

CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE GRANDE PROJETO URBANO A PARTIR DAS DETERMINAÇÕES DA POLÍTICA ECONÔMICA E DE SUAS CARACTERÍSTICAS URBANÍSTICAS

Daniel Medeiros de Freitas
NPGAU/UFMG
danielmedeirosdefreitas@gmail.com

1. Introdução

O termo Grande Projeto Urbano (GPU), objeto integrante de uma pesquisa de doutorado em andamento, vem sendo utilizado para definir uma série de intervenções urbanas em todo o mundo, devido, sobretudo, à semelhança tipológica entre os espaços urbanos produzidos. O contato mais detido com este objeto revela, no entanto, um agrupamento de falsos equivalentes que ao mesmo tempo em que dialogam através da divulgação das chamadas “boas práticas” de política urbana, guardam profundas diferenças processuais e contextuais, envolvendo diferentes agentes e características territoriais.

Para melhor delinear o conceito busca-se a articulação entre duas abordagens. A primeira, a relação de dependência entre este tipo de intervenção urbana e as inflexões na política econômica mundial, na qual os GPUs se tornam tanto objeto preferencial de investimento de capital, quanto instrumento de materialização de espaços urbanos necessários para novos modos de acumulação. A segunda abordagem, a discussão dos aspectos urbanísticos das intervenções identificadas como GPU pela literatura sobre o tema, incluindo a identificação dos tipos ideais de projetos urbanos, as características invariantes em relação a prazos, gestão e área de intervenção, problematização de suas diferentes configurações, articulação com política urbana e peculiaridade de contextos e territórios.

2. Os Grandes Projetos Urbanos como produto das determinações da economia global sobre a política urbana

O uso recente de termos como *Megaprojets* e *Large Scale Urban Development Projects* orienta, na maioria das referências trabalhadas, a delimitação e críticas ao nosso objeto de estudo, os Grandes Projetos Urbanos (GPUs). De um lado, o termo Megaprojeto é utilizado para além da questão urbana, identificando ações de diversas naturezas que envolvam grande volume de capital e complexidade de gestão. Flyvberg (2014), por exemplo, identifica como Megaprojeto as grandes obras de infraestrutura, equipamentos e edificações (incluindo os GPUs), as grandes barragens hidrelétricas, a mineração, as fusões ou aquisições corporativas, a exploração espacial, a construção de aceleradores de partícula, entre outras realizações dos mais diferentes segmentos e setores da economia. Ainda que trate de objetos tão distintos, duas características apresentada pelo autor tem relação direta com os GPUs.

A primeira, a avaliação de que os Megaprojetos, quase sempre, combinam sucesso técnico com fracasso financeiro. Ou seja, são caracterizados por custos e prazos além do planejado e, também, pela utilização ou indução de desenvolvimento aquém da expectativa inicial. Esta característica merece ser destacada em um momento no qual, cada vez mais, os Megaprojetos se desenvolvem em esquema de parceria público-privada em um contexto no qual o Estado tradicionalmente assume de modo desigual os riscos e prejuízos do projeto. Especificamente sobre os Megaprojetos realizados em área urbana o autor identifica como são frequentes os casos de atrasos ou implantação parcial, um investimento de risco tanto para o investidor privado quanto para o poder público que o promove (FLYVBERG, 2014).

“Alguns argumentam que há projetos, incluindo os nossos preferidos, que jamais seriam realizados se não estivesse envolvida alguma forma de ilusão sobre os custos e benefícios. A ponte do Brooklyn em Nova Iorque e o Big Ben, em Londres, por exemplo, tinham excesso de custos de 100 e 200% respectivamente; o Sydney Opera House de 1.400%. Se os verdadeiros custos fossem conhecidos, essas maravilhas arquitetônicas não poderiam ter sido construídas. Essa ilusão é necessária para a ação e para a requintada arquitetura, ou é esse o argumento.”. (FLYVBERG, 2005, pg.21, tradução nossa)

A segunda característica levantada por Flyvberg é a de que Megaprojetos se desenvolvem sobre quatro dimensões ou “*the four sublimes*” (FLYVBERG, 2014): (a) a tecnológica, no qual os projetos buscam sempre romper os limites da ciência, e que inclui, no campo do planejamento urbano, o refino e importação de técnicas de desenho urbano e soluções urbanas e arquitetônicas; (b) a política, no qual o projeto funciona como visibilidade para

