

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo principal contribuir para a discussão conceitual sobre Grandes Projetos Urbanos (GPUs) à luz das mudanças de gestão e de controle do Estado sobre essas intervenções no cenário brasileiro. A relevância da temática adotada se fundamenta no destaque dispensado pela academia para projetos dessa natureza, além da necessidade de compreensão do assunto de forma mais aprofundada, uma vez que tanto o conceito de GPUs em si como suas diversas dimensões são objetos contínuos de controvérsias acadêmicas relevantes.

Nesse sentido, o problema central deste trabalho está focado na observação de que as alterações e as disputas em torno dos modelos de gestão pautaram diferentes enfoques de aplicação de GPUs, que ora se referem a grandes obras de infraestrutura, ora a intervenções de cunho estratégico. Dessa forma, a hipótese central da pesquisa fundamenta-se na possibilidade da utilização de GPUs como reforço dos modelos de gestão propostos.

Assim, o estudo é estruturado a partir de um questionamento conceitual que procura evidenciar as principais abordagens sobre o tema a partir da década de 1970, quando começa, no Brasil, a proposição e implementação de grandes obras urbanas. O delineamento de conceitos inicia com a abordagem positivista e crítica do tema, sendo, na seqüência, a proposição de GPUs relacionada aos modelos vigentes de gestão. Como considerações finais, é dada ênfase aos principais aspectos verificados, com enfoque no âmbito da gestão urbana acerca da implementação dessas grandes intervenções urbanísticas.

2 Do Delineamento Conceitual sobre Grandes Projetos Urbanos

Embora se trate ainda de um conceito em elaboração, várias dimensões de caracterização dos GPUs podem ser encontrados na literatura. Assim, os GPUs podem ser entendidos como operações físicas que envolvem, em geral, consideráveis somas financeiras. São normalmente reconhecidos também pelas alterações expressivas que promovem no espaço urbano, caracterizando-se como importantes intervenções nas cidades contemporâneas

(HARDT et al., 2008). Consistindo no investimento em ações e projetos modernizantes, com origens e impactos amplos, podem provocar transformações políticas e econômicas que atuam como marcos referenciais (MANZI, 2008).

Ultramari e Rezende (2007) reforçam o pressuposto de que os GPUs correspondem a instrumentos de política pública, cuja escala projetual se distingue do entorno, sendo capazes de impor impactos para além dos seus limites imediatos. Também são interpretados como iniciativas de renovação urbana, que se concentram em determinados setores da cidade e envolvem agentes públicos e privados, cujos investimentos e intervenções seguem as diretrizes de um plano urbanístico apoiado no redesenho do espaço urbano, em especificidades legais ou em novas articulações institucionais e formas de gestão (SOMECK; CAMPOS NETO, 2005).

No entanto, de acordo com Powell (2000), esse tipo de intervenção conta com uma multiplicidade de usos propostos, relacionados, sobretudo, ao lazer, cultura, patrimônio, turismo, revitalização urbana e transporte. O autor associa a presença de GPUs a situações de pós-guerra, novas demandas de transporte, crescimento da mancha urbana e demandas culturais, ao passo que no caso brasileiro, segundo Ultramari e Rezende (2007), sua implementação parece estar vinculada com a recuperação de áreas com grande potencial para uso urbano, porém abandonadas e degradadas.

Outro referencial associado ao conceito de GPUs diz respeito à obra de Altshuler e Luberoof (2003), que, com base na experiência norte-americana, caracteriza GPUs como intervenções de vultoso desembolso de recursos públicos, em parceria com o setor privado, alterando tecidos urbanos para atendimento das novas demandas por transporte individual, relacionado com a era do automóvel.

As divergências não se referem tanto às características de GPUs em si, ou aos critérios que permitem ou justificam a recorrência ao conceito, mas antes às suas implicações político-administrativas e urbanísticas e seu pano de fundo ideológico.

