócios, estímulo a atividades e ações culturais também por parte da sociedade e iniciativa privada e estímulo a moradias.

Na prática, mesmo o projeto Centro Vivo, que possuía um olhar mais amplo sobre o escopo das intervenções no centro, não avançou tanto nas ações além das intervenções físicas, uma vez que estas foram as ações previstas a curto prazo e as demais ações dependiam de maior prazo para articulação junto a outros atores para a sua realização. Foi a primeira vez que se propôs um projeto de tal amplitude no município e talvez tenha faltado maturidade e habilidade tanto do poder público e da equipe de desenvolvimento, quanto das demais esferas na mobilização e articulação em torno de um projeto de enfoque sistêmico. Além disto, o formato de operação urbana, diferente do formato observado em São Paulo nas Operações Urbanas Consorciadas, não pôde ser testado, uma vez que a legislação proposta não foi promulgada.

O incentivo a atividades de comércio e serviços é bastante difícil, tendo em vista que há a necessidade de existência prévia de mercado e fluxo para que elas se desenvolvam. Apenas algumas aglomerações de comércio já consolidadas, ou grandes estabelecimentos comerciais do tipo *shopping centers* podem se tornar polos geradores de fluxo (VARGAS, 2015). Dentre as ações previstas para incentivar a

³² O prefeito Eduardo Cury (PSDB) teve dois mandatos, 2005-2008 e 2009-2012 e o Prefeito Carlinhos Almeida (PT) assumiu a prefeitura com o mandato no período 2013-2016.

melhoria e a atração de novos comércios para o centro de São José estavam a criação de calendário de eventos para atrair mais consumidores para o centro, criação de incentivos fiscais para implantação de empreendimentos noturnos e gastronômicos, linhas de créditos especiais para investidores do centro, entre outros. No entanto, tais ações não chegaram a serem detalhadas e implantadas.

3.6.2. As categorias de desenvolvimento local observadas

Com relação à categoria **presença de endogenia**, o centro de São José dos Campos possui um significado simbólico para a cidade. O centro da cidade representa a sua identidade, às vezes perdida devido à expansão e atração de migrantes nas décadas de 1970 e 1980. Ele ainda possui uma função de centralidade em relação à cidade, com comércios e serviços fortes durante o horário comercial e grande concentração de espaços públicos e de edifícios com valor histórico para a cidade. O principal elemento da paisagem da cidade também se localiza no centro e é conhecido como banhado, nome dado à concha do Rio Paraíba do Sul que margeia a zona central. Havia um desejo declarado dos cidadãos e em especial dos comerciantes do centro em realizarem um projeto para requalificar a área. Antes do início do Centro Vivo, os lojistas do calçadão da Rua Sete de Setembro, o trecho com maior intensidade comercial e atrativo de consumidores do centro, já haviam procurado a Associação Comercial e Industrial (ACI) para realizarem um projeto de reforma de fachadas, intitulado Bela Fachada.

Ao longo do desenvolvimento do projeto houve o interesse na elaboração de pesquisas para captar a percepção e os anseios dos usuários do local, com destaque à elaboração de uma pesquisa qualitativa, pouco usual em projetos urbanos, para investigar o modo como a população de São José dos Campos se relaciona com o centro. Esta revelou que os diversos grupos pesquisados sentem uma saudade do que o local era antes, mas não dos patrimônios físicos, e sim do uso e dos encontros em espaços livres. Essa constatação apontou um desejo de reapropriação de ruas e espaços da cidade por parte da população.

A elaboração do projeto levou em consideração as características já presentes no local, como a pujança comercial e o fluxo de pessoas, bem como as áreas livres e os patrimônios para valorizar a área. Por exemplo, de acordo com a pesquisa origem destino, o centro de São José dos Campos é o local onde se encontra o maior número de pessoas que fazem o deslocamento a pé. Tais deslocamentos foram valorizados no programa Centro Vivo e com Mobilidade, que privilegiou os modos suaves de deslocamento (prioridade ao pedestre e ciclista).

No que se refere à categoria **participação e cooperação**, ela era um pré-requisito neste projeto. Era necessário que as pessoas estivessem envolvidas no processo de elaboração do projeto, se sentindo assim corresponsáveis pela requalificação do centro e estimuladas a desenvolverem ações ali para que os objetivos do projeto se efetivassem. Foi necessário incluir as percepções e o conhecimento de diversos públicos do Centro de São José dos Campos para que a sociedade estivesse representada nele. A ferramenta utilizada para isto foram as oficinas de colaboração.

Um dos grandes desafios da organização das oficinas de colaboração foi desenvolver uma metodologia para envolver a sociedade no propósito de requalificar o Centro de São José dos Campos, incorporando seus anseios e ganhando seu apoio no desenrolar das ações nos anos seguintes. Como públicos do projeto foram identificados: moradores, usuários assíduos ou esporádicos, motoristas, consumidores e profissionais que ali trabalham, ou seja, de todo cidadão joseense que tem uma relação funcional, simbólica ou afetiva com o centro da cidade.

Foram organizadas cinco Oficinas de Colaboração entre 25 de outubro e 07 de dezembro de 2011. Nos convites foi enfatizada a importância da participação em toda a série de eventos como forma de enriquecer o debate ao longo do processo. Buscou-se incluir os diferentes perfis de participantes citados acima em um processo de construção coletiva. A diversidade das pessoas e a complexidade do tema foram oportunidades de conexão e troca de experiências.

Inicialmente foi trabalhado um alinhamento dos participantes aos conceitos relativos à requalificação de um centro de cidade, para que todos pudessem ter uma contribuição mais efetiva e pertinente à realidade em questão. Foram levantados os aspectos positivos e negativos do centro para compor o diagnóstico participativo. Na sequência buscou-se conectar o presente ao futuro através da criação de uma visão compartilhada sobre o futuro desejado para o centro. Foram criadas visões de futuro tanto para o centro como um todo quanto para os principais eixos de atuação (mobilidade urbana, qualificação dos espaços públicos, oportunidade de negócios e patrimônio e diversidade cultural). A Visão de Futuro é uma descrição narrativa compacta sobre este futuro desejado e foi redigida em um processo de intenso diálogo na escolha das palavras que melhor transmitiriam a síntese dos anseios coletivos.

Além das oficinas colaborativas, foram abertos outros canais de comunicação, como um hot site no portal da prefeitura municipal, página no *Facebook*®, criação de vídeo institucional (figura 50) e mais de 20 apresentações setoriais (associação comercial e industrial, associação das construtoras, associação dos engenheiros e arquitetos, sindicato dos hotéis, restaurante e bares, universidades, entre outros).

