

| 810 | VISÕES COMPARTILHADAS, VISÕES DIVERGENTES DO
ESPAÇO PÚBLICO. UMA COMPARAÇÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA DE ESPAÇO PÚBLICO EM BOGOTÁ E NO RIO DE JANEIRO
(1992-2008)

Ana Marcela Ardila Pinto

Resumo

Baseados em um exercício de pesquisa comparada, este trabalho visa identificar semelhanças e diferenças na forma de *apropriação* do modelo de planejamento estratégico catalã pelos agentes públicos locais, no que respeita à importância atribuída à produção de projetos de espaços públicos nas cidades de Bogotá e do Rio de Janeiro entre 1992 e 2008. Analisa-se o papel do espaço público nos marcos normativos criados em cada cidade, os ritmos de investimentos e se propõe uma tipologia de intervenções em termos dos critérios construtivos definidos pelos promotores destes projetos. Queremos propor que a apropriação deste modelo de planejamento por estes agentes locais implicou a institucionalização de formas de conhecimento e visões de cidade que orientaram a produção de projetos de espaço público. Este processo de institucionalização permitiu a construção de um acervo comum de categorias de classificação e visões de ordem sobre o espaço público e procedimentos para a execução prática, que foi compartilhado por cariocas e bogotanos. Entretanto, este acervo comum foi recontextualizado a partir de um processo de reflexão que incorporou a interpretação desses agentes sobre suas próprias realidades locais e que esteve associado à produção de diferentes formas de produção dos projetos no espaço urbano.

Palavras-chave: Projetos de espaço público, Bogotá, Rio de Janeiro, Política urbana, planejamento estratégico

I. Introdução

Em um momento recente, duas realidades urbanas que para muitos teriam pouco em comum, entrecruzaram suas histórias: Bogotá e Rio de Janeiro. A imagem de uma cidade fria, localizada a 2600 metros de altura, centro nacional de comércio, serviços e atividades financeiras da Colômbia, no meio dos Andes colombianos, percorrida por personagens reservados, pouco teria a ver com a cálida capital fluminense, banhada pelas águas do Atlântico e destacada no mundo inteiro pela produção de petróleo, pelo carnaval e pela abertura de seus habitantes.

Se pensarmos na sua configuração espacial, as distancias seriam ainda maiores. Bogotá, herdeira de uma tradição urbanística vinculada à matriz hispânica, caracterizada pelo predomínio do modelo urbano de xadrez, com uma baixa presença de migrantes internacionais,

seria pouco comparável com uma cidade caracterizada por um desenho mais curvilíneo de suas ruas e por um maior grau de cosmopolitismo de seus moradores. Entretanto, Bogotá e Rio de Janeiro compartilham mais do que sua posição no subcontinente sul-americano, o tamanho similar de sua população entre seis e sete milhões de habitantes, os níveis elevados de pobreza, segregação, violência e favelização (Quesada, 2006), bem como sua posição de centralidade econômica, política e cultural na rede urbana nacional.

Ambas as cidades experimentaram transformações similares nas suas formas de gerir e intervir seus espaços urbanos. Ao longo da década de noventa e, em parte da seguinte, os agentes públicos locais cariocas e bogotanos decidiram incorporar propostas de um *modelo* de produzir a cidade que rapidamente conseguiu uma posição relevante no campo do planejamento e a gestão urbana. Trata-se do planejamento estratégico catalã, inspirado na experiência de renovação urbana de Barcelona. Este *modelo* foi difundido por expertos catalães a través do “Centro Ibero americano de Desarrollo Estratégico Urbano” **Fuente especificada no válida.**, da prefeitura de Barcelona e foi apoiado ativamente por organismos multilaterais como a agência Hábitat das Nações Unidas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Duque, 2008).

Entre outros princípios, os promotores do planejamento estratégico valorizam a realização de projetos de intervenção em detrimento de grandes planos de ordenamento e zoneamento urbano, a flexibilização normativa em lugar da especialização funcional das áreas, a participação entre agentes públicos e privados na gestão urbana em oposição ao planejamento estatal ou à primazia dos grandes agentes privados, a revalorização do espaço urbano construído em lugar da expansão suburbana, e a preferência do transporte público em relação ao automóvel (Borja & Muxi, 2003)

Entretanto, um dos elementos centrais da proposta consiste na produção de espaços públicos. Para os representantes deste modelo, a criação de espaços públicos permite requalificar áreas degradadas, melhorar a mobilidade e acessibilidade, recuperar as áreas centrais, reintegrar os tecidos urbanos, reordenar os usos e definir os processos de crescimento e expansão da cidade. Abrangem projetos de paisagismo, mobiliário, sinalização, e adequação viária, com os objetivos de aumentar a competitividade urbana, promover a acessibilidade, o potencial máximo de reencontro social, o reforço da arte e dos elementos simbólicos da identidade urbana (Berdoulay & Morales, 1999, p. 89). De acordo com Jordi Borja, na cidade

catalã, foram construídas praças para a requalificação dos antigos e degradados centro e porto e das estações ferroviárias, abertura de avenidas e aproveitamento de velhas infraestruturas viárias, reconversão de vias rápidas em alamedas para pedestres, criação de parques urbanos, jardins, logradouros, novos equipamentos, entre outros automóvel (Borja & Muxi, 2003).