Com base na literatura sobre o tema, é possível observar a existência de duas correntes principais que se debruçam sobre a discussão dos GPUs. A primeira pode ser classificada como positivista, uma vez que não se atem à crítica específica dos interesses suscitados por intervenções dessa natureza, mas ressalta sua inserção num processo amplo de planejamento estratégico, supostamente participativo e comprometido com a otimização dos

resultados para o bem da cidade. A caracterização de Del Rio (2000, s.p.) ilustra bem este viés positivista da seguinte forma:

Através de um planejamento estratégico entre poder público (viabilizadores), poder privado (investidores) e comunidades (usuários), identifica-se planos e programas que maximizem e compatibilizem os esforços e investimentos, e norteia-se a implementação integrada de ações e projetos a curto, médio e longo prazos. Os resultados positivos, por sua vez, realimentam o processo atraindo novos investidores, novos moradores e novos consumidores, e gerando novos projetos.

Mas também autores com Borja e Castells (2000, p.143), discutindo a emergência das grandes cidades latino-americanas como atores político-econômicos no cenário global da nova era da informação, apresentam grandes esperanças quanto à cooperação entre os setores público e privado, buscando reconciliar as aspirações econômicas de grande projetos com a participação democrática. Nesse âmbito, os autores reforçam a importância da participação ativa desses principais agentes para a conquista de amplo consenso de cidadania.

Por outro lado, a segunda corrente, com visão crítica à implantação de GPUs, contesta a própria possibilidade de um consenso democrático em torno de grandes projetos e adverte sobre os riscos envolvidos com a implementação de GPUs. De acordo com Arantes (1998, p.25), projetos desse tipo referem-se antes a uma “[...] encenação da vida pública que há muito deixou de existir [...]”. Também para autores como Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw (2003), trata-se de uma estratégia de dominação no âmbito territorial, frisando a dimensão da distribuição desigual de poder que está em jogo na formulação de tais projetos. Nessa mesma linha de pensamento, Harvey (2000) aponta que, para viabilização dos GPUs, o poder público assume os riscos enquanto que o setor privado assume os lucros resultantes dessas intervenções.

Seja uma visão de exaltação ou um posicionamento de censura aos GPUs, a produção acadêmica sobre o tema tem evidenciado novas formas de atuação no espaço. Se, de um lado, são verificados limites e falta de consenso sobre o conceito e suas implicações, por outro, tem-se insinuações de tendências no planejamento urbano contemporâneo.

A despeito da visão positivista e do posicionamento crítico, e frente aos delineamentos conceituais que vêm sendo adotados para o tema, arrisca-se o estabelecimento de uma definição tipológica para os GPUs, considerando os aspectos comuns em sua conceituação. Dessa forma, com base na discussão proposta, tem-se, a princípio, quatro tipos básicos de GPUs, delimitados no Quadro 1, a seguir apresentado, que embora apresente divergências

de concepção, têm como aspectos comuns dois critérios básicos citados para a definição de um Grande Projeto Urbano: o desembolso de grandes somas de recursos financeiros e as alterações ostensivas do espaço urbano.

Tipos	Características	Oportunidades para implantação	Escalas de intervenção
Obras	Obras de infraestrutura pesada	Crescimento urbano e demandas por infraestrutura básica	Possibilidade de alcance da cidade como um todo
Marcos arquitetônicos	Projetos de arquitetura com produção de intervenções pontuais, geralmente com a assinatura de arquiteto renomado	Criação de referências arquitetônicas	Espaços restritos, relacionados ao entorno imediato da intervenção
Espaços arquitetônicos	Tratamento dos espaços urbanos para a criação de espaços com caráter atrativo	Promoção de espaços urbanos	Espaços restritos, relacionados ao entorno imediato da intervenção
Megaeventos	Eventos demandantes de amplas instalações para sua realização	Adequação das cidades para recepção de eventos de grande porte	Possibilidade de alcance da cidade como um todo

Quadro 1: Tipologias de Grandes Projetos Urbanos no cenário brasileiro
Fonte: Elaborado a partir do referencial teórico.