Figura 50 - Em sentido horário: página no Facebook®, portal na internet, vídeo institucional no YouTube® e cartaz para divulgação das oficinas de colaboração
Fonte: IPPLAN

Este formato de oficinas representou um grande avanço na forma com que o poder público se relacionou com os cidadãos. No município de São José dos Campos foi a primeira vez que o poder executivo municipal extrapolou o modelo de audiência pública como modelo de participação. Tal modelo apresenta limitações claras para a efetiva contribuição dos cidadãos nas políticas de planejamento territorial, além de usualmente ocorrerem ao final do projeto, quando este já está formatado. A exceção sobre modelos de participação no município foi no período de 1993 a 1996, no governo da prefeita Ângela Guadagnin (PT) em que a cidade teve a experiência incipiente do Orçamento Participativo, que não foi mantido pelos próximos governos.

No que tange à categoria de análise **parcerias**, desde o princípio, o plano destacava a intenção de não ser apenas um conjunto de intervenções físicas por parte do poder público e por isto exigiria grande coordenação de esforços da administração pública, da iniciativa privada e da sociedade civil. A requalificação de um centro de cidade traz em si o desafio de lidar com a complexidade de um sistema de agentes sociais com diferentes interesses, histórias, recursos e com diversos níveis de envolvimento com as políticas e os problemas que estão ao seu redor. Este sistema é composto ainda pelo ambiente, instituições e pelas relações entre eles e a intenção do plano estratégico Centro Vivo era ser permeável ao diálogo com estes públicos.

Um dos objetivos expressos das oficinas de colaboração era “desenvolver instrumentos de governança do Plano Estratégico junto à sociedade para sua manutenção ao longo do tempo”. Este objetivo foi colocado pela necessidade de estimular a organização da sociedade em torno dos objetivos do Plano, de maneira que garantisse ao Centro Vivo o caráter de perenidade ao longo dos anos, graças à participação democrática nas decisões mais importantes, ficando menos suscetível às mudanças políticas. Deste modo, as oficinas pretendiam motivar o exercício da cidadania a partir da cobrança da sociedade à implantação e manutenção do projeto.

No entanto, na sua implementação, não houve a criação de nenhuma instituição que ficasse responsável pela gestão do projeto e pela articulação de parcerias. O projeto foi desenvolvido pela Secretaria de Planejamento Urbano com o apoio do IPPLAN, uma organização social que tem entre outras funções o planejamento de longo prazo para cidade. As principais ações ocorreram a cargo do poder público, mas havia a noção de que um projeto urbano não poderia se restringir a ações do poder público, uma vez que não pretendia se restringir a intervenções pontuais em espaços públicos ou edifícios públicos, mas demandava ações de diversas esferas.

As parcerias que ocorreram na prática ao longo do projeto, entre comerciantes e o poder público, não foram institucionalizadas. Quando os comércios e serviços instalados no perímetro de intervenção entravam com pedidos de regularização da construção e aprovação de projetos junto à prefeitura era apresentado o projeto Centro Vivo e era feita uma negociação para a execução de uma contrapartida para melhorias nos espaços públicos. Uma vez havendo consenso na negociação, esta era formalizada através de um termo de compromisso e a execução da contrapartida era condição para a emissão do habite-se do estabelecimento. No entanto, não havia uma regra clara, que pré-estabelecesse uma proporcionalidade entre o projeto particular aprovado e a contrapartida. A contribuição para as melhorias ficava a cargo exclusivamente dos empresários que estavam fazendo reformas nos seus estabelecimentos, enquanto todos usufruíam dos benefícios nos espaços públicos. Portanto, tal mecanismo foi bastante criticado à época. Como estas negociações ocorreram antes da oficialização do projeto, as regras não estavam explícitas e eventualmente causavam desconformo nos comerciantes. Isto foi usado como uma das justificativas pelo governo seguinte para interromper o projeto.

Além destas contrapartidas da iniciativa privada, destacam-se a instalação de um supermercado em edifício público através de chamamento público para aluguel do imóvel. O edifício pertencia ao Instituto de Previdência do Servidor Municipal e estava fechado há anos. No edital deste chamamento foram especificadas atividades que fossem compatíveis com os objetivos do projeto, em especial no potencial de atração de fluxos e de funcionamento em horário estendido, além do horário comercial,

contribuindo para atrair um fluxo de atividades à noite. Tal ação não teve contrapartida do poder público que, ao contrário, passou a receber pelo aluguel do espaço. Além disto foram instaladas duas galerias comerciais e um shopping-center em áreas privadas e houve melhorias na infraestrutura do shopping já existente no centro.

Com relação à categoria **mobilização produtiva do território**, havia uma clara intenção de avanço sobre este tema, uma vez que um dos seis programas estruturados no plano estratégico era o “Centro Vivo e de Oportunidades”, que tinha como diretrizes:

- Fomentar novos negócios no Centro;
- Aumentar o horário de funcionamento do comércio e serviço;
- Estimular o desenvolvimento econômico e sustentável da área;
- Induzir transformações de usos nas áreas desejadas;
- Estimular a utilização dos espaços públicos para aumentar o fluxo de pessoas a todo o centro;
- Qualificar a mão de obra local;
- Incentivar o uso noturno por bares e restaurantes;
- Estimular a utilização efetiva dos terrenos subutilizados;
- Estimular a construção civil a aumentar o uso residencial na ZC2.

Tal programa chegou a estruturar ações prioritárias e ações a serem realizadas a médio prazo, sendo que as primeiras seriam criar parceria com a Associação Comercial e Industrial para requalificação das fachadas comerciais do Centro, aumentar a transparência das vitrines com iluminação de destaque para promover segurança noturna, promulgação da nova Lei de Publicidade e criação de calendário de eventos para atrair consumidores para o centro.

No entanto, este programa não conseguiu ter o detalhamento e a articulação necessários para a sua efetivação, uma vez que nenhuma ação foi colocada em prática. Isto se deu devido à curta duração do projeto após a sua definição, não havendo tempo útil necessário para a criação de parcerias para a sua efetivação e de apoio do poder público para os comerciantes locais. Além disto destaca-se que a equipe que trabalhou no desenvolvimento do projeto, embora estivesse convencida da importância do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento da área, era composta essencialmente de profissionais ligados à área da arquitetura e urbanismo e estava sob a responsabilidade institucional da Secretaria de Planejamento Urbano, o que reforçava o perfil das ações com foco no espaço físico. Talvez se houvesse maior conexão com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, apoio técnico de profissionais relacionados à área e parcerias com instituições ligadas ao tema, as ações ligadas ao programa, apesar do curto período de tempo, poderiam ter tido maior ressonância no âmbito do projeto.