Para os agentes locais sul americanos a renovação urbana de Barcelona e sua proposta de transformar a cidade a partir da construção de espaços públicos constituiu uma experiência replicável nas suas próprias realidades locais. Desta forma, espaços antes considerados como elementos decorativos, luxos desnecessários, ou quesitos acessórios nos orçamentos das grandes obras de infraestrutura, foram concebidos como intervenções fundamentais e legítimas para transformar a paisagem urbana.

Baseados em um exercício de pesquisa comparada, este trabalho visa identificar semelhanças e diferenças na forma de *apropriação* deste modelo de planejamento, no que respeita à importância atribuída à produção de projetos de espaços públicos nas cidades de Bogotá e do Rio de Janeiro. Para tal fim, analisaremos a gestão dos prefeitos locais Antanas Mockus (1995-1997 e 2001-2004) e Enrique Peñalosa (1998-2000) para o caso de Bogotá e no Rio de Janeiro, Cesar Maia (1992-1996, 2000-2004 e 2005-2008) e Luiz Conde (1997 - 1999).

Queremos propor que a apropriação deste modelo de planejamento por estes agentes locais implicou a institucionalização de formas de conhecimento e visões de cidade que orientaram a produção de projetos de espaço público. Este processo de institucionalização permitiu a construção de um acervo comum de categorias de classificação e visões de ordem sobre o espaço público e procedimentos para a execução prática, que foi compartilhado por cariocas e bogotanos. Entretanto, este acervo comum foi recontextualizado a partir de um processo de reflexão que incorporou a interpretação desses agentes sobre suas próprias realidades locais e que esteve associado à produção de diferentes formas de produção dos projetos no espaço urbano.

Configurou-se então um processo de construção intersubjetiva de cada realidade urbana, que se alimentou tanto das propostas do *modelo*, como sua resignificação segundo as condições urbanas de Bogotá e do Rio de Janeiro. Desta forma, encontramos que nas duas cidades, os agentes públicos atribuíram um papel central ao espaço público, tal como foi promovido pelo planejamento estratégico, mas houve diferenças significativas na forma como esses projetos foram concebidos e executados.

Consideramos que esta perspectiva de análise permite discutir a ideia estruturalista e determinista que permeia grande parte dos trabalhos sobre esta temática. Encontramos que para uma porção importante de autores de participam deste campo acadêmico, as formas de conhecimento constituem apenas reproduções das estruturas de dominação engendradas pelas forças econômicas do modo de produção capitalista, ou falsas consciências e manipulações que escondem os interesses de classes sociais específicas.

A partir deste marco de interpretação, os agentes que participariam neste tipo de projetos agiriam apenas só como reprodutores que servem aos interesses do processo de acumulação de capital e reprodução da estrutura de classes, especialmente dentro da nova fase de intensificação da globalização e da expansão multinacional. Para este grupo, os projetos de espaço público em diferentes espaços urbanos são definidos essencialmente como estratégias locais de city marketing para integrar as cidades aos mercados globais . Entre os principais autores associados a esta perspectiva estão David Harvey (2006), Don Mitchell (2003) e Sharon Zukin (1995).

Para analisar esta relação entre formas de conhecimento e procedimentos nos processos de produção de projetos de espaço público, baseamos este trabalho nas contribuições do sociólogo Harold Garfinkel e do geógrafo James Duncan. Ambos os autores consideram que as construções subjetivas são estruturadas pela realidade, mas ao mesmo tempo, também a estruturam, definem a situação, em uma relação de interdependência. No mesmo sentido, acreditam que há uma consistência significativa entre essas formas de conhecimento com as realizações e procedimentos práticos.

Para Garfinkel (2006), reconhecido etnometodólogo, as formas de conhecimento são construídas intersubjetivamente pelos agentes que participam na definição de uma situação determinada. Essas formas se institucionalizam, ganham um caráter permanente, naturalizado, razoável, a modo de um acordo compartilhado que não precisa de uma justificativa. Viram métodos, entendidos como regras de classificação e codificação e ordenamento da realidade, que são replicadas e empregadas para compreender novas situações, para prescrever o futuro e, sobre tudo, para criar procedimentos e realizações práticas.

Ainda que Garfinkel tenha se preocupado de maneira mais específica com as formas de classificação e conhecimento que os indivíduos constroem na sua vida cotidiana, nos assuntos da vida diária, também discutiu como nas organizações funcionam esses mesmos métodos. Nas organizações desenvolvem-se categorias e procedimentos institucionalizados que permitem aos

indivíduos ordenar o mundo, tomar decisões que aos olhos dos participantes são transparentes e justificáveis. Funcionam também como mecanismos racionais e coerentes em termos da relação entre atividades, procedimentos e recursos empregados. São usados como marcos para classificar as situações cotidianas, para resolver os problemas de indexação ou incorporação de situações novas e para criar procedimentos ad hoc que permitam resolver dificuldades associadas com a ambiguidade.