Alguns tipos de GPUs são mais evidentes no Brasil durante a década de 1970, como obras que demandaram elevados investimentos públicos, a exemplo dos grandes empreendimentos hidrelétricos. Já a produção de marcos arquitetônicos e a revitalização de espaços provêm, muitas vezes, da necessidade de inserção da cidade em um cenário competitivo, na tentativa de viabilizar sua imagem em um contexto urbano global. Esses são os casos do Museu Oscar Niemeyer, em Curitiba, e da recuperação do Centro Histórico de Salvador. A promoção de megaeventos no Brasil pode ser exemplificada como GPU por meio dos Jogos Panamericanos Rio 2007; no entanto, essa questão se tornará ainda mais relevante com a realização, no Brasil, da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, garantindo destaque na discussão do tema recentemente.

Reconhecidas as devidas limitações na proposição da tipificação acima apresentada, torna-se relevante a apropriação do tema sob a égide da construção e discussão dos conceitos propostos. Assim, adiante é discutida a implantação desses tipos de GPUs relacionados aos modelos e práticas de gestão urbana brasileira, ao longo de quatro décadas consideradas.

3 Da Proposição de Grandes Projetos Urbanos perante os Modelos de Gestão

Embora ainda pouco discutidos no cenário nacional, os GPUs são recorrentes na literatura anglo-saxônica, onde se observa a tentativa de sua utilização sobretudo como meios para modernização e revitalização de áreas degradadas e para proposição de novos usos para espaços urbanos. Todavia, dadas as características das cidades brasileiras, que possuem demandas sociais expressivas, ainda é reduzido o número de intervenções no país que podem ser consideradas como GPUs, uma vez que essas ações concorrem diretamente com outras que compõem uma política urbana nacional, a qual ainda prioriza a implementação do plano diretor municipal e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, além de projetos de atendimento às demandas urbanas básicas, como saneamento, habitação e transporte (ULTRAMARI; REZENDE, 2007).

Na década de 1970, destacou-se no Brasil a implantação de grandes infraestruturas que objetivavam suprimir as necessidades decorrentes da industrialização acelerada, a qual teve início a partir de meados de 1950 (BORTOLETO, 2001). Nessa época, devido ao acentuado crescimento urbano, o Estado se deparou com a necessidade de empreender projetos de caráter emergencial e de estruturas pesadas, como hidrelétricas, entre outros exemplos. Portanto, embora essas obras nem sempre tenham sido realizadas em áreas urbanas, sua execução se destinava ao atendimento das necessidades existentes nas cidades.

Dessa forma, segundo Piquet (1998, p.98), “a expressão ‘grandes projetos’ tornou-se de uso corrente desde quando, em meados da década de 1970, passaram a ser implantados no país projetos de investimento que, por suas dimensões técnicas e financeiras, revelaram-se muito superiores aos empreendimentos até então existentes”. Essas intervenções, com essência estrutural, também promoveram efeitos que ultrapassaram os limites de sua abrangência, cujos impactos gerados eram justificados por meio do discurso da existência de uma necessidade de levar, dessa maneira, o desenvolvimento às regiões de locação (BORTOLETO, 2001).

Bortoleto (2001), que também denomina essas intervenções como megaprojetos, afirma que, oficialmente, apresentavam-se como estratégias de desenvolvimento que pretendiam promover a redução das desigualdades inter-regionais. Esse tipo de intervenção, que ganha força no Brasil durante o período militar, tinha por meta a tomada ostensiva de territórios até então não ocupados e sujeitados ao domínio de forças estrangeiras (ULTRAMARI; REZENDE, 2007).

No entanto, conforme observa Vainer e Araujo (1992, p.33), “às regiões de implantação, de modo geral, tem restado a desestruturação das atividades preexistentes, o crescimento desordenado da população, desemprego, favelização, marginalização social, e, quase sempre, degradação ambiental”. Nesse sentido, essas grandes obras são apresentadas como potencializadoras do desenvolvimento nacional, mas, na prática, seus efeitos não foram revertidos em benefícios à população local diretamente impactada, mas como ressaltam os dois autores acabaram beneficiando apenas o centro hegemônico da economia.