Neste sentido é interessante traçar um paralelo com estratégias de intervenção urbana com enfoque comercial nos Estados Unidos, como os *Business Improvement Districts* – BIDs (ou Áreas de Desenvolvimento Econômico) e o *Main Street Program* – MSP (ou Programa da Rua Central), e o *Town Centre Management* (Gestão da Área Central) no Reino Unido. Nestes programas a ênfase do planejamento das atividades comerciais no contexto da requalificação dos centros é mais destacada, bem como a gestão do espaço e articulação entre as instituições, visando um aumento dos negócios e sua otimização. Entre as preocupações comuns nestes programas encontra-se a necessidade de manter as áreas comerciais e os espaços públicos atrativos e agradáveis e de desenvolver estratégias bem geridas e financiadas. Além disto, estas experiências apontam como fatores de sucesso a elaboração de propostas de intervenção suficientemente integradas e o fato de que para requalificar as áreas comerciais, os setores público e privado devem estar envolvidos ativamente no processo, trabalhando em conjunto para maximizar o uso dos seus recursos. Pois, para aumentar e manter a atratividade das áreas de comércio e serviços é necessário mais do que a simples requalificação do espaço público, conforme nos indicam os autores (VARGAS, 2015; BALSAS, 2000). É preciso que os usos existentes sejam atraentes o suficiente para manter e aumentar o fluxo de pessoas, transformando usuários em consumidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação buscamos delinear a ideia de que o projeto urbano, dependendo do conceito utilizado e das características que assume, pode ser um exemplo territorializado de desenvolvimento local. Para isto, os capítulos introdutórios delimitaram os conceitos de projeto urbano e desenvolvimento local e mostraram que o desenvolvimento está associado a um processo de múltiplas dimensões, tornando os aspectos econômico, social, político, ambiental e cultural indissociáveis. Também os projetos urbanos se mostram como uma noção sistêmica, transcendendo os aspectos físico-territoriais e salientando sua relação com múltiplos atores. A noção teórica de projeto urbano caminha mostrando que este se quer entender como intrinsecamente ligado ao desenvolvimento local e se aproxima da questão participativa; e se afasta progressivamente da noção modernista da intervenção.

Na prática, os escopos dos projetos urbanos podem ter amplitudes diferentes, sendo que em um extremo podem focar estritamente nas características físico-territoriais e no outro extremo incorporam uma natureza social e econômica abrangente, em que a ordem espacial é uma dentre as diversas dimensões. Estas últimas características fazem com que um projeto urbano se aproxime das concepções de desenvolvimento local. O que se observa no mundo empírico é um conjunto complexo de forças de influência, que fazem com que os projetos não se posicionem nem em um extremo nem no outro e inclusive possuam contradições internas no próprio conceito adotado.

Os estudos de caso escolhidos para aprofundar o entendimento desta aparente dicotomia foram bastante diversos entre si, buscando mostrar a amplitude do conceito de projetos urbanos, avaliados na perspectiva das categorias de desenvolvimento local identificadas. Os estudos de caso tentaram confrontar a teoria com o mundo empírico, onde os instrumentos disponíveis e os atores envolvidos em um determinado momento da história influenciam a sua realização.

Um dos principais pontos de aderência dos conceitos de projeto urbano e de desenvolvimento local é com relação à categoria de análise “parcerias”. Nos conceitos de desenvolvimento, o local é entendido como o espaço de atuação dos agentes transformadores e a etapa fundamental na promoção do desenvolvimento é a construção de articulações que facilitem a sua concretização. Neste sentido, conforme destacado por alguns autores bem como observado na análise das diversas experiências, os pontos relevantes para o processo de desenvolvimento local incluem: o protagonismo local, a articulação entre organização e conhecimento, o fomento ao empreendedorismo integrado a redes e cadeias produtivas, a criação de novos espaços públicos de decisão e gestão e a mudança de cultura política. No caso dos projetos exclusivamente de desenvolvimento local, a questão da participação,

incluindo as diversas facetas citadas acima, é destaque tanto na teoria apresentada no primeiro capítulo quanto em estudos de caso comentados por França et al (2002) e Caldas e Martins (2008).

Nos conceitos expostos sobre projeto urbano, tal definição também se evidencia, porém possui contradições quando confrontada com a prática. A teoria sobre projetos urbanos evidencia que estes são um objeto de parceria, inerente à gestão pública e ao papel contemporâneo a ser assumido pelo poder público. Pressupõe-se a capacidade do poder público conciliar as atuações e os interesses dos diversos agentes que atuam sobre o território, incluindo as diferentes esferas públicas. Tal postura é coerente com o campo do urbanismo, entendendo que o desenvolvimento urbano depende de ações múltiplas, sendo necessário estabelecer parcerias. Dependem de regulações públicas e de iniciativas privadas e mobilizações sociais. Assim, se torna inerente ao projeto urbano avançar na formulação de um pacto entre os diferentes atores sociais, fruto da interação entre eles mediante uma diversidade de conexões, objetivando uma articulação da gestão do território.

Diversos autores ressaltam esta questão da participação e da interação do governo com a sociedade na direção da governança (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011; GUTIÉRREZ, 2006; MALERONKA, 2010). No entanto, na prática se observa a dificuldade de se viabilizar esta articulação de atores locais e globais ou mesmo dos atores públicos e privados quando os grupos possuem forças com pesos diferentes e interesses conflitantes.

No mundo empírico, a parceria mais evidente nos projetos urbanos se dá entre o capital imobiliário e o poder público, limitando os resultados no sentido do desenvolvimento local. O que prevalece é a submissão do Estado à lógica do mercado e não o contrário. O estudo de caso que mais evidenciou isto foi o Puerto Madero, com críticas já bastante conhecidas neste sentido, estendidas aos grandes projetos urbanos. Neste formato de projeto urbano aumentam as possibilidades de lucro, estimulando o engajamento do mercado. Ao mesmo tempo, para o poder público também é interessante tê-los como parceiros para a criação da imagem de cidade desejada para o público externo e pela capacidade de atração de recursos financeiros. Destaca-se neste estudo de caso que o poder público nacional disponibilizou terras públicas para a execução do projeto, que trouxe ganhos expressivos para o mercado imobiliário, que neste caso congregou agentes locais e internacionais. Isto ocorreu em um período em que a cidade de Buenos Aires apresentava grandes demandas sociais, que foram excluídas deste projeto.