Uma perspectiva similar foi proposta por James Duncan (2004) para compreender o papel das formas de representação sobre a cidade na produção do espaço urbano. Para este geógrafo os diferentes agentes urbanos constroem formas de representação, metáforas da cidade que configuram marcos de interpretação para compreender e ordenar o espaço urbano e para agir e transformar a cidade. Estas representações, criadas nos âmbitos do planejamento, da academia, como da própria ação política, têm uma função discursiva, mas também eminentemente prática. Baseado nesta noção de caráter construtivista, Duncan e Ley (1982) consideram que aspectos como a posição de classe no modo de produção, as formas de dominação entre classes ou os processos de acumulação, não são forças ontológicas fixas, mas marcos de interpretação que são interpretados e resignificados pelos agentes. Em consequência, a forma como os agentes definem aspectos tais como o espaço urbano, sua própria identidade de classe e as institucionais locais nas quais participam, contribui na estruturação das suas ações.

No intuito de estabelecer este processo de institucionalização e as formas de apropriação do *modelo* de planejamento estratégico catalã em Bogotá e no Rio de Janeiro tentaremos estabelecer continuidades e descontinuidades entre as formas como foi construído o conceito de espaço público pelos agentes urbanos públicos locais e os procedimentos práticos que foram desenvolvidos no processo de produção deste tipo de espaços. Para a compreensão das formas classificação e definição da situação, nos apoiamos na análise dos marcos normativos criados em cada cidade para orientar os investimentos (planos diretores, planos estratégicos, normatividade para a construção, manuais urbanos, etc.). Para identificar a relação entre a definição local do conceito e os procedimentos, analisamos os ritmos de investimentos e construímos uma tipologia de intervenções em termos dos critérios construtivos definidos pelos promotores destes projetos.

II. O espaço público, um conceito recontextualizado localmente

De forma similar à proposta catalã automóvel (Borja & Muxi, 2003), os agentes locais cariocas e bogotanos conferiram ao espaço público o papel de contribuir na transformação e revitalização do espaço urbano, especialmente em aquelas áreas degradadas dos centros ou em espaços desfuncionalizados como consequência das mudanças na localização do setor produtivo. Também consideraram que este tipo de intervenções aumentam a integração social e fortalecem o sentido de pertença à comunidade urbana, por meio da criação de referências de identidade; melhoram as diferentes funções e estruturas urbanas, como a mobilidade e a acessibilidade, a preservação do patrimônio ambiental e cultural e o controle do crescimento; e incrementam a competitividade da cidade, particularmente das áreas de comércio e serviços.

Acreditamos que esta visão comum do papel do espaço público foi, em parte, produto de um processo de construção coletiva, no qual participaram acadêmicos, políticos, representantes de agências de cooperação internacional, entre outros. Particularmente políticos e especialistas bogotanos e cariocas trabalharam ativamente nas oficinas de formação de líderes, formularam acordos de cooperação, integraram redes de troca e contrataram a assessoria de profissionais e técnicos catalães. É bem reconhecida a assessoria de Jordi Borja e do arquiteto Oriol Bohigas no desenho do plano estratégico do Rio de Janeiro, do programa Rio-Cidade, na revitalização urbana da praça XV e no programa Favela Bairro (Domingues, 1999). E no caso bogotano, Jordi Borja, representante do Cideu, trabalhou ativamente no desenho do plano estratégico de Bogotá em 1993 e foi assessor dos processos de planejamento e descentralização da prefeitura.

A influência desta perspectiva de planejamento é notória nos instrumentos de planejamento e gestão criados durante as diferentes administrações de Cesar Maia, Luiz Conde, Antanas Mockus e Enrique Peñalosa. É possível observar nestes instrumentos a redefinição do arranjo normativo da política pública local, manifesta na intensificação do papel do espaço público como elemento ordenador da vida urbana. Este conceito foi definido como o lugar onde se realiza o ideal político do espírito democrático e de convívio civilizado e como um ideal estético, onde é possível o desfrute coletivo da beleza.

Tal é o caso do Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996), documento publicado pela Prefeitura que, embora não tenha adquirido o estatuto de norma, orientou a política carioca durante os governos de Cesar Maia e Luiz Conde. Em comparação com os marcos normativos

promulgados por governos anteriores, o espaço público figura neste documento de forma mais intensa e articulada com a visão estratégica do projeto de cidade que os prefeitos procuraram promover. Este instrumento marca uma clara diferença em relação ao Plano Diretor de 1992 criado durante a prefeitura de Marcelo Alencar, onde o espaço público teve uma menção bastante marginal e foi considerado fundamentalmente como um meio de desenvolver processos de requalificação urbana localizados de forma pontual nas diferentes áreas de planejamento.