A despeito desse fato, os grandes projetos implantados àquela época transmitiam a ideia de desenvolvimento e progresso nacional, buscando a integração regional. Esse cenário compôs, ainda, a criação de novas regiões dentro do território brasileiro, como Carajás, Sobradinho e Itaipu (BORTOLETO, 2001). Nesse sentido, durante o regime militar, essas intervenções, reconhecidas também como obras de grande porte e complexidade, seriam responsáveis pelo desenvolvimento do país, entendido, então, fundamentalmente sob o aspecto quantitativo de crescimento econômico, desconsiderando outros fatores impactados no processo, como os sociais e ambientais.

Portanto, o contexto que envolveu a implantação de grandes projetos nesse período buscava “estimular novos processos urbanos que transformariam as cidades e trariam desenvolvimento a todo o país” e “atender a uma política de ordenação do território nacional que buscava diminuir as disparidades existentes” (ULTRAMARI; REZENDE, 2007, p.4).

Embora com origens diferentes dos GPUs que viriam a ser produzidos anos mais tarde, especialmente na década de 1990, com a chamada Renascença Urbana (ULTRAMARI; REZENDE, 2007), podem ser identificadas similaridades conceituais na concepção dessas intervenções produzidas nos anos 1970, reforçando a conceituação de Grandes Projetos Urbanos. Essas similaridades residem, sobretudo, no envolvimento de elevadas somas de recursos financeiros para a sua viabilização. Além disso, impactos no âmbito social resultantes da implantação desses projetos foram relegados a um segundo plano,

igualmente como se discute, anos mais tarde, a questão de GPUs como causadores ou potencializadores de processos de gentrificação, mesmo em um cenário voltado à melhor articulação com a sociedade.

Considerando a discussão do tema sob o âmbito da gestão, observa-se que, se durante a década de 1970 as decisões político-administrativas que regiam o país centralizavam-se na esfera do governo e do Estado, a partir dos anos 1980, os municípios brasileiros se dedicaram principalmente ao fortalecimento do seu papel como gestores de políticas públicas (ROLNIK; SOMECK, 2000). Nesse cenário, também se evidenciaram novas formas de articulação com a sociedade no que se refere a recursos e financiamentos para a viabilização de projetos de amplas proporções, como as dos GPUs.

Nesse sentido, a chamada Reforma do Estado, com o enfraquecimento do governo, foi vinculada à mudança do regime político, quando, na década de 1980, a cidade voltou a ser gerida em um modelo democrático. Essa situação foi acompanhada de significativo processo de reformulação política, que fortaleceu o presidencialismo, transformou as instituições e promoveu a descentralização do Estado, apresentando consequências na lógica de urbanização da América Latina (CARRIÓN, 2007).

Dessa forma, o Estado, que na década de 1970 era forte e centralizador de decisões e capital, com visão tecnicista, passou a ter a necessidade de se reestruturar na medida em que as cidades iam ganhando dimensões globalizadas. Assim, o Estado deixou de ser a principal fonte detentora de financiamento de políticas e projetos públicos na década de 1980.

Segundo Carrión (2007), uma das grandes tendências de mudança na gestão pública consistiu na sua privatização em todos os seus sentidos.

O ingresso do setor empresarial privado (nacional e internacional) produz uma transformação dos marcos institucionais e das modalidades de gestão. A privatização faz com que a cidade comece a ser vítima do abandono do cívico, da perda de sua condição de espaço público e do fortalecimento da exclusão dos setores populares (CARRIÓN, 2007, p.48).

Assim, a partir da década de 1980, tornou-se difícil a implementação da internalização dos recursos que financiaram essas obras e as políticas urbanas começaram a ser pautadas na legislação, como seu principal instrumento de execução (ULTAMARI; REZENDE, 2007). Nesse sentido, enquanto os países ricos reconheceram nas décadas de 1980, 1990 e 2000 o seu período de Renascença Urbana, o mesmo não se reproduziu na realidade nacional.