O projeto Eixo Tamanduatehy buscou uma nova forma de se relacionar com os empreendedores imobiliários, através das operações urbanas, em que cada empreendimento resultava em negociações com o poder público que resultavam em intervenções de melhoramento do espaço público, formalizadas por meio de termos de compromisso e, em alguns casos, regulamentadas por leis

municipais. Tal forma de atuação resultou em uma escala intermediária dos impactos positivos e negativos da parceria entre o poder público local e o mercado imobiliário.

Os projetos de menor escala e que não utilizam o setor imobiliário como força motriz para as transformações desejadas, como o Centro Vivo e o Complexo Ver-o-Peso, abrem espaço para uma participação mais efetiva da sociedade civil, embora na prática ainda haja dificuldade de parcerias sustentadas ao longo do tempo. Para isto, é necessário avançar nas estruturas de gestão dos projetos. O Distrito de Design, em Buenos Aires, apresentou uma evolução no sentido de ter uma instituição gestora, o Centro Metropolitano de Design, a quem cabia o fomento de parcerias com novos empresários, profissionais e entidades sociais com interesse e vocação para interagir com as atividades desejadas para a área.

Dowbor (1996) ressaltou a importância do compromisso do governo local com o desenvolvimento local para que as ações tenham resultados positivos sobre o desenvolvimento. Desta forma, o governo local pode articular a mobilização das capacidades locais com potencial para alterar a dinâmica social. Este compromisso do governo local foi observado no Distrito Criativo De Design de Buenos Aires, embora não sob o título de desenvolvimento local. Neste caso ocorreu a conciliação da requalificação de um bairro que estava parcialmente desocupado devido à reestruturação econômica da cidade com a busca de geração de emprego e renda, baseado em uma vocação do município. No entanto, é interessante ressaltar que, embora o projeto visasse a qualidade de vida das pessoas que fossem viver e trabalhar no distrito, bem como seu desenvolvimento econômico e social, a estratégia criada para isto se relacionava com o contexto global, ao criar uma marca que fosse interessante e competitiva para o mercado internacional.

Ainda, segundo Dowbor (1996, p 38) “o governo local pode atuar como articulador de ações que envolvem diversos espaços de intervenção (no sentido de espaço físico, mas também econômico)”. Para isto é fundamental identificar as oportunidades que as dinâmicas locais colocam e desenhar ações articuladoras, com o governo local tomando iniciativa e não só se colocando à espera de iniciativas externas. Torna-se fundamental analisar que tipo de oportunidades podem despertar o interesse dos agentes econômicos locais em função das características daquela economia e sociedade específicas, o que corresponde ao que muitas vezes é classificado como “vocação” do município ou da região. Esta condição não pode, de qualquer forma, desconsiderar as oportunidades e restrições colocadas pelo contexto global.

O protagonismo do poder local é uma característica intrínseca aos projetos urbanos. O fato do poder público ser o protagonista pode dificultar a incorporação da tríade Estado-mercado-sociedade nos projetos urbanos, dependendo da capacidade do governo assumir uma postura de governança ou não.

Mas, para isto, é necessário observar o grau de maturidade tanto do poder público quanto da sociedade e da iniciativa privada para atuarem conjuntamente. Isto depende do avanço das experiências democráticas de um determinado local ao longo da sua história.

Santoro (2005) analisou as críticas sobre o projeto Eixo Tamanduatehy não ter sido mais participativo. Naquele caso, a participação popular se concentrou no âmbito do projeto Cidade do Futuro, que buscou capacitar a população para a participação na construção da política urbana. A municipalidade também exercitava a participação em canais habituais, como o orçamento participativo (OP), mas que é um formato de participação diferente do requerido para o planejamento urbano, uma vez que este visa à implementação de direitos mais universais da cidade, para todos, em contraposição a reivindicações mais pontuais do orçamento participativo. Santoro (2005, p. 19) ressaltou que, no entanto, esse ainda é um processo em construção: “Não é justo cobrar do projeto e do município de Santo André uma responsabilidade sobre participação qualificada em um país onde historicamente essa participação foi sufocada por governos centralizadores e pouco democráticos”.

Esta questão da incipiência dos processos participativos também pode ser destacada em São José dos Campos, onde, até o momento do projeto, nunca havia existido um projeto urbano com experiência participativa, quer seja na sua elaboração ou na implantação. A experiência das oficinas participativas foi bastante inovadora para o contexto local. Tradicionalmente, para validar projetos, o poder público promovia audiências públicas, onde, na prática, o poder de influência da sociedade é limitado. Alternativamente, havia reuniões com grupos específicos, a exemplo da requalificação do calçadão da Rua Sete de Setembro que havia ocorrido anteriormente, onde houve reuniões com os lojistas. O histórico da interação entre poder público e cidadãos em consultas sobre melhorias e novos projetos mostra que estas ocorriam em um momento tardio, quando as propostas já não poderiam ser alteradas.

No quesito participação ainda há uma dificuldade no entendimento do que ela seja e dos formatos que podem ser utilizados, bem como da sua importância. A participação pode ocorrer ao longo do desenvolvimento do projeto, como no caso de São José dos Campos, em que se optou por realizar as oficinas de participação ainda na etapa de diagnóstico para colher os anseios e construir uma visão de futuro pactuada para o projeto. Por outro lado, a participação também pode ocorrer na etapa das propostas, de validação final do projeto e também durante sua implantação. Pode ser utilizada, por exemplo, como uma ferramenta para divulgação e convencimento da aceitação do projeto por parte de alguns atores, como ocorreu em Puerto Madero com a participação de arquitetos locais no concurso de projetos. Também pode se dar de modo mais direto através de articulações setoriais locais realizadas por um órgão que faz a gestão do território, como no caso do Centro Metropolitano de

Design, no Distrito criativo de Buenos Aires, onde há uma articulação direta com os agentes para a atração de empresas para o local. A participação também pode ocorrer em debates mais restritos com grupos específicos, como no caso de Santo André, em que as negociações para a implantação dos empreendimentos e as contrapartidas que seriam exigidas ocorriam diretamente entre o grupo de investidores e o poder público executivo.

A dificuldade reside na reunião entre os agentes interessados e presentes no território para que o projeto urbano seja efetivamente uma ferramenta de negociação e permita a união de diversas visões na busca de um consenso sobre o desenvolvimento desejado para o local. Tradicionalmente no Brasil a participação ocorre em fóruns limitados, como momentos de discussão com os diferentes setores da sociedade civil isolados ou nas audiências públicas, onde o assunto já está pautado e quando o projeto está pronto, formato que tem se mostrado infértil.