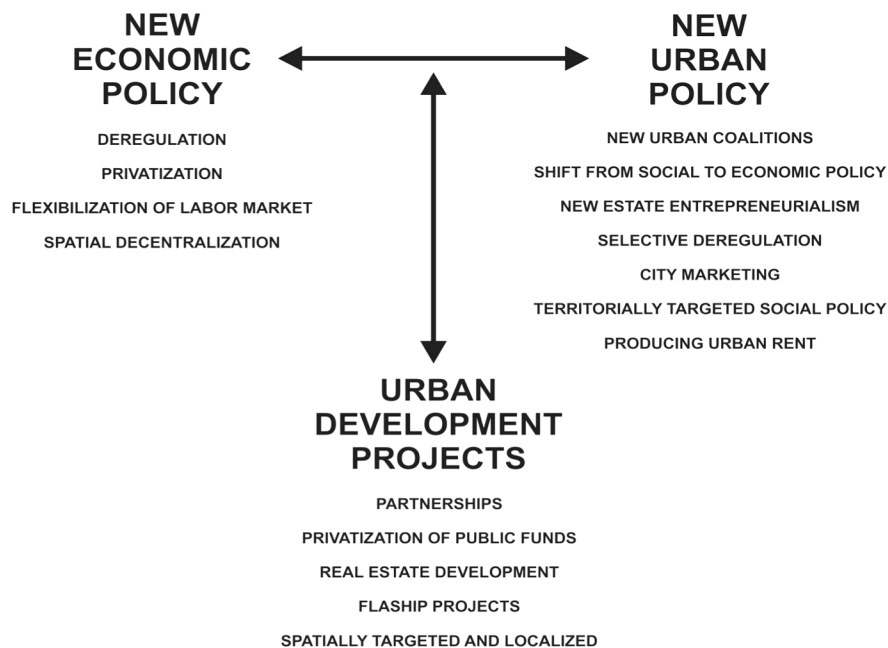
empreendedores e formação de consenso cívico; (c) a econômica, no qual o projeto funciona como instrumento de desenvolvimento econômico e acumulação do capital; (d) e a estética ou simbólica, no qual o projeto busca um ideal icônico e emblemático.

No limite entre o campo da política econômica e o campo da política urbana, Altshuler e Luberoff (2003), estudando o contexto norte americano, utilizam o termo Megaprojeto para classificar uma série de intervenções associadas a investimentos públicos durante o pós-guerra. Para os autores, tal como no autor anterior, os megaprojetos incluem não apenas as modificações físico-territoriais, como também:

“(...) uma série de mudanças profundas que ocorreram durante a segunda metade do século XX envolvendo as políticas de investimentos em larga escala do governo em infraestrutura para o capital – megaprojetos, denominamos assim – para revitalizar as cidades e estimular o seu crescimento econômico.” (ALTSHULER & LUBEROFF, 2003, pg.2, tradução nossa)

O esquema formulado por Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (Figura 01) sistematiza a relação entre os projetos de desenvolvimento urbano e a política econômica. Para caracterizar a política econômica, os autores destacam a desregulamentação das restrições locais à lógica do capital globalizado, a privatização das instituições, a flexibilização das leis trabalhistas e a descentralização espacial das atividades e centros de decisão.

FIGURA 01. Relação entre GPUs, política urbana e política econômica



FONTE: Elaborado por Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002)

Além das quatro características apresentadas, Brenner e Theodore (2002) descrevem duas outras que definiriam uma nova política econômica, delineada em função de inflexões na economia mundial a partir da década de 1970, em resposta, sobretudo, à perda de lucro das indústrias de massa e a crise do chamado estado de bem estar social. A primeira característica, o que os autores chamam de dependência do capital em relação ao Estado, ou seja, apesar de uma ideologia que prega o contrário, existe uma contínua dependência do capital a investimentos públicos e regulações institucionais para sua viabilização, ainda que estas estruturas não ofereçam, em longo prazo, bases para uma forma sustentável de capitalismo. Neste sentido, a desregulamentação e privatização citadas por Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), não implicariam, na prática, em diminuição do papel do Estado, mas sim em uma inflexão de sua postura frente às determinações de ordem econômica privada.

A segunda, a transformação que o processo orientado pelo mercado vem exercendo diretamente sobre as cidades, que se tornam sua principal e crucial arena geográfica, ou seja, seria nas cidades onde a principal estratégia de gerenciamento e redução de crise estaria sendo articulada. Os autores argumentam que essas transformações se materializam em intensa ação físico-territorial na qual “as configurações de organização territorial que impulsionaram o período anterior de expansão capitalista são jogadas no lixo e reformuladas, a fim de estabelecer uma nova malha locacional para o processo de acumulação” (BRENNER & THEODORE, 2002, pg.355). Mais do que entender a condição das cidades como arena desse

conflito entre o antigo e o novo modelo de estruturação físico-territorial da expansão capitalista, reforça-se o caráter complexo e multifacetado deste processo nas cidades, que se tornam o objeto central da implementação de políticas experimentais, inovações institucionais e projetos político-ideológicos de transposição e regulamentação das novas regras do mercado de capitais global sobre as políticas locais.