O Plano Estratégico *Rio, Sempre Rio*, formulado com assessoria direta de Oriol Bohigas e o arquiteto português Nuno Portas (Domingues, 1999). , incorpora as diretrizes do planejamento estratégico barcelonense, divulgadas pelo Cideu e Jordi Borja. Sua intenção é criar um instrumento flexível para intervir na cidade e superar o que eles consideravam os obstáculos à aplicação das diretrizes apresentadas nos planos anteriores (Agache, Doxiadis, Pub-Rio, Plano Diretor). Propõe-se uma nova concepção do planejamento capaz de "*mobilizar os atores sociais que serão agentes de transformação do Rio de Janeiro*" (Prefeitura do Rio de Janeiro, 1996, p. 19)

O documento considera o planejamento estratégico como o instrumento ideal para a tomada de decisões políticas em razão de sua flexibilidade normativa, a adaptação aos contextos internacionais e a participação de agentes sociais e empresariais. Esta forma de planejamento é oposta ao que eles denominam como o planejamento de médio e longo prazo, considerado rígido frente às mudanças urbanas (1996, p. 96).

Na visão estratégica do plano, o espaço público aparece, já na introdução, como um bem polivalente. É valorizado em termos de seu potencial paisagístico, como parte da "*moldura natural de uma das cidades mais deslumbrantes do mundo*". É vinculado com os conceitos de qualidade de vida e democracia, entendida a partir da ideia de acessibilidade de todos os cidadãos: "*A qualidade de vida é certamente influenciada pelos espaços públicos que estão democraticamente à disposição de todos*". Relaciona-se com os aspectos da forma da cidade, o carisma da população, e sua atratividade. "*Viver no Rio é estar em contato com esta cultura marcada pela diversidade e criatividade com o lazer que tira partido das praias e esquinas, e com o esporte que é capaz de criar "moda" e inventar novas formas de superação*" (1996, p. 18).

Em um sentido similar, os instrumentos de política urbana bogotana propõem uma definição do espaço público que abrange elementos políticos, estéticos e funcionais. Antes das administrações de Mockus e Peñalosa, a normatividade local já reconhecia o papel deste bem na

estrutura do planejamento urbano. No Acordo 6 (1990), que estabeleceu o Estatuto para o ordenamento físico do município, o espaço público foi concebido como objeto e elemento estruturante do planejamento, conjuntamente com o ordenamento das mudanças e do crescimento físico da cidade (Artigo 1), enquanto todas as regulamentações sobre sua produção e uso foram consideradas como instrumentos do primeiro nível de planejamento.

Em continuidade com esta visão, mas de forma mais aprofundada, durante o período de estudo as intervenções no espaço público são consideradas chaves para refundar a vida coletiva, aumentar a qualidade de vida e do ambiente dos cidadãos (Decreto 619, Artigo 1 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000), construir uma cidade em escala humana que garanta o direito de todos e propiciar a constituição de formas de convívio civilizadas (Plano Por la Bogotá que queremos, Artigo 13 (Concejo Distrital de Bogotá, 2008).

Vinculam-se as intervenções em praças, parques ou passarelas com propósitos tais como tornar bela a cidade, valorizar o patrimônio cultural e ambiental, no intuito de gerar ambientes que promovam o desenvolvimento individual e coletivo. Assim, por exemplo, no artigo 13 do plano de governo de Enrique Peñalosa se considera que o espaço público é o ambiente fundamental do indivíduo e da sociabilidade urbana e, portanto, a construção de cenários de encontro significa a refundação do contrato social dos habitantes com a cidade (2008).

Nos instrumentos bogotanos e cariocas também identificamos uma forte continuidade no que diz respeito ao caráter funcional do espaço público, concebido não como fim, mas como um meio, uma estratégia. A construção desses espaços é associada com a ideia de transformação física e com o papel do Estado como agente promotor destas mudanças. Trata-se então não só de uma intenção de redefinição do contrato social, como também do arranjo espacial. Não é então coincidência a ligação permanente da categoria com termos como requalificação, renovação ou revitalização, tal como foi proposto pelos expertos catalães.

Entretanto, estas semelhanças em relação ao papel do espaço público nas duas cidades terão desdobramentos diferenciados na construção de um conjunto de regulações relativas a aspectos como o controle, o uso e a apropriação destes cenários pelos cidadãos. Em Bogotá, tanto os arranjos normativos como as ações de governo se integraram em uma política articulada a partir de princípios gerais de ordenamento para a cidade entendida como um todo sistêmico; enquanto no Rio de Janeiro seu desenvolvimento esteve mais atrelado a uma leitura que salientou o caráter particular das formas de uso dos espaços em uma escala de bairro.

Em Bogotá cria-se um arranjo normativo mais estrutural, que permeou os diferentes instrumentos de ordenamento, gestão e planejamento, além de uma organização burocrática mais especializada. O espaço público é incorporado na formulação dos Planos Diretores, dos planos de governo de cada prefeito e dos planos que orientam a construção de equipamentos, especialmente durante os mandatos dos prefeitos Enrique Peñalosa e Antanas Mockus. Ele aparece como parte substantiva dos objetivos, dos instrumentos de gestão, objeto de regulação específica e de desenvolvimento de um corpo administrativo.