A categoria presença de endogenia é pertinente para o projeto urbano quando o foco passa a ser as especificidades dos ativos locais. Mas como o próprio conceito de desenvolvimento local pontua, não necessariamente são características já presentes no local, mas sim potencialidades a serem desenvolvidas e que podem se conectar a estratégias globais. Nos projetos urbanos, às vezes a estratégia é a atração de turistas a partir da criação de cenários espetacularizados na área de intervenção, que, embora não tenham um impacto direto sobre os habitantes locais, trabalham na melhoria da economia urbana com reflexos sobre a cidade. Podemos aqui incluir o caso de Puerto Madero.

Neste caso há uma dificuldade do enquadramento da análise desta categoria. Por um lado, o projeto busca atrair turistas e a instalação de empresas para a área com atuações e públicos diferentes das características originais do local, se distanciando do conceito de desenvolvimento local. No entanto, por um outro aspecto, o local da intervenção estava antes vazio e sem uso e o projeto se vale das suas características históricas, recuperando o patrimônio histórico edificado e preservando a memória da atividade que já foi desenvolvida no local, relacionado ao uso original.

Já no Eixo Tamanduatehy e no Distrito de Design, a situação era de progressivo abandono da área devido à migração ou encerramento das atividades industriais e o enfrentamento econômico e social do município frente ao processo de reestruturação produtiva. Neste quadro, o projeto urbano serviu como um instrumento na busca de uma nova vocação econômica para o município conectada a uma estratégia global, com base espacial na área do projeto, que requalificasse os espaços abandonados da área de intervenção. O Distrito de Design foi mais hábil ao traçar a estratégia baseada na economia criativa, mais especificamente no design, que já estava sendo trabalhado no sentido de criação de uma marca internacional da cidade quando da candidatura à chancela de Cidade do Design pela Unesco.

Em Santo André, talvez porque o município tivesse uma vocação histórica industrial muito arraigada, este não conseguiu identificar uma nova vocação baseada em características do local que o diferenciasse no cenário global. O município apostou inicialmente na atração do terciário avançado, o que se mostrou um erro de estratégia pela proximidade com a cidade de São Paulo e, após a revisão de seus objetivos, focou na conversão dos antigos galpões industriais para as atividades de comércio e serviço sem uma especialidade definida.

A categoria de análise mobilização produtiva do território, uma das principais características destacadas para atingir o desenvolvimento local, demonstrou grande aderência ao conceito apresentado de projeto urbano. No entanto, observa-se uma dificuldade na sua efetivação quando analisados os estudos de caso. Há um claro reconhecimento do projeto urbano como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, mais especificamente no quadro da reestruturação produtiva. A conceituação de projeto urbano também explicitou que este está articulado à solução de problemas socioeconômicos, em oposição aos grandes projetos arquitetônicos com enfoque exclusivo nas intervenções físicas.

Isto porque as experiências mostram que as intervenções físicas não são suficientes para atingir o desenvolvimento de uma determinada área sendo necessário estruturar um programa efetivo para impulsionar avanços econômicos e sociais para que isto de fato aconteça. No entanto, existe uma certa dificuldade dos projetos urbanos avançarem nesta direção. Mesmo os estudos de caso que expressam nos seus objetivos a intenção de desenvolvimento econômico, negligenciam as estratégias que contribuem para o sucesso deste aspecto.

No caso do Distrito de Design de Barracas, o destaque fica para a mobilização produtiva através do Centro Metropolitano de Design contando com o apoio da lei de incentivos fiscais promulgada pelo governo municipal. Já o projeto Puerto Madero e o Estação das Docas utilizaram a estratégia preponderante nas intervenções do tipo *waterfront*, entendendo que a vocação econômica da área, capaz de reverter seu processo de degradação e abandono, era o turismo, em especial do turismo internacional de um público de alta renda. No Puerto Madero, além do turismo, se associou o objetivo de atrair grandes empresas transnacionais e criar um bairro com moradores, trabalhadores e turistas com este perfil elitizado. Santo André buscou inserir a cidade no circuito econômico mundial, na lógica da competição entre cidades, ficando muito aquém dos seus objetivos iniciais, revistos num segundo momento.

Já no caso de São José dos Campos também houve o reconhecimento da importância da mobilização produtiva do território no seu processo de requalificação, destacando a intenção de atrair e desenvolver comércios e serviços, em especial os que gerassem novos fluxos para o centro da cidade.

No entanto, não houve resultados práticos neste aspecto. As hipóteses que explicam isto são: a inexistência de uma equipe multidisciplinar na condução dos trabalhos do projeto urbano para a estruturação desta estratégia; a pouca experiência do poder público em empresariamento urbano, ou seja, pela inabilidade do executivo municipal em estabelecer parcerias com o privado e sociedade civil; e o pouco tempo útil do projeto após a sua formulação.

Esta dificuldade de aproximação entre projeto urbano e desenvolvimento local no sentido da categoria de mobilização produtiva nos faz concordar com Amaral (2005), que aponta que o grau de interdisciplinaridade influencia no modelo de planejamento e gestão urbanos. Ou seja, os projetos urbanos são objetos da área específica do urbanismo e em sua maioria são coordenados e concebidos por arquitetos urbanistas com o apoio de uma equipe da mesma área. Dificilmente a equipe é multidisciplinar, conforme uma das críticas já apontadas no projeto Centro Vivo.

Inicialmente havíamos elencado uma quinta categoria de análise para discutir as características do desenvolvimento local nos projetos, que era a temática da sustentabilidade, por ser uma constante no discurso dos diversos conceitos.

No entanto, ao longo dos estudos de caso, optamos por excluir tal categoria, pois observamos que a questão da sustentabilidade se encontrava apenas no nível conceitual e do discurso e não encontrava espaço, na prática, nos casos de projeto urbano elencados. No entanto, é pertinente destacar que, dentre os diversos aspectos relacionados à sustentabilidade, o que mais se observou nos projetos urbanos estudados foi a busca da sustentabilidade financeira e da capacidade de perpetuidade, de se regenerar e sobreviver a médio prazo, em especial quando houver troca de governo. Isto porque os projetos urbanos são associados como marcos importante para os governos e são bastante destacados no processo político-eleitoral. Mas, para sua manutenção ao longo do tempo, é preciso torná-la uma política de Estado e não de governo.