Enquanto isso, nos anos 1980, o Brasil enfrentou o enfraquecimento do planejamento regulatório estatal. Ainda assim, foram observadas algumas iniciativas de caráter local do que se poderia chamar de Grandes Projetos Urbanos, como a implementação de ações voltadas para a recuperação de áreas centrais, para a valorização de regiões costeiras e ribeirinhas e para o resgate do patrimônio histórico, entre outras. Para Ultramari e Rezende (2007), esses esforços podem ser considerados como GPUs em função dos impactos gerados em seus espaços urbanos imediatos e não necessariamente em razão do tamanho e complexidade de suas obras.

Conforme Ultramari e Rezende (2007), embora pouco utilizados no cenário nacional, os GPUs foram consideravelmente aplicados nas cidades européias e americanas como alternativas de reversão de quadros de degradação física. Embora menos recorrentes no Brasil, existe uma gama de intervenções urbanas que devido às suas propriedades e características podem ser tratadas como Grandes Projetos Urbanos. Autores como Oliveira e Lima Junior (2009) afirmam que, nacionalmente, o planejamento urbano e regional vem sofrendo mudanças significativas a partir da década de 1990. Nesse período, ganhou destaque a difusão de modelos de intervenção sobre o território, oriundos, sobretudo, das experiências europeias.

Nesse contexto, com a importância destinada aos GPUs a partir da década de 1990, novas práticas e instrumentos de planejamento ganharam relevância, angariando o apoio de instituições na forma de recursos financeiros ou de estudos que funcionaram como chancela para novas práticas (OLIVEIRA; LIMA JUNIOR, 2009). Com novos marcos regulatórios, ao contrário do que ocorria na década de 1970, alguns GPUs passaram a ter sua viabilidade dificultada em razão da necessidade de consideração de impactos ambientais e sociais em sua implantação. Ou seja, se anteriormente esses impactos eram aceitáveis até certo ponto, agora tornou-se necessária a realização de análises prévias que considerassem medidas mitigadoras ou compensatórias para minimização ou anulação de efeitos deletérios. No Brasil, esse fato se reproduziu com a exigência da elaboração de estudos de impacto ambiental, que refrearam, em certa medida, a presença de GPUs no território nacional.

Ainda considerando a década de 1990 como recorte histórico, observa-se que nas cidades brasileiras foi recorrente a implementação de empreendimentos de valorização e revitalização de áreas centrais degradadas e de setores históricos subutilizados, entre outros espaços urbanos, os quais poderiam ser caracterizados como GPUs (ULTRAMARI; REZENDE, 2007).

Verificar impactos produzidos pela implementação desses Grandes Projetos Urbanos não consiste no objetivo central do presente trabalho, de modo que se sugere a apropriação desse tema para debates futuros. Dessa forma, com base no respaldo teórico anteriormente apresentado, o presente artigo procura evidenciar como, a partir da Reforma do Estado, processou-se a articulação entre o poder público e setor privado para a implementação de GPUs, iniciando uma nova fase que compõe o chamado Planejamento Estratégico, a partir da década de 1990. Nesse contexto, os GPUs foram idealizados comumente como projetos de revitalização urbana. Nesse sentido, Hall (1998, p.412) comenta que:

A receita mágica para a revitalização urbana – a palavra-isca norte-americana que passou a circular em todos os projetos para esse fim – parecia consistir num novo tipo de parceria criativa, expressão incessantemente utilizada pelos norte-americanos, entre o governo municipal e o setor privado.

Faz parte também desse processo, o conceito de *city marketing*, como orientação da política urbana para criação ou atendimento das necessidades dos consumidores, sejam empresários, turistas ou os próprios cidadãos (SANCHÉZ, 1999).

Nesse âmbito, observa-se que as cidades foram pensadas e produzidas com vistas à sua inserção no circuito mundial de valorização, prevendo adequação nas formas de planejamento e gestão urbana, inclusive com a adoção de princípios de planejamento estratégico, interpretado por Guell (2006) como um processo sistemático, criativo e participativo, que define um modelo futuro de desenvolvimento da cidade. De forma distinta, Sánchez et al. (2004, p.41) comentam que:

Competividade, “empresariamento”, planejamento estratégico por projetos, intervenções pontuais, entre outros anunciados, passam a compor o rol das iniciativas a serem adotadas pelos administradores urbanos dos mais diversos matizes político-ideológicos.