Também foram formulados vários instrumentos normativos e de gestão para a educação da cidadania e o uso *civilizado* do espaço público. Em 1997, o prefeito Antanas Mockus expediu uma “*Carta de Civilidad*” para estabelecer um conjunto de “...*Reglas mínimas y límites claros, aceptados y respetados por todos. Reglas que nos indiquen cómo actuar ante los otros en cada circunstancia, y qué esperar de cada quien, facilitando y mejorando las relaciones, aún las más anónimas*” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997). Este projeto normativo foi promulgado com modificações sob a forma do instrumento denominado “*Código de Policía de Bogotá*” em 2003 pelo “*Concejo de la Ciudad*” (2003)

O caso do Rio de Janeiro apresenta algumas diferenças significativas. Ainda que tenham sido promulgados inúmeros decretos, leis, portarias e projetos destinados à definição da localização do mobiliário, controle de estacionamento, condições de acessibilidade, regras de uso de praças, parques, jardins ou da publicidade exterior, esses instrumentos apresentam um caráter casuístico e fragmentado por bairro ou área de planejamento (Nacif, 2007). De acordo com os dados de Valverde, podemos identificar um crescimento no número de disposições relativas à gestão do espaço público na cidade. Assim, em 1992 foram decretadas 37 disposições; entre 1993 e 1996, 146; de 1997 a 2000, 167; e entre 2001-2002, 111 (Valverde, 2007, p. 12).

Contrastando com a ideia de cultura cidadã do governo bogotano, o caso carioca parece apresentar a mesma dispersão das propostas reguladoras. Não foram encontrados documentos de política pública que estabelecessem critérios referentes à modificação das práticas dos cidadãos no espaço público. De acordo com alguns dos informes da gestão das prefeituras de Maia (1993) e Conde (2000), foi possível identificar algumas ações visando ao desenvolvimento de atividades artísticas, campanhas cívicas para motivar a disposição adequada do lixo e a importância da limpeza, promover o uso dos cenários de encontro, evitar a pichação de muros,

monumentos e equipamentos públicos, entre outros. Porém, não se identifica uma visão norteadora do conjunto de atividades, como aconteceu efetivamente no caso bogotano.

III. A produção de espaços públicos e a institucionalização local das práticas

A preocupação com a criação de espaços públicos não é apenas uma construção discursiva ou de instrumentos formais de planejamento. Atendendo as diretrizes do planejamento estratégico de superar os grandes planos urbanos e a ênfase na regulação urbanística dos modelos anteriores, os governos locais cariocas e bogotanos executaram numerosos projetos de intervenção, com critérios semelhantes, ainda que com ênfases locais.

No intuito de determinar as ações dos governos locais e o papel do espaço público ao longo do período, comparamos a estrutura de investimentos públicos e identificamos alguns tipos de intervenções no espaço. A partir destes elementos, encontramos que durante o período analisado, os agentes locais bogotanos e cariocas decidiram orientar grande parte de seus recursos disponíveis na produção de espaços de convívio e encontro para os cidadãos. Parques, praças, calçadas, calçadões, ruas e avenidas foram renovadas, com novo mobiliário, redes de serviços, iluminação, obras de paisagismo.

Em termos agregados, a estrutura das despesas de capital executadas nos governos dos quatro prefeitos¹ evidencia que este tipo de intervenções assumiu um “lugar” prioritário nas preferências de investimento e atingiu valores representativos ao longo do período estudado. Contudo, o peso relativo no conjunto das despesas não foi constante, apresentando algumas flutuações, expressando as diferenças na definição da situação construída por estes agentes locais.

Dadas as dificuldades para estabelecer o peso dos investimentos em espaços públicos no total das despesas das prefeituras, analisamos as despesas de capital e as destinadas aos espaços públicos pela Secretaria de Obras Públicas (SOP) do Rio de Janeiro e o “*Instituto de Desarrollo Urbano*”(IDU) de Bogotá, instituições especializadas na produção de projetos desta natureza. O valor relativo dos investimentos em espaço público são semelhantes nas duas cidades. Durante o período analisado, os prefeitos bogotanos despenderam 10,4% do total de investimentos na

¹ Usamos a série de despesas de capital para o Rio de Janeiro do IPEA (2011), e para Bogotá da Câmara de Comércio (2005). Para as duas cidades os dados foram deflacionados para valores de 2008.