No âmbito dos projetos urbanos, tais características estão mais relacionadas à discussão contemporânea sobre resiliência urbana, que é a capacidade de se reformular e adaptar perante grandes impactos e buscar novo equilíbrio para a sua sobrevivência. Além disto, as demais categorias de análise, tais como as parcerias institucionais, em especial as para além do poder público municipal, a participação da sociedade e também a mobilidade produtiva do território contribuem para esta sustentabilidade ao longo do tempo. Por isto, optou-se por retirar a categoria da sustentabilidade da estrutura desta dissertação. No entanto, para a discussão sobre os projetos urbanos e sua relação com o desenvolvimento local, é válido destacar alguns pontos, em especial no tocante à continuidade dos projetos estudados.

Tendo em vista que o conceito de projeto urbano que está sendo adotado nesta dissertação o entende como uma ferramenta que contribui com o desenvolvimento local, fica claro que este não é um processo que se consolida em curto prazo e também não depende apenas de ações do poder público local, mas também de um conjunto de parceiros que interagem naquele território. Então, estruturar mecanismos que contribuam com a continuidade do projeto, inclusive com capacidade de reavaliá-lo ao longo do tempo e ajustar as suas características e estratégias de acordo com o local, é fundamental para atingir os objetivos do projeto urbano e também para se tornar uma ferramenta efetiva de desenvolvimento local.

Um último ponto a ser destacado é a polarização político-ideológica dos projetos e sua relação com os projetos urbanos e o desenvolvimento local. Os dois projetos de Belém foram realizados por administrações políticas com ideologias contrárias, sendo que o Complexo Ver-o-Peso era do governo municipal de esquerda (PT) e o Complexo Estação das Docas era do governo estadual de direita (PSDB). O primeiro possuía maior aderência com o desenvolvimento local, com clara intenção em ser aderente com a cultura local e voltado ao público usuário do local, com características populares, enquanto o segundo emergiu de uma diretriz não participativa e com o objetivo de atrair um público externo ao local, tanto a classe de alto poder aquisitivo que não frequentava a região quanto turistas nacionais e internacionais.

No entanto, ao se analisar os casos argentinos, tal antagonismo não se confirma. Ambos seguiram preceitos ideológicos neoliberais, voltados para o posicionamento global da cidade. O Puerto Madero se desenvolveu sob o governo de Carlos Menem (1989-1999) e o Distrito de Design sob o governo de Macri (2007-2015). O primeiro deu início à introdução de conceitos do neoliberalismo na Argentina e o segundo, embora fosse oposição ao primeiro, deu continuidade a isto. Mesmo assim, o Distrito de Design se destacou pela aderência às características do desenvolvimento local, enquanto o Puerto Madero se afasta disto.

Também o projeto Eixo Tamanduateí de Santo André, que era de um governo de esquerda (Celso Daniel do PT), buscou o posicionamento do município no circuito global, contratando consultores internacionais que não conheciam a realidade local para contribuir com a ampla repercussão do projeto no cenário nacional e internacional. O projeto contou com a consultoria de Garay, que foi o coordenador do Puerto Madero e o catalão Joan Busquets, um dos arquitetos urbanistas contratados para a proposta dos conceitos iniciais, também urbanista do Puerto Madero, criticado por sua influência neoliberal de exclusivo favorecimento do mercado imobiliário. Por outro lado, este foi o único dos estudos de caso que declarou explicitamente o objetivo de ser um projeto de desenvolvimento local. O caso de Santo André traz o exemplo de um planejamento estratégico de

cidade na busca da construção de um modelo de desenvolvimento local, resultando em um modelo híbrido que não atingiu os seus objetivos neste aspecto, embora tenha contribuído com melhorias para a cidade, em especial para a sua transição econômica.

No caso do Centro Vivo em São José dos Campos, as oficinas de colaboração se tornaram uma grande oportunidade para que novas formas de captar as contribuições dos cidadãos fossem experimentadas. Houve dificuldade inclusive de convencer o poder público a experimentar tal metodologia, uma vez que não haviam regras tão restritas para a participação como as que tradicionalmente se utilizavam anteriormente. O processo foi uma iniciativa da consultoria realizada pelo IPPLAN, que desenvolvia o projeto em apoio à prefeitura municipal.

Neste projeto, para melhorar a instância de participação, optou-se por realizá-la ainda na fase de diagnóstico para que os anseios da sociedade fossem incorporados já na definição do problema-chave do projeto e não quando o projeto já estivesse pronto, como ocorria nas audiências públicas dos demais instrumentos de planejamento urbano. Além disto, optou-se por uma metodologia onde a população tivesse uma participação mais ativa, de construção coletiva, vivida na prática, de modo que os participantes fossem protagonistas do resultado. Além disto, foi considerada a frequência dos eventos, para que fosse possível acumular conhecimento do contexto ao longo do processo e para que os participantes se familiarizassem com as dinâmicas de grupo.

Para além do exposto, o que permanece é que os projetos urbanos têm sido utilizados, desde sempre, como instrumento de gestão urbana com as mais diversas intenções, independentemente do posicionamento político-ideológico de seus governantes. A visibilidade que o ambiente construído tem assumido na contemporaneidade é que torna o projeto urbano um grande instrumento de ação política, ainda que, muitas vezes, passe ao largo das reais demandas da sociedade que o acolhe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; ALVIM, Angelica Aparecida Tanus Benatti. **Cidade e espaço público**: considerações sobre o papel dos projetos urbanos em áreas alvo de Operações Urbanas em São Paulo. Enampur, 2013

ALBURQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. **A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil**. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Orgs.). Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

ALLIS, Thiago. **Projetos urbanos e turismo em grandes cidades**: o caso de São Paulo. Tese (doutorado) FAU USP. São Paulo, 2012

ALVIM, Angelica Aparecida Tanus Benatti; ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; MORAES, Luís Gustavo Sayão de. **Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo**: limites, desafios e perspectivas. Cad. Metrop., São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233, jan/jun 2011

AMARAL, Márcio Douglas Brito. **A Guerra das Águas**: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

ARAÚJO, Kleyferson Porto de. **Desenvolvimento Econômico Local em Porto Alegre e Santo André**: um estudo sobre o papel das administrações municipais frente ao mainstream político e acadêmico conservador. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, IEUnicamp, 2004.

ARMELINI, Angela Inês M. S. Quintino. **A preservação do patrimônio em Santo André**: uma avaliação sobre a contribuição do uso cultural em imóveis tombados. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ARRUDA, Euler Santos. **Porto de Belém do Pará**: origens, concessão e contemporaneidade. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

BALSAS, Carlos José Lopes. **O urbanismo comercial e as parcerias Público-Privado para a Gestão do centro das cidades**, ensinamentos da Experiência estrangeira. Lisboa: Observatório do comércio/ University of Massachusetts, 2000.