“Neste contexto, as cidades - incluindo suas periferias suburbanas - tornaram-se cada vez mais importantes alvos geográficos e laboratórios institucionais para uma variedade de experiências de políticas neoliberais, de marketing territorial, empresas e zonas de capacitação, abatimentos fiscais locais, empresas de desenvolvimento urbano, parcerias público-privadas e novas formas de urbanismo locais para políticas de assistência trabalhista, esquemas de reabilitação de propriedades, projetos de incubadora de negócios, novas estratégias de controle social, policiamento e vigilância, e uma série de outras modificações institucionais dentro do aparelho estatal local e regional”. (BRENNER & THEODORE, 2002, pg.368, tradução nossa).

Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), alinhados com o protagonismo das cidades identificado por Brenner e Theodore, reforçam o papel do capital investidor internacional como ponto focal de condução dos processos de recriação das cidades e acrescentam a noção de competitividade entre cidades, como principal motivação:

“Velhas formas e funções, configurações políticas e organizacionais tradicionais, tinham que dar lugar a uma nova urbanidade, uma urbanidade visionária que estaria suportando os testes impostos por uma ordem mundial, presumivelmente liberal. Reposicionar a cidade no mapa do cenário competitivo significava reimaginar e recriar o espaço urbano, e não apenas aos olhos dos planejadores e vereadores e mães, mas principalmente para o estranho, o investidor, desenvolvedor, homens ou mulheres de negócios, ou turistas endinheirados”. (pg.545, tradução nossa)

Sobre a descentralização espacial identificada no esquema inicial como uma das características da nova política econômica, Majoor (2008) observa o fato desse novo receituário de planejamento, diferente dos modelos anteriores, se distribuir independentemente dos centros urbanos tradicionais, resultando em uma ação distribuída globalmente em função das novas configurações de investimentos do mercado internacional. Segundo o autor:

“Eles estão se tornando mais dependentes de mercados voláteis e da localização das empresas que operam internacionalmente e que estão dispostas a pagar por elevados custos locacionais. No entanto, a bem sucedida atração dessas empresas muitas vezes se estende para além da esfera de influência do próprio projeto urbano”. (MAJOOR, 2008, pg.28, tradução nossa)

De volta ao esquema da figura 01, uma característica da nova política urbana seria a superação das políticas sociais em detrimento do privilégio ao desenvolvimento econômico. Neste contexto, o empreendedorismo e o lucro do mercado imobiliário se articulam com discursos de promoção das cidades para competição global, demandando uma desregulamentação seletiva do aparato regulador estruturado no período anterior e uma substituição do antigo modelo tecnocrático, concentrado na mão do Estado, por um modelo de múltiplas competências público-privadas. Segundo Lima Jr. (2012) a alteração provoca uma deformação no campo ao permitir que agentes privados disponham de maiores condições para interferir e orientar o debate em torno do planejamento. Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), reforçam a tendência autocrática e excludente da nova política urbana, fundamentada na parceria com investidores privados. Segundo os autores, implanta-se uma fragmentação institucional de governança plural, exigindo, em nome de uma maior flexibilidade e eficiência, uma redistribuição de competências e poderes, no qual diferentes pontos de vistas são alinhados e negociados preferencialmente entre as partes interessadas (*stake-holders*).

A esta nova configuração se sobrepõe uma revisão no papel do Estado, sobretudo no campo da política urbana, que migra do papel de regulador da ação do mercado sobre o espaço urbano, para um papel de empreendedor. Conforme observa Compans (2005), a governança vem dando lugar a uma “aliança desenvolvimentista” onde o setor privado assume não o papel de promotor, mas de articulador da política urbana. A principal, e mais grave, distorção é o abandono da agenda de reforma urbana e redistribuição de renda, com privilégio da eficácia administrativa em detrimento da justiça social, uma vez que o novo modelo “só ocorre quando existe uma perspectiva de lucratividade assegurada, em geral vinculada à valorização imobiliária ou à concessão de serviço público” (COMPANS, 2005, pg.261).

Finalmente, uma última característica que vem definindo a política urbana atual e que se relaciona de forma mais direta aos Grandes Projetos Urbanos é a substituição da figura do plano de longo prazo, instrumento preferencial do planejamento urbano regulador, pela figura do projeto urbano, instrumento hegemônico da nova política urbana. O termo projeto aqui é

adotado com dupla definição, incluindo tanto o viés de desenho urbano e arquitetônico, quanto o viés gerencial/organizacional que busca um objetivo específico em um tempo estipulado. Nos dois casos, a adoção da figura do projeto vem gerando respectivamente uma dupla desestabilização do campo profissional de arquitetura, urbanismo e planejamento urbano.