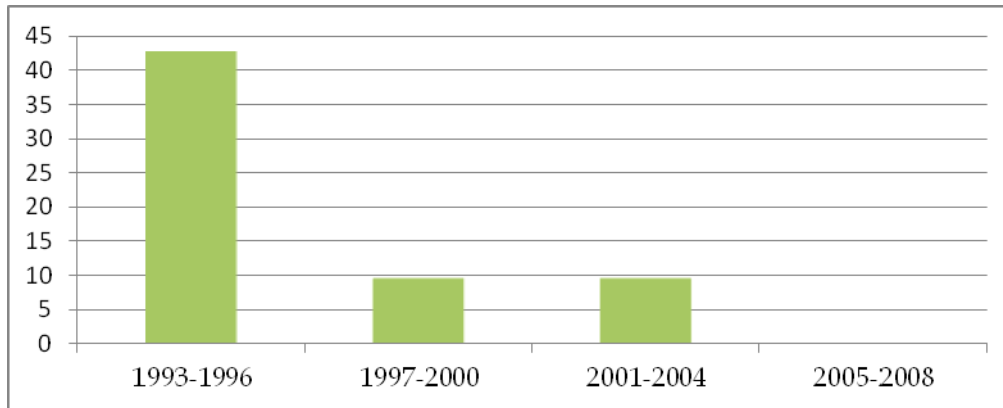
produção de calçadas, passarelas, praças, instalação de mobiliário, calçadas e vários projetos de requalificação urbana no centro da cidade. No Rio, para o projeto Rio-Cidade foram gastos 9,2% do total das despesas de capital.

Apesar da similaridade na proporção dos investimentos, há diferenças importantes em relação à sua distribuição no tempo. No Rio de Janeiro, a maior parte (mais de 40%) os investimentos se concentraram durante o primeiro governo de Cesar Maia. Nas gestões seguintes estas despesas não atingiram sequer 10% do total das despesas de capital. Durante o primeiro período foram investidos mais de R\$ 480 milhões de reais. No ano seguinte as despesas alcançaram R\$ 343 milhões, o equivalente a apenas 9,5% do total de investimentos. No último período registra-se uma forte queda na proporção investida nestes projetos, atingindo R\$ 16 milhões, valor equivalente a 0.4% do total das despesas de (superior a 4 bilhões de reais).

Em Bogotá, durante o governo de Enrique Peñalosa, investiu-se a maior proporção de recursos em projetos de espaços públicos, mais de 2.700 milhões de pesos. No governo seguinte, de Antanas Mockus, esta participação apresentou uma redução drástica, e atingiu apenas 6% (885 milhões de pesos) do total das despesas de capital, mas não desapareceu como praticamente aconteceu no caso carioca. Nos seguintes gráficos podemos observar esta tendência.

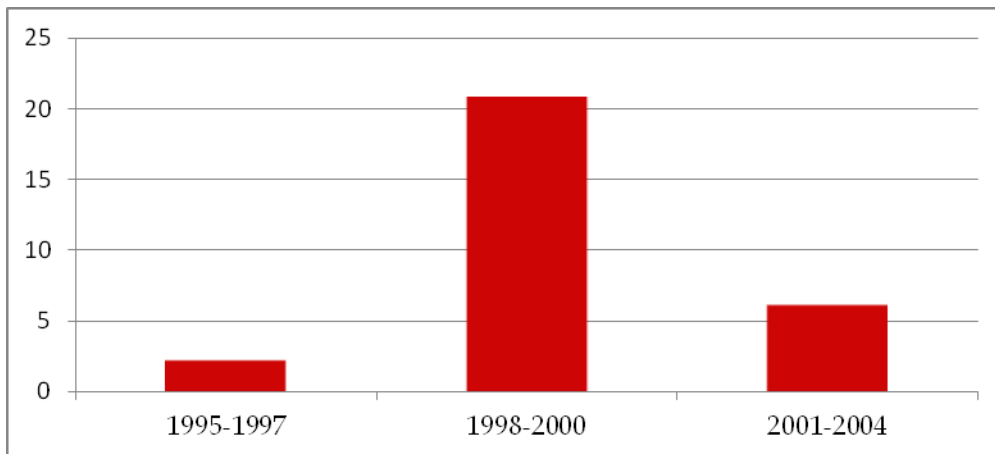
Estes dados permitem demonstrar que nas duas cidades o espaço público desempenhou um papel significativo em relação a outros investimentos, de tal forma que os prefeitos não só valorizaram este bem nos seus discursos e nos arranjos normativos, como na distribuição dos recursos públicos disponíveis. Ainda que também esse papel não foi constante e, pelo contrário, observa-se um período de maior concentração seguido por uma queda relativa de sua participação nas despesas de capital, particularmente na última parte do período estudado.

Gráfico 1
Participação porcentual dos investimentos em espaços públicos no total das despesas de capital no Rio de Janeiro entre 1993 e 2008 (Projetos Rio-Cidade e Urbe-Cidade)



Fontes: Cálculos próprios baseados nos dados de despesa do IPEA e comunicação pessoal com funcionários da Riourbe, Empresa Municipal de Urbanização e Coordenadoria Geral de Obras (CGO) da Secretaria de Obras Públicas do Rio de Janeiro.

Gráfico 2
Participação porcentual dos investimentos em espaços públicos no total das despesas de capital em Bogotá entre 1995 e 2004



Fontes: Cálculos próprios baseados em dados da Câmara de Comércio de Bogotá (2005) para as despesas de capital e nos Programas Anuais de Investimento fornecidos pela Direção de Planejamento do Instituto de Desarrollo Urbano, IDU em arquivo digital.