BAYARDO, Rubens. Políticas Culturales y Economía Simbólica de las Ciudades: “Buenos Aires, en todo estás vos”. **Latin American Research Review**, p. 100-128, Vol. 48, Special Issue, 2013.

BEZZON, José Carlos Faim. **O planejamento para o desenvolvimento local em cidades “gloais” brasileiras**: em direção ao novo modus operandi de gestão e produção da cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda E.; VAINER, Carlos B.; CANTO, Bárbara; BENEDICTO, Danielle B. M; GUTERMAN, Bruna; PICINATTO, Leonardo. **Grandes intervenções nas metrópoles brasileiras**: um contraponto entre os projetos Ver-o-Peso e Estação das Docas em Belém do Pará. In: XI Encontro nacional da ANPUR, 2005, Salvador, BA. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005.

BORTHAGARAY, Juan Manuel. **El desarrollo urbano del antiguo Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires**. Diseño y Sociedad, Primavera 2005. p. 60-67.

BRAGA, Tania Moreira. **Desenvolvimento Local Endógeno: entre a competitividade e a cidadania**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 5, p. 23-37, 2002.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUENOS AIRES: Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. **Anuario de Industrias Creativas Ciudad de Buenos Aires 2010**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Observatorio de Industrias Creativas, 2011. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/oic/anuarios>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BUENOS AIRES: Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. **Anuario de Industrias Creativas Ciudad de Buenos Aires 2011**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Observatorio de Industrias Creativas, 2012. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/oic/anuarios>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BUENOS AIRES. Ministerio de Desarrollo Económico. Dirección de Economía Creativa. **Distrito de Diseño**. s/d. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos/distritodedisenio>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BUENOS AIRES. Ministerio de Desarrollo Económico. Dirección de Economía Creativa. **Los distritos creativos del sur**. 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/los-distritos-creativos-crecen-en-el-sur>>. Acesso em 06 abr. 2016.

CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D'Almeida. **Visões do Desenvolvimento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Brasileiras**. Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/visoes-do-desenvolvimento-local-uma-analise-comparada-de-experiencias-brasileiras/>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

CLARIN. **De mercado del pescado a polo del diseño**. Buenos Aires: Diario Clarín, 08 out. 2010. Disponível em: <http://www.clarin.com/capital_federal/mercado-pescado-polo-diseno_0_349765132.html>. Acesso em: 06 abr. 2016.

COMPANS, Rose. **O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, N. 1, p. 91 a 114, 1999.

CUENYA, Beatriz. **Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 185-212, jan/jun 2011

CUENYA, Beatriz; CORRAL, Manuela. **Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires**. EURE (Santiago), Santiago, v. 37, n. 111, p. 25-45, mayo 2011. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000200002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 27 jan. 2016.

DINIZ, Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. **Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local**. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). Economia Regional e Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DOWBOR, Ladislau. **A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento**. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). Desenvolvimento Local. São Paulo: Pólis, 1996.

DOWBOR, L; POCHMANN, M., (Orgs.) **Políticas para o Desenvolvimento Local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. V Conferência das Cidades - Câmara Federal. Texto de apoio às discussões. 02 dez. 2003.

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado, (Org.) **Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local**. São Paulo, Instituto Pólis, 2002. 184p. (Publicações Pólis, 40).

FRANCO, Augusto. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

GACETA, Redacción. **Enrique Avogadro, el argentino que le apuesta al talento como insumo de la industria**. El País, Buenos Aires, 14 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/cultura/noticias/enrique-avogadro-argentino-le-apuesta-talento-como-insumo-industria>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

GALVANESE, Horácio Calligaris. **Dinâmica econômica, desenvolvimento urbano e o novo papel do poder local – o caso de Santo André**. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GARAB, Yamila. **El Centro Metropolitano de Diseño festejó sus diez años**. Buenos Aires: Diario Clarín, 09 nov. 2013. Disponível em: <http://arq.clarin.com/disenio/Centro-Metropolitano-Disenio-festejo-anos_0_1026497812.html>. Acesso em: 09 abr. 2016.

GARAY, Alfredo M. Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero. Artículo publicado en **Puerto Madero Waterfront**, Liernur, J. (editor). Harvard University Graduate School of Design, Prestel, collection CASE, Nº 6, 2002. Disponível em: <<http://www.itemciudad.org/boletin/boletin3-acerca-de-la-gestion-de-pus-las-ensenanzas-de-puerto-madero-alfredo-garay.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

GUEVARA, Tomás Alejandro. **La renovación como estrategia de desarrollo urbano en Buenos Aires (1996-2011)**. Apuntes vol.26 no.2, p. 68-79. Bogotá July/Dec. 2013. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.APC26-2.redb>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

GUTIÉRREZ, Victoriano Sainz. **El proyecto urbano en España**. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos. Sevilla: Universidad de Sevilla; Junta de Andalucía, 2006.

HERRERA, Clarisa. **El Distrito de Diseño de Buenos Aires, la meca del diseño en América Latina**. Panamerican World. 10 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.panamericanworld.com/es/articulo/distrito-de-diseno-de-buenos-aires-meca-del-diseno-america-latina>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (IPPLAN). **Plano estratégico Centro Vivo: O Centro que queremos em 2022**. São José dos Campos, 2012.

INSTITUTO PAULO MARTINS. **Ver-o-Peso da Cozinha Paraense**. Site sobre o festival gastronômico. Disponível em: <<http://www.veropesodacozinhaparaense.com.br>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

JAJAMOVICH, Guillermo. **Do Parque Espanha ao Puerto Madero** – Projetos urbanos e gestão entre Argentina e Espanha. In: CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos (orgs.). *Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Masquatro Editora: Porto Alegre, 2013.

JOSEPH, Isaac. **Belém: paisagem, coisa pública**. *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro. ano 18, n. 1-2. jan-dez. 2004. p. 41- 90.

KLINK, Jeroen. Planejamento, estratégia local e complexidade: uma reinterpretação do legado do projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V.13, N.1. Maio, 2011. P. 119-135.

KRUSE, Fabiana. **Intervenções em Centros Urbanos**: o caso da antiga área portuária de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes**: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012

LIMA, José Júlio; SANTOS, Luciana G. Teixeira. **Janelas para o rio**: projetos de intervenção na orla urbana de Belém do Pará. In: VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard. *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri: Ed. Manole, 2015.