Segundo Vainer (2000), o planejamento estratégico encontra-se entre os modelos que concorreram para ocupar o espaço deixado pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário, que se observava na década de 1970. Dessa forma, esse modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina, envolvendo agências multilaterais (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Habitat etc.) e consultores internacionais voltados para o discurso do sucesso de GPUs. Segundo Borja (1995, p.276), esse tipo de planejamento está associado ao fato de que “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação [...]” e, conseqüentemente,

“se produz crescente competição entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades”.

Na crítica a esse aspecto, Arantes (2000) comenta que as cidades só se tornarão privilegiadas se, e somente se, forem dotadas de um plano estratégico que detenha respostas competitivas aos desafios da globalização.

Referindo-se ao caso norte-americano, Hall (1998) afirma que se tornou relevante a participação do setor privado como parceiro do governo para viabilização de projetos, sobretudo daqueles voltados para a revitalização urbana. Por outro lado, a crítica evidencia a intenção de reconstrução de uma nova imagem urbana por meio dos GPUs a partir de um projeto arquitetônico que possua identidade local ou mesmo internacional.

Nesta mesma conduta de pensamento, Harvey (2000), em especial na discussão das intervenções de Baltimore, indica forte e constante relação de gentrificação nesse processo. Por outro lado, sobre a formalização de parcerias dessa natureza, Sanchez et al. (2004) afirmam que a efetivação das parcerias público-privadas justifica-se, muitas vezes, pela lenta dinâmica do setor público, além da necessidade de obtenção de recursos financeiros.

A despeito das posições favoráveis ou contrárias à viabilização de GPUs por meio da utilização de parcerias público-privadas, este trabalho pretende investigar a relação institucional e de gestão dessa prática no Brasil. Nesse sentido, uma mudança decisiva nesse contexto, em razão do que era praticado na década de 1970, consistiu no fato de grande parte das empresas e de seus empreendimentos territoriais não estar mais sob o controle do Estado brasileiro (VAINER, 2007). Considerando o cenário de efetivação dessas parcerias, verificou-se o envolvimento do setor privado em substituição às práticas urbanísticas de domínio exclusivo dos governos. Sobre o assunto, Carrión (2007) afirma que atualmente existe uma nova conjuntura urbana que envolve a reforma estatal, sobretudo em seus aspectos econômicos e políticos, com a descentralização da gestão pública.

Também, já na década de 2000, se observou, assim como nos moldes de planejamento proposto pelo Estado, a implementação de GPUs por meio de uma gestão mais democrática e preocupada com os impactos dessas intervenções sobre os aspectos físicos, ambientais e sociais. Nessa ótica, pode-se afirmar que uma das potencialidades da utilização da participação popular no processo de gestão urbana consiste na mobilização dos conhecimentos da sociedade em prol da construção de políticas públicas e ações de planejamento urbano. Segundo Frey (2007), o tema governança tem sido enfatizado na

academia, salientando a necessidade de detenção desse conhecimento existente na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais.

Assim, recentemente, observa-se a busca de maior representação política por meio de uma aproximação entre Estado e sociedade, com o fortalecimento do poder local e o desenvolvimento de processos de descentralização pela abertura de novos canais de participação. No entanto, embora a política de gestão democrática seja recorrente no atual modelo brasileiro, tal fato parece não se materializar na viabilização de GPUs. Segundo Vainer (2007), a natureza dos processos decisórios que dão origem a esses projetos quase sempre se fazem nos corredores e gabinetes, à margem do exercício de um planejamento territorial, bem como de qualquer debate público.

Nesse sentido, Someck e Campos Neto (2005, s.p.) comentam que “o risco de potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea, que caracteriza os grandes projetos urbanos estratégicos das últimas décadas, coloca em questão a capacidade e as limitações do poder local no quadro de globalização”.