A primeira, tal como identificada por Lima Jr. (2012), está associada à boa acolhida dessa opção à configuração dicotômica do universo profissional da arquitetura e urbanismo, no qual o domínio técnico do desenho urbano ou projeto urbano surge como arma de disputa teórico-profissional. Segundo o autor, a crítica ao modelo tradicional de urbanismo de plano e apologia à importância da forma e desenho urbano nas experiências internacionais se baseava em dois pilares: (a) a crítica da normatização frente à necessária flexibilidade das soluções, e (b) a crítica da generalização em relação à especificidade dos espaços urbanos. Este debate gera uma polarização na qual os GPUs aparecem como uma impossibilidade para os planejadores urbanos, uma vez que são projetos determinados e determinantes da acumulação desigual do capital e retrocesso nas práticas de participação e inclusão no planejamento; e uma panaceia para arquitetos urbanistas “de prancheta” (afetos ao *Blueprint Planning*), que identificam nas propostas, além da equalização da crítica acima, a materialização de modelos urbanos utópicos e, certamente, oportunidade profissional atrelada à visibilidade das intervenções.

A segunda desestabilização no campo do planejamento seria a inserção nas instituições e empresas especializadas de um amplo corpo gerencial, sem experiência ou conhecimento específico sobre a política urbana, que confere prioridade aos resultados e prazos gerenciais, geralmente de curto prazo, em detrimento da dimensão analítica e qualidade técnica. Nas instituições de planejamento urbano pode ser observada uma combinação entre a atuação marcadamente gerencial e apolítica – no sentido de que não há problematização do papel do Estado ou da específica da produção do espaço urbano – e a boa acolhida da recente materialização da política neoliberal no espaço urbano através da renovada importação de modelos e teorias espaciais desvinculadas de uma política urbana ampliada. Essa percepção pode ser confirmada por Souza (2011), no momento em que discutindo sobre os conceitos de planejamento e gestão urbana, com foco na equivocada substituição do primeiro termo pelo segundo, o autor observa como “o planejamento vem perdendo espaço diante do imediatismo e do privatismo característico da ação do Estado pós-desenvolvimentista no Brasil” (pg51),

considerando perigosa a tendência “de aplicação da lógica ‘gerencial’ privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou substituindo-a perante uma racionalidade empresarial” (pg.55).

Retomando a Figura 01, o esquema proposto resume como principal produto da nova configuração de política urbana, Grandes Projetos caracterizados por (a) parceria público-privada, (b) privatização dos fundos públicos, (c) desenvolvimento do setor imobiliário, (d) projetos emblemáticos e (e) espacialidades focais e localizadas. As três primeiras características desses projetos, por se referirem ao modo como se viabilizam através de novas configurações do capital investidor, consolida o que foi explicado até o momento. As duas últimas, no entanto, mais relacionadas à espacialidade desses projetos, dão as primeiras pistas do tipo de produto resultante, aspecto que será tratado de modo mais detalhado no item seguinte.

3. Características dos Grandes Projetos Urbanos

Existe uma expressiva variação entre os casos denominados na literatura como Grandes Projetos Urbanos. Um dos fatores que explica essa divergência é o fato de que, para alguns autores, o que define um GPU é eminentemente a forma como o projeto de viabiliza, uma perspectiva próxima à trabalhada no item anterior. Por outro lado, diversos autores, mais próximos do planejamento urbano, urbanismo e arquitetura, e mais interessados nas modalidades de intervenção e nos instrumentos de gestão do solo urbano, os GPUs são definidos a partir de algumas características relacionadas à escala, tempo de execução, finalidade, morfologia urbana e tipologias arquitetônicas.

Inicialmente, sobre a escala da intervenção, a tendência observada é a de que existe uma grande variação pouco discutida sobre a área do que vem sendo chamado de GPU. Colabora para isso o fato do termo ser utilizado para descrever tanto os projetos de intervenção regionais, que articulam propostas pontuais (por exemplo, o corredor industrial de 2.7 km lineares entre Delhi e Mumbai ou o plano de reconstrução de edificações em andamento na Turquia, que prevê a reconstrução de 7 milhões de edificações, ambos citados como GPUs), quanto as intervenções pontuais com limite físico claramente determinado (por exemplo, a requalificação de Porto Madeiro em Buenos Aires ou do Porto Maravilha no Rio de Janeiro). Neste sentido, mesmo entre as intervenções com limite físico determinado, encontramos

desde projetos de pequena dimensão, na escala de algumas poucas edificações, como de dimensão equivalente a novas cidades. Por exemplo, a área de intervenção de 9 hectares do *Atlantic Yards* em Nova Iorque, com visibilidade internacional, acadêmica inclusive, acompanhada de intrincado processo institucional e envolvimento de numerosos agentes, sobretudo por estarem localizadas no coração de um centro tradicional; e, noutro extremo, o projeto de 25.000 hectares da nova Cidade da Seda, no Kuwait. Neste sentido, é importante destacar que, tal como nas intervenções de menor porte, a nova cidade adota uma escola de desenho urbano excessivamente formalista, de grande apelo simbólico e com funções urbanas restritas, concebidas, apesar da grande escala, mais como resorts ampliados do que espaços de vida urbana.