Os dados também contribuem para a identificação de algumas características específicas do desenvolvimento da política local. De forma consistente com o papel que lhe foi atribuído nos arranjos normativos, o espaço público assumiu em Bogotá uma função mais estruturante, um processo de institucionalização mais forte e como consequência, uma permanência mais

sólida nos orçamentos. No Rio de Janeiro parece existir uma variabilidade maior, de tal forma que os prefeitos, em razão de suas decisões estratégicas, associadas à realização dos jogos Panamericanos, reduziram os investimentos nos programas Rio Cidade e Urbe Cidade até quase eliminá-los de suas preferências.

Em relação à articulação dos objetos no espaço, observamos tipologias de intervenção bem diferenciadas nas duas cidades. Estas diferenças são consistentes com as lógicas de construção de marcos normativos analisadas acima. Enquanto no Rio de Janeiro as intervenções se caracterizaram pela formulação de um projeto urbano integral para cada área de implantação, visando o reforço da identidade dos bairros, em Bogotá há uma dispersão em relação ao tipo de intervenção, porém, com uma maior homogeneidade na proposta formal de desenho.

Os projetos cariocas caracterizaram-se, entre outros elementos, pela requalificação de áreas centrais existentes e pelo reforço de novas centralidades. O projeto é concebido como uma ação pontual de revitalização de áreas, que haviam sofrido um forte processo de degradação e desordem urbana. De acordo a sua visão dos gestores, estas obras geram custos mais baixos do que as grandes obras de renovação, além de menores impactos sobre o deslocamento de grandes contingentes populacionais (Prefeitura do Rio de Janeiro, 1996)

A requalificação de 44 áreas realizada neste marco foi realizada visando o reforço da identidade de bairro, lugar de destaque de elementos da memória histórica. Mediante a disposição de elementos como mobiliário urbano, luminárias ornamentais, desenho das calçadas com motivos específicos e monumentalidade nas áreas centrais de intervenção se pretendeu reconstituir a atratividade e a memória dos centros de bairro. A realização de concursos arquitetônicos e urbanísticos e a contratação de escritórios de arquitetos diferentes para o desenho de cada um dos projetos constituíram a expressão administrativa desta visão de projeto urbano (1996, p. 30).

O caso bogotano apresenta algumas discontinuidades importantes em relação ao que os gestores consideram um projeto de espaço público, ainda que os objetivos de melhoria da sociabilidade, acessibilidade, segurança e atratividade dos lugares prevaleçam. Em primeiro lugar, em Bogotá, os projetos de requalificação e renovação urbana ocorreram paralelamente. Ao contrário do Rio de Janeiro, os gestores de projetos de espaços públicos decidiram enfrentar os protestos e os grandes custos envolvidos no deslocamento da população, tanto de moradores como de comerciantes, especialmente no centro da cidade. Durante os governos de Antanas

Mockus e Enrique Peñalosa executaram-se importantes projetos tais como a renovação da praça de San Victorino, ocupada por vendedores ambulantes e barracas de comércio, e a renovação de uma cracolândia de mais de 16 hectares em pleno centro da cidade.

Em segundo lugar, os projetos de requalificação urbana não foram concebidos sob uma ideia unificada de intervenção, em termos de um projeto integral para um área urbana particular. Ao contrário, foram articulados em termos de sua definição como objetos físicos em diferentes escalas. Assim são considerados como projetos, a produção de uma passarela, de um parque, de uma alameda, ou o conjunto de espaços públicos para o sistema de transporte BRT Transmilenio.

Com base nos informes de gestão do Instituto de Desarrollo urbano (2000) e da Prefeitura (2000), é possível identificar pelo menos dois tipos de projetos: Em um primeiro grupo incluímos as propostas de desenho caracterizadas pela definição de uma área de intervenção linear: Vias comerciais em áreas centrais, calçadas, eixos viários do sistema de transporte de massa Transmilenio e ciclovias. Em um segundo grupo, classificamos os projetos caracterizados por privilegiar áreas mais amplas, tais como praças, parques urbanos ou de conservação ambiental. Durante o governo de Antanas Mockus foram construídos 67 parques, 474 pequenos parques e 41 áreas verdes. No governo de Peñalosa foram construídos 877 parques pequenos (menores de 1 Ha) 16 parques zonais e 19 foram adequados.

Em terceiro lugar, ainda que haja uma grande diversidade de projetos, observa-se uma forte articulação na proposta de desenho formal, visando a homogeneização dos espaços numa imagem única para toda a cidade. Esta articulação é produto da elaboração de um conjunto de critérios construtivos, adotados nos arranjos normativos na forma de manuais, que dizem respeito às condições de implantação dos espaços, aos materiais empregados para sua construção, assim como também à centralização dos processos de desenho urbano nas mãos de instituições especializadas.