Dessa forma, discute-se que as soluções para os problemas urbanos passam pelo envolvimento dos atores locais, da sociedade civil e das esferas de governo, inclusive, embora ainda pouco aplicadas, na concepção de GPUs. De fato, debates públicos sobre GPUs caracterizados como intervenções pontuais não têm mobilizado a sociedade para uma reflexão sobre seus efeitos e impactos no espaço, processo contrário do que ocorre quando das interferências diretas de grandes empreendimentos nas atividades desempenhadas por essa sociedade. Nesse sentido, dependendo das características de um dado GPU sobre a ótica da projeção dos seus impactos no âmbito social, podem ser suscitados interesses na sua discussão. Apesar desse fato, ainda são raras as oportunidades apresentadas à sociedade para sua contribuição no processo de elaboração de intervenções desse porte.

As decisões autoritárias provindas do Estado, constatadas no país na década de 1970, não encontram mais espaço de aplicação, uma vez que se coloca a necessidade de envolvimento de agentes sociais para a busca de processos compartilhados de gestão urbana, em que se pretende, inclusive, evitar as consequências excludentes de ações de renovação urbana, por exemplo, viabilizadas por meio de um GPU. No entanto, ainda há um longo caminho para que o envolvimento desses agentes sociais seja efetivado na discussão acerca da implementação de um Grande Projeto Urbano.

4 Considerações Finais

Apesar da conceituação de Grandes Projetos Urbanos ainda se encontrar em processo de discussão, diagnosticam-se visões contrárias e favoráveis à sua implementação, pois se, de um lado, considera-se a sua implantação como apropriação indevida dos espaços por grupos minoritários e como inadequada utilização de recursos, de outro, reconhece-se o seu papel decisivo na recuperação de áreas degradadas e na assimilação de infraestruturas subutilizadas.

Ainda, observa-se que, a partir do delineamento temporal proposto para análise, o qual considera as principais características dos modelos de gestão reconhecidos nas últimas quatro décadas, ocorreram alterações na forma de concepção e implementação dos GPUs no país. No entanto, sua essência esteve invariavelmente alinhada com a proposição dos modelos de gestão que estavam sendo aplicados, ora com o poder centralizador do Estado que financiava grandes obras de infraestrutura, ora com a abertura para a participação mais democrática da sociedade, ainda que possa ser questionada a sua aplicabilidade na implementação de GPUs.

Assim, GPUs vinculados a grandes obras de infraestrutura, comuns na década de 1970 no cenário nacional, tendem a abordagens tecnocráticas ou gerenciais, enquanto aqueles referentes a marcos e espaços arquitetônicos, voltados à promoção de áreas mais restritas, relacionadas ao entorno imediato da intervenção, normalmente permitem uma participação mais ampla da população, embora essa não seja uma prática corrente no país. Por sua vez, os megaprojetos, com prazos predefinidos, tendencialmente privilegiam atitudes governamentais mais centralizadoras.

De forma geral, constatou-se neste trabalho que se trata, no caso de GPUs, de projetos com significativo impacto e potencial de alteração do meio urbano, que interferem na vida cotidiana das pessoas e que envolvem recursos financeiros significativos, muitas vezes oriundos do próprio setor público, colocando, portanto, em evidência a dimensão político-democrática de tais empreendimentos. Numa sociedade em que práticas autoritárias de gestão pública encontram cada vez menos respaldo na sociedade, novas formas democráticas de governança precisam ainda ser desenvolvidas, visando conciliar a participação da sociedade com as exigências técnicas colocadas pela complexidade de tais

projetos. A capacidade de intermediação entre política e sociedade torna-se um dos grandes desafios dos gestores urbanos na busca da legitimidade democrática.

Tanto em épocas anteriores quando se acreditava que as grandes obras seriam uma condição essencial do desenvolvimento do país, como na atualidade do mundo da globalização quando cada vez mais ganha força a ideia de uma central da importância de GPUs as cidades progressivamente competitivas, alcançarem um posicionamento favorável na rede mundial, o problema da perda de legitimidade política tornou-se uma das questões de maior gravidade de grandes projetos. Este dilema se impõe até mesmo em casos de megaeventos, como a Copa do Mundo ou as Olimpíadas para os quais o Brasil está se preparando atualmente.