Em tempo, a impossibilidade de definir os GPUs a partir de sua área não significa, no entanto, que o fator escala não seja um dado importante para sua identificação. Do ponto de vista da produção do espaço, pode-se dizer que, em muitos dos contextos estudados, ocorre um aumento considerável e intencional da escala e complexidade de intervenção, sobretudo em relação às experiências locais anteriores. Ou seja, identifica-se como GPU um projeto cuja escala pontual supera escalas de projetos anteriormente praticadas em cada contexto. A questão chega a ser mencionada e justificada da seguinte forma por uma seleção de projetos de larga escala estudada pelo Instituto de Planejamento e Urbanismo da Região da Ile-de-France:

“Esta mudança de escala em relação à tradicional gestão de planejamento da cidade faz com que seja possível, em teoria, responder mais rápido e mais forte aos desafios que se apresentam, para aproveitar a sinergia entre projetos e facilitar a distribuição de seus efeitos para uma escala espacial ampliada”. (LECROART & PALISSE, 2007, tradução nossa)

No entanto, a questão da escala não se resume à eficácia da ação sobre o território. Cuenya (2013) associa essa tendência de aumento da escala nos GPUs aos novos requerimentos da economia urbana, aos novos padrões de consumo e, sobretudo, a um maior envolvimento de capitais especulativos imobiliários. Um segundo aspecto relacionado à escala da intervenção seria a pressão que o aumento da escala exerce sobre o campo do planejamento urbano, na medida em que provocam grande modificação no território e na gestão do solo, sobretudo em relação à flexibilização de aplicação dos instrumentos e pertinência do aparato regulatório consolidado, em outro momento, sobre o território.

Sobre o prazo de execução dos GPUs pode-se, ao contrário da escala, identificar pouca variação quantitativa. A grande maioria dos projetos tem em comum a precisa delimitação de sua duração, que varia em média 20 anos, independente da escala ou da ambição do projeto. O dado confirma a conversão da tradicional temporalidade processual do planejamento urbano em um projeto com início, meio e fim, aspecto diretamente relacionado à discussão anterior sobre gestão urbana. Na prática, tem-se um produto mais atrativo ao mercado investidor, no qual os investimentos e resultados estariam mais evidentes, em oposição aos planos urbanos tradicionais, menos palpáveis para a parceria entre investidores públicos e privados. Dito de outra forma, o curto horizonte temporal converte um objeto complexo e dinâmico, o planejamento do território, em uma série de etapas inflexíveis de implementação da proposta, tratadas pelos promotores e gestores de projeto como argumento que tende a consagrar o cronograma em detrimento das necessárias discussões e revisões da intervenção.

Sobre a finalidade dos GPUs, pode-se dizer que todos ambicionam a criação de novos espaços econômicos e de interesse imobiliário, para além da condição atual dos centros tradicionais. Sobre o programa urbano das intervenções. Sanchez (2010) identifica as seguintes finalidades:

- “- construção de infraestrutura para facilitar a passagem do modelo espacial industrial para o do terciário avançado, como redes de comunicação em fibra ótica para transmissão de dados e instalação de tecnologias de última geração nas empresas e sedes de comando – os chamados ‘edifícios-inteligentes’;
- modernização de infraestruturas de transporte: portos, aeroportos, terminais e anéis rodoviários capazes de acelerar a mobilidade e garantir fluidez no território;
- criação de distritos industriais e financeiros com estações de telecomunicações, os chamados ‘teleportos’, capazes de propiciar economias de aglomeração;
- produção de espaços residenciais de alto padrão associada à oferta de bens e serviços de topo de mercado, destinadas a quadros executivos das empresas e aos segmentos sociais emergentes – gestores da modernização. (...)
- criação de novas centralidades através da construção de rede hoteleira de luxo e espaços seletivos de lazer e consumo, como shopping centers, centros culturais e de lazer;
- renovação de áreas centrais, ‘revitalização de áreas degradadas’, recuperação de frentes marítimas e áreas portuárias, investimento em espaços públicos tornados emblemas da modernização.” (SANCHEZ, 2010, pg. 60-61, grifo nosso).

Sobre a finalidade, é interessante destacar também a forma recorrente como os GPUs são tratados como resposta ideal para grandes desafios da cidade contemporânea. Por exemplo, o documento formulado pelo Instituto de Planejamento da Ile-de-France, citado anteriormente, presume que os problemas comuns a todas as cidades europeias seriam: (a) a necessária regeneração de estruturas espaciais obsoletas; (b) o fomento ao desenvolvimento econômico e cultural para responder à competitividade entre cidades; (c) a redução da desigualdade social e geográfica; (d) a minimização do impacto ambiental, energético e climático da urbanização; (e) a construção e melhoria da imagem das cidades. Segundo os autores, todos os projetos apresentados apresentam soluções inovadoras para os problemas acima, ora relacionadas à forma como dialogam com planos de desenvolvimento metropolitanos, ora como constroem os mecanismos necessários para sua viabilidade, ora pela definição do modelo urbano adotado.