Ao contrário da proposta carioca, baseada na identidade dos bairros, os projetos bogotanos promovem uma visão integradora do desenho urbano, a partir da continuidade formal dos espaços. Desta forma, os elementos do mobiliário, as calçadas ou passarelas aparecem como um pano de fundo bastante neutro, sem destaque particular. Só alguns lugares de importância metropolitana ganharam objetos capazes de romper com esta continuidade, por meio da instalação de monumentos, do paisagismo, ou do desenho arquitetônico de

equipamentos. Podemos mencionar, por exemplo, as bibliotecas nos parques metropolitanos, o Eje Ambiental, o Parque Tercer *Milenio* ou o Parque *del Renacimiento*.

Observa-se então uma forte continuidade entre as duas cidades na intenção de ordenar, embelezar, organizar e promover o uso dos espaços públicos, apoiada em argumentos de melhoria da qualidade de vida, revitalização da vida urbana, ou de garantia da segurança e da acessibilidade. Contudo, as propostas de desenho tiveram expressões formais diferenciadas e contribuíram para a constituição de imagens singulares de cidade.

IV. Comentários finais

Consideramos que o espaço público foi uma categoria relevante nos processos de planejamento e gestão de Bogotá e do Rio de Janeiro durante os últimos vinte anos. Sob a influência do modelo de planejamento catalã, esta categoria foi incorporada na política pública, nos arranjos normativos e nos orçamentos públicos, como um elemento central nos processos de requalificação e reordenamento das cidades. Foi associada às funções paisagísticas, ambientais, de mobilidade urbana, de revitalização da atividade econômica e de melhoria das relações de convivência cidadã. Entretanto, as propostas do planejamento estratégico foram (re)significadas pelos agentes públicos para atribuir sentidos à própria definição da realidade de cada cidade, produzindo adaptações segundo as visões urbanas construídas localmente.

V. Bibliografia

Berdoulay, V. & Morales, M., 1999. Espace public et culture: strategies barcelonaises. *Géographie et cultures*, No. 29, pp. 79-96.

Borja, J. & Muxi, Z., 2003. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

Domingues, L. C. S. M., 1999. *Projeto urbano e planejamento: o caso do Rio Cidade*. Rio de Janeiro: Tesis Doutorado. IPPUR-UFRJ.

Duncan, J. & Duncan, N., 2004. *Landscapes of privilege. The politics of the aesthetic in an american suburb*. New York: Routledge.

Duncan, J. & Ley, D., 1982. Structural Marxism and Human Geography: A Critical Assessment. *Annals of the Association of American Geographers*, March , 72(1), pp. 30-59.

Duque, I., 2008. *Planeamento urbano em Bogotá 1994-1997. La construcción de un modelo*. Barcelona, Geocrítica.

Garkinkel, H., 2006. *Estudios en etnometodología*. Barcelona, México, Bogotá: Anthropos, Unam, Universidad Nacional de Colombia.

Harvey, D., 2006. The political economy of public space. In.: *The politics of public space*. New York: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 17-34.

Mitchell, D., 2003. *The right to the city*. New York: The Guilford Press.

Nacif, C. L., 2007. *Legislação urbana, política, conflitos e implicações espaciais na cidade do Rio de Janeiro (1993-2004)*. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Valverde, R., 2007. *A transformação da noção de espaço público: a tendência à heterotopia no Largo da Carioca*. Rio de Janeiro: Tesis doutorado em Geografia. UFRJ-PPGG.

Zukin, S., 1995. *The cultures of cities*. Oxford: Blackwell Publishing.

Fontes:

Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997. *Carta de Civilidad. Proyecto de Acuerdo 051 de 1997 para reemplazar el código de Policía de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

_____. 2000. *Decreto 619 de 2000. Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital..* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento de Planeación Distrital.

_____. 2000. *Informe de Gestión: Estamos creando una nueva ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Cámara de Comercio de Bogotá, 2005. *Observatorio de Finanzas Públicas Distritales*. [Online]. Available at: http://camara.ccb.org.co/documentos/892_2006_6_22_9_30_37_obs_finanzas4.pdf. [Acesso em 10 Octubre 2010].

Concejo Distrital de Bogotá, 1990. *Acuerdo 6. Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito*. [Online]. Available at: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>. [Acesso em 5 agosto 2010].

_____. 2003. *Acuerdo 79 de 2003*. [Online]. Available at: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp. [Acesso em 15 Enero 2010].

_____ 2008. *“Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -Por la Bogotá que Queremos”..* Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe Bogotá.

Instituto de Desarrollo Urbano, 2000. *Gestión 2000. Nuevo concepto de ciudad.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ipea, 2011. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA.* [Online]. Available at: [http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1190986098&Tick=1297522711553&VAR_FUNCAO=Ser_Temas\(125\)&Mod=R](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1190986098&Tick=1297522711553&VAR_FUNCAO=Ser_Temas(125)&Mod=R). [Acesso em 20 Janeiro 2011].

Prefeitura do Rio de Janeiro, 1993. *Informe da gestão municipal 1993-1996.* Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro.

_____ 1996. *Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. Rio sempre rio.* Rio de Janeiro: Imprensa da cidade.

_____ 1996. *Rio Cidade: O urbanismo de Volta à rua.* Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro.

_____ 2000. *Informe de gestão municipal 1997-2000.* Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.