LUNGO, M. **Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana**. *Cadernos IPPUR-UFRJ*. Rio de Janeiro, v. XVIII, n. 1 e 2, pp. 11-29, 2004.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. Tese (doutorado) – FAUUSP, São Paulo, 2010

MARICATO, Erminia T. M.; FERREIRA, João Sette Whitaker Ferreira. **Operação Urbana Consorciada**: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento Local**: questões conceituais e metodológicas. In: *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002

MODERNA BUENOS AIRES. **Ex Mercado Concentrador Mayorista de Pescado MCBA - Centro Metropolitano de Diseño**. Moderna Buenos Aires. Disponível em <<http://www.modernabuenosaires.org/obras/ex-mercado-concentrador-mayorista-de-pescado-mcba---centro-metropolitano-de-diseno>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

NAKANO, Kazuo. **Eixo Tamanduatehy - Santo André/SP**. In: FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado, (Org.) *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. São Paulo, Instituto Pólis, 2002. 184p. (Publicações Pólis, 40)

NEVES, Maria Fernanda Britto et al. Reconversão de áreas portuárias abandonadas e atividades terciárias – casos das cidades de Santos e Belém. **Patrimônio: Lazer & Turismo**, v. 6, n. 5, jan.-fev.-mar./2009, p. 95 - 112

NOBRE, Eduardo A. Cusce. **Projetos Urbanos Contemporâneos**: uma pequena apresentação. In: Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 1, 2010, Rio de Janeiro. Arquitetura, cidade, paisagem e território: percursos e perspectivas. p. 211-212. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010

NOVAES, Jurandir Santos de. **Território e Lugar**: a construção democrática da metrópole - O Congresso da Cidade de Belém do Pará. Tese (Doutorado em Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

OLIVEIRA NETO, Francisco Abraão Gomes de. **Análise das relações sociais e econômicas no comércio atacadista de pescado fresco no mercado do Ver-o-Peso, em Belém-Pará**. Dissertação. (Mestrado em Agronegócio) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento local**: como fazer? Brasília: SEBRAE, 2008.

PAULA, Juarez de. **Políticas de apoio ao Desenvolvimento Local**. [s. d.] Disponível em: <<http://dowbor.org/mural/ldmural2.asp?cmdEnter=Consultar>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

PECIÑA, J. **Distrito de Diseño**: Buenos Aires piensa el diseño desde el Sur. Revista 90 + 10, Buenos Aires, Ago. 2012, nº39. Disponível em: <http://90mas10.com/2012/08/24/distrito-de-diseno-bs-as-piensa-el-diseno-desde-el-sur_1513/>. Acesso em: 06 abr. 2016.

PINHO, Rodrigo Altair. **Santo André**: (Re) ordenação espacial e implicações do período técnico-científico-informacional a partir dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **A orla de Belém**: intervenções e apropriação. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades Criativas**: da teoria à prática. São Paulo: SESI-SP editora, 2012

REIS, Ana Carla Fonseca. **Cidades criativas, turismo cultural e regeneração urbana**. s/d. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/cidadescriativas/ana-carla-fonseca-cidades-criativas.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

RODRÍGUEZ, María C.; MEJICA, Soledad Arqueros; RODRÍGUEZ, María F.; ZAPATA, María C.; SCHETTINI, Mariana Gómez. **La política urbana “pro”**: Continuidades y cambios en contextos de renovación en la ciudad de Buenos Aires. Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 11 - Nº 11 (Octubre 2011)- Pp. 101-121

SANTO ANDRÉ. **Eixo Tamanduatehy**. Santo André, 1999, CD-ROM.

SAKATA, Margarida Noube. **Novos instrumentos de gestão urbana e regional**: Santo André e o caso do Projeto Eixo Tamanduateí. Pós v.16, n. 25. São Paulo. Jun. 2009. P. 186-199

SANTORO, Paula. **Relação entre políticas territoriais e reestruturação econômica**: a Operação Urbana Eixo Tamanduatehy, Santo André – São Paulo. Instituto Polis, 2005.

SILVA, Christian Luiz; BASSI, Nadia Solange Schmidt. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: SILVA, Christian Luiz (org.). Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012

SILVEIRA, Caio Márcio. **Desenvolvimento local**: marcos conceituais e históricos. Rede Dlis, 29 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/textos/desenvolvimento-local-marcos-conceituais-e-historicos/>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

SMITH, Neil. **A gentrificação generalizada**: de uma anomalia local à “regeneração urbana como estratégia urbana local. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006

SOMEKH, Nadia; CAMPOS NETO, Candido Malta. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. Arquitectos, São Paulo, 059.01, Vitruvius, 2005, disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp>. Acesso em: 13 set. 2014.

SOMEKH, Nadia. **Construção social da cidade**: desenvolvimento local e projetos urbanos. In: DOWBOR, L; POCHMANN, M., (Orgs.) Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

TEIXEIRA, Luciana Guimarães. **Intervenções em áreas portuárias e revitalização urbana**: caso da zona portuária de Belém do Pará. Dissertação (mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003.

TOMAZI, Vicente Torres. **Urbanização Turística em Belém – PA**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro - RJ – Brasil. Maio de 2011.

VALVERDE, Rodrigo R. H. F.. **A Rede de Cidades Criativas da UNESCO e o desafio das indústrias culturais latino-americanas**. In: XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2013, Lima. Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos, 2013. v. 1. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/37.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

VARGAS, Heliana Comin. **A localização comercial não se define por “decreto”**. 19 set. 2015. Artigo disponível em: <www.labcom.fau.usp.br>. Acesso em: 26 out. 2016.

VARGAS, Heliana Comin. **O lugar do turismo nas teorias de desenvolvimento**: da Tríade Marshaliana às Cidades Criativas. In: VARGAS, Heliana Comin; PAIVA, Ricardo Alexandre. (Org.). Turismo, Arquitetura e Cidade. São Paulo: Manole, 2016.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de. **Intervenções em centros urbanos**: objetivos, estratégias e resultados. In: _____ (Orgs.). Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados. 3. Ed. Barueri: Manole, 2015.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard. **Reflexões finais e lições possíveis**. In: _____. Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados. Barueri: Ed. Manole, 2015.

VASCONCELLOS, Lélia Mendes de; MELLO, Maria Cristina Fernandes de. **Re: atrás de, depois de...** . In: VARGAS, H. C.; CASTILHO, A. L. H. (Orgs.). Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, Estratégias e Resultados. 3. Ed. Barueri: Manole, 2015

VIDELA, Eduardo. **La ciudad estrenó un centro de diseño que incubará proyectos**. Diário Página 12, Buenos Aires, 01 dez. 2001. Disponível em: < <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-19/pag18.htm> >. Acesso em: 09 abr. 2016.