Sobre a finalidade dos projetos é possível dizer ainda que os usos previstos têm relação direta com a localização dos projetos em relação a centro tradicionais. Enquanto parte dos grandes projetos urbanos internacionais buscam adequação estrutural das cidades globais à nova política econômica internacional, estando localizados próximos de centros econômicos tradicionais, não necessariamente conectados a estes; outra parte se distribui em locais de ação mais recente do capital investidor internacional, confirmando a distribuição espacial dispersa, conforme já mencionado (MAJOUR, 2008).

Em relação aos valores investidos, mesmo privilegiando fontes oficiais, identificou-se uma grande variação (e imprecisão), sobretudo entre a fase inicial e a final dos projetos. Por exemplo, as novas cidades orientais têm investimento da ordem de 50 a 100 bilhões enquanto projetos europeus e americanos variam de 2 a 10 bilhões. O que se pode afirmar é que há um aumento considerável de investimentos na produção do espaço urbano e inclusão de novos agentes investidores e, também, uma especulação e imprecisão muito grande em relação aos investimentos previstos. Sobre este aspecto, é possível identificar também a presença cada vez maior de grandes empresas privadas no planejamento do setor, mesmo em países sem essa tradição. Em estudo sobre os projetos Europeus, Vilmin (2007) descreve um cenário de alteração da estrutura de planejamento, sobretudo após as tentativas de padronização do modelo de licitação na comunidade europeia. Segundo o autor, modelos de organização direta pelo poder local ou institutos públicos estariam sendo substituídos por modelos de associação entre proprietários ou, mais frequentemente, por companhias de capital privado, responsáveis

pelo planejamento contínuo do território ou contratação para elaboração de planos específicos, confirmando a tendência observada no início do capítulo.

Sobre a inserção na política urbana parece existir uma diferenciação entre contextos tradicionais, onde a política urbana é melhor estruturada sob a perspectiva da regulação territorial, e os novos locais do capital. Enquanto nos centros tradicionais os novos projetos têm maior dificuldade de desmontar o aparato regulatório e vencer as resistências locais (movimentos sociais, moradores, capital investidor local, tradição política, entre outras); nos novos espaços de ação do capital a imposição do grande projeto acontece de forma mais facilitada, materializada, por exemplo, na grande escala das propostas e liberdade de parâmetros adotados. Este aspecto foi apontado por Fainstein (2009) a partir da comparação entre os projetos de Londres, Nova Iorque e Amsterdã, que identificou uma relação inversamente proporcional entre a maturidade da política urbana em relação à preocupação social e o impacto e isolamento do projeto em relação ao contexto. Considerando a cobertura da imprensa internacional aos conflitos relacionados aos Grandes Projetos nos novos centros econômicos (Dubai, Kuwait e Delhi, por exemplo), pode-se dizer que a tendência identificada por Fainstein, poderia ser ampliada aos novos centros, onde as resistências acabam sendo mais restritas e desarticuladas, geralmente de origem cultural e/ou étnica. Essas resistências, no entanto, vêm se mostrando ineficazes para impedir o andamento dos projetos e, por outro lado, fundamentais para aumentar ainda mais seu isolamento e contraste em relação ao contexto. Trazendo a discussão de modo mais próximo às características tipológicas, o primeiro aspecto que chama a atenção na inserção espacial dos GPUs, tal como destacado por Sanchez (2010), é o contraste entre os novos fragmentos de cidades globalizadas e seu local de inserção.

“Profundas desigualdades se expressam entre as ilhas urbanas superequipadas tecnologicamente (com ênfase em telecomunicações e informática), as áreas residenciais exclusivas com fronteiras demarcadas e as zonas de domicílio precário e de miséria absoluta, proibidas de transcender as fronteiras, materiais e simbólicas, da modernização.” (SANCHEZ, 2010, pg.63)

Cuenya (2013) observou um comportamento semelhante nos GPUs argentinos, onde ocorre “proliferação de urbanizações fechadas na periferia” (pg. 37), que além dos tradicionais condomínios de moradia e lazer, incluem a novas centralidades e locais de turismo

internacional. Segundo autora, em 2005 já era possível mapear cerca de 600 projetos deste tipo no país.

De forma complementar ao tipo inserção urbana, observando as metas e os programas dos projetos selecionados, a maior parte dos projetos demonstra intenção de produção de cidades de alta densidade. Esse modelo de ocupação urbana, baseado no discurso e memorial descritivo das propostas, parece querer equilibrar o uso misto do espaço (baseado no pressuposto de que essa característica seria garantia de urbanidade, para não recair nas críticas à urbanística modernista), com a tipologia das torres de alta densidade (baseado no pressuposto de menor consumo energético e de mobilidade, para não recair nas críticas de espraiamento). Na prática, no entanto, considerando, por exemplo, as Operações Urbanas em São Paulo, o que se percebe como resultado tipológico é o predomínio de torres monofuncionais descontextualizadas do entorno imediato, incapazes de promover tanto a urbanidade como a racionalidade da ocupação (Sales, 2005). Cabe lembrar que nos projetos selecionados existe uma variação a esse modelo urbano, caracterizado pela produção de cidades menos densas, mais próximas ao padrão de condomínio residencial de alta renda, cuja inspiração remete a uma caricatura das antigas cidades jardins, reinventadas em torno de grandes empreendimentos comerciais ou equipamentos como aeroportos, centros de pesquisa, entre outros.

Nos dois modelos, ocorre emprego de uma série de fórmulas e clichês físico-territoriais, a maior parte importados à revelia das condicionantes territoriais locais, conformando um restrito e globalizado vocabulário formal e de intervenção urbana, cuja diferenciação se concentra no ineditismo da escala de intervenção ou nos ícones produzidos pelo projeto. No discurso que acompanha as propostas, e mesmo nos estudos vinculados por seus autores, prevalece a pouca profundidade conceitual e o descompromisso com a discussão sobre a produção do espaço e teoria do planejamento urbano. Por outro lado, Fainstein (2009) chama atenção para uma constante no programa dos Grandes Projetos Urbanos: o predomínio do shopping center, do hotel, da torre corporativa e das habitações de luxo. Segundo a autora isso se deve à obrigatoriedade de lucro condicionada pelo capital investidor na modalidade de parceria, sendo o percentual deste tipo de programa também inversamente proporcional ao já identificado comprometimento do projeto com a produção de uma cidade mais justa.

Por fim, sobre os ícones produzidos pelos projetos, a maior parte é centrada no uso de arquétipos de arquitetura contemporânea internacional e voltados para forte apelo simbólico. Seja na sua vinculação à construção da “a maior torre do mundo” (vinculada a quatro dos projetos analisados) ou através da expressiva semelhança entre o vocabulário arquitetônico e urbanístico das propostas, a construção da imagem da cidade para um mercado global permeia todos os casos. Segundo Fernanda Sanchez:

“Tanto a estrutura discursiva quanto a visual presente nessas imagens estão organizadas mediante o acionamento de representações e de valores convergentes, voltados, sobretudo, à modernização da infraestrutura de telecomunicações e transportes, à competitividade, à eficiência na gestão urbana, à construção de sustentabilidade, civismo urbano e multiculturalismo” (SANCHEZ, 2010, pg.71)

De fato, o ícone associado aos GPUs parece cumprir três funções principais: (a) aumentar o apelo comercial da proposta, através do símbolo de status e poder de competição entre cidades; (b) vincular uma espécie de fetiche tecnológico materializado em edifícios automatizados, esteticamente ousados e ambientalmente aparelhados com mecanismos de sustentabilidade; e (c) criar, através da monumentalidade, admiração e, a partir daí, consenso cívico em torno do projeto. Sobre este último aspecto, Vainer (2013) destaca o duplo papel do Estado nos GPUs, o uso político das propostas e intensificação da desigualdade sócio espacial. Sobre o uso político o autor enfatiza que embora haja um discurso internacional que prega a necessária blindagem do projeto em relação às disputas políticas, vem ocorrendo no Brasil o contrário, uma “ultrapolitização dos GPUs, a ponto de, não raro, os projetos estarem mais associados a grupos ou chefes políticos que propriamente às cidades” ou então evidenciando a “reiterada presença de conflitos opondo, em alguns casos, diferentes coalizões político-partidárias que disputam o controle da cidade, em outros casos, grupos dirigentes e segmentos descontentes com os efeitos dos projetos” (VAINER, 2013, pg. 154). Sobre a desigualdade socioespacial, o autor argumenta que “a experiência brasileira permite afirmar que os GPUs, com raras exceções, tendem a impactar negativamente os padrões de desigualdade vigentes em nossa cidade” (pg. 163) e que isto ocorre, sobretudo, porque existe “uma relação direta entre elevação de rendas fundiárias e aumento das desigualdades socioespaciais” (pg. 160).

3. Considerações finais

Os GPUs materializam uma produção homogênea em relação ao abandono da figura do planejamento de longo prazo; à presença de capitais investidores privados; e ao consenso em relação aos problemas das cidades e adoção de modelos formais e de intervenção para sua reversão. Recuperando as dimensões identificadas por Flyvberg (2014), se confirma a dimensão econômica e a dimensão política, e, sobretudo no caso dos GPUs, a importância crescente da dimensão tecnológica e da dimensão estética. Nos GPUs, o apelo simbólico e as recorrências tipológicas (arquitetônicas e urbanísticas) alimentam discursos e justificativas que acompanham as intervenções, ao mesmo tempo em que alinham o discurso político e econômico ao campo do planejamento urbano.

Diante desse objeto, o campo de poder do planejamento urbano, mesmo que sempre tenha se configurado a partir de determinações de ordem econômica e política, vem passando por momento de forte desestabilização interna. Essa desestabilização decorre da inclusão de novos agentes, reformulação de distribuição interna de poder entre agentes dominantes e dominados, alteração de regras internas e possibilidades de exceção a essas regras internas. Para desvendamento desse campo de poder, utilizo conceitos de Bourdieu, observando a prática e os agentes em um contexto que passa por momento de inflexões econômicas, políticas e de política urbana, com claro privilégio a GPUs em detrimento de instrumentos tradicionais de planejamento.

Pouco explorada na compreensão da produção do espaço urbano e análise do campo do planejamento urbano, a obra de Bourdieu propõe um método para identificar a relação entre a percepção subjetiva, a prática e a estrutura social. Para submeter o campo do planejamento urbano, em especial, o campo de produção dos GPU, a este tipo de análise, foi necessário adotar como pressuposto inicial a ideia de que a associação direta entre a política econômica e o planejamento urbano não implica que este tipo de projeto se comporte de modo exclusivamente escravo dessas demandas. Em resumo, os GPUs possuem uma série de comportamentos relacionados ao campo operacional/científico, que não são exclusivamente de ordem econômica ou política, mesmo em momentos de aparente desestabilização ou maior ação das forças externa sobre o planejamento urbano. Muitos dos trabalhos pesquisados sobre o tema não souberam equilibrar essa distância. A análise de GPUs isolados, de um lado, e as generalizações abusivas, de outro, levam a um risco analítico de negligenciar tanto as regras do campo quanto a importância das determinações externas. Bourdieu (1996), em sua análise sobre a produção cultural, identificou uma diferenciação semelhante que também deve ser

levada em conta. Segundo o autor, o entendimento de uma obra não deve privilegiar nem as interpretações internas, ou seja, privilegiar a significação atemporal da obra pura, independentemente de suas determinações históricas ou função social, nem as análises externas, que consideram a obra como reflexo das características sociais de seus autores. Trazendo o argumento para a análise dos GPUs, acredito que os defendem cegamente as boas práticas formais do urbanismo contemporâneo, tomam equivocadamente o primeiro caminho, ao passo que os que tratam os GPUs de modo indistinto dos demais megaprojetos ou modos de realização da acumulação do capital, tomam o segundo.

Até o momento, a pesquisa confirma grande parte das questões discutidas neste artigo, mas aponta também para a importância da compreensão das coalizões locais de poder, quase nunca exclusivamente delineadas em função dos paradigmas de cidade global e política neoliberal. Recomenda-se, portanto, uma cuidadosa confrontação entre a análise do contexto, a partir da teoria urbana e processo de viabilização dos GPUs; e a estrutura do campo de poder como ferramenta de compreensão do modo como ocorre a transposição desse novo paradigma de produção de espaço na cidade contemporânea.

Referências Bibliográficas

ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. The changing politics of Urban Mega Projects. Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy, Boston, v.15, n.4, p.45-75, outubro de 2003.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, janeiro a junho de 2012.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. Antipode. V. 34-3. Pgs. 349-379. Blackwell Publishers, 2002.

COMPANS, Rose. Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática –São Paulo. Editora: UNESP, 2004.

CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; VAINER, Carlos. Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre, Masquatro Editora / Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, 2013.

FAINSTEIN, Susan S. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. International Journal of Urban and Regional Research. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

FLYVBERG, Bent. Machiavellian Megaprojects. Antipode. V.37. Pgs. 18-22. Blackwell Publishers, 2005.

FLYVBERG, Bent. What you should know about megaprojects and why: An overview. University of Oxford, 2014.

LECROART, Paul; PALISSE, Jean-Pierre. Large Scale urban development projects in Europe: what lessons can be learnt for the Île-de-France Region?. In: Les Cahiers Del-institut d'amangement ET d'urbanisme de la region d'Île-de-France. N°146. Junho 2007. Páginas 05-27.

MAJOOR, Stan J.H. Disconnected innovations: new urbanism in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Orestad Copenhagen and Forum Barcelona. Dissertação doutorado. Faculty of Social and Behavioural Sciences. University of Amsterdam. 2008.

MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. The globalized city: economic restructuring and social polarization in european cities. Oxford: Oxford University Press, Oxford Geographical and Environmental Studies, 2002

MOURA, R. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. Boletim Campineiro de Geografia, v. 1, p. 1-30, 2010.

OLIVEIRA, F. L.; LIMA JUNIOR, P. N. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., Rio de Janeiro, 2009. Anais eletrônicos. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/OliveiraFabricioLeal.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal Periférica: 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2013.

SANCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó, SC: Argos, 2010.