Enquanto na época do autoritarismo burocrático, o Estado ainda dispunha de meios impositivos para assegurar, embora precariamente, essa posição, hoje, em tempos de consolidação democrática e de crescente vigilância por parte da sociedade civil, o alcance da legitimidade política passa necessariamente pelo aprimoramento das práticas dialógicas e deliberativas na relação entre Estado e sociedade (FREY, 2007).

Enquanto testemunha-se, nas últimas décadas, avanços significativos no aprofundamento da democracia local em diversos campos de políticas públicas e inclusive no processo orçamentário, ainda depara-se com a carência de experiências semelhantes no campo de Grandes Projetos Urbanos, da mesma forma como a própria pesquisa e a reflexão acadêmica se revelaram omissas em relação à busca de um melhor entendimento das condicionantes de práticas democráticas de elaboração e implementação de GPUs. Certamente, megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas ensejam oportunidades singulares para avançar neste caminho, tanto no que diz respeito às práticas democráticas de gestão de GPUs como no âmbito da teoria sobre as condicionantes e fatores para seu êxito.

Referências

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, oct. 2003.

ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP, 1998.

- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.11-74.
- BORJA, J. **Barcelona**: um modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana / Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.
- BORJA, J. ; M. CASTELLS. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era información. México, D.E.: Santillana Ediciones Generales; United Nations for Human Settlements – UNCHS; Taurus, México, julio 2000; inicialmente publicado em 1997 em Madrid).
- BORTOLETO, E. M. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos. **Revista Geografares**, Vitória, n.2, p.53-62, 2001.
- CARRIÓN, F. El desafío político de gobernar la ciudad. **Revista Nueva Sociedad**, América Latina, n.212, p.36-52, 2007.
- DEL RIO, V. Em busca do tempo perdido. O Renascimento dos centros urbanos. **Arquitextos 006**, Texto Especial 028, nov. 2000. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp028.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2010.
- FREY, K. (2007). Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica - Revista de Administração Pública**, 1, 136-150. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2010.
- GUELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**: nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006.
- HALL, P. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- HARDT, L. P. A.; CARVALHO, G. R.; AFONSO, T. M.; HARDT, C. Grandes Projetos Urbanos: impactos do Plano Serete sobre a morfologia e a paisagem do ambiente construído de Curitiba, Paraná. In: Encontro da Associação Nacional e Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade – ANPPAS, IV, Brasília, 2008. **Anais...** Brasília, 2008. p.1-18. 1 CD-ROM.
- HARVEY, D. **Spaces of hope**. Berkeley: University of California Press, 2000.
- MANZI, A. M. **Grandes projetos urbanos na cidade de Curitiba**: impactos e externalidades. 2008. 161f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, 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, 2003.
- OLIVEIRA, F. L.; LIMA JUNIOR, P. N. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: International Congress of the Latin American Studies Association – LASA, XXVIII, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/OliveiraFabricioLeal.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.
- PIQUET, R. **Cidade-Empresa**: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

POWELL, K. **City transformed**: urban architecture at the beginning of the 21st century. New York: Neues, 2000.

ROLNIK, R., SOMECK, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n.4, p.83-90, 2000.

SANCHÉZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n.1, p.115-132, 1999.

SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; CANTO, B.; GUTERMAN, B.; BENEDICTO, D.; PICINATTO, L. Notas para recuperar a emergência histórica dos grandes projetos urbanos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.39-56, jul./dez. 2004.

SOMECK, N.; CAMPOS NETO, C. M. Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Arquitextos 059**, Texto Especial 059, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>> . Acesso em: 28 out. 2010.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído**, v.7, p.1-15, 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/viewArticle/3733>>. Acesso em: 21 out. 2010.

VAINER, C. B.; ARAUJO, F. G. B. de. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, 1992.

VAINER, C. Patria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-104.

VAINER, C. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Estudos Urbanos e Regionais**, v.9, p.9-23, 2007. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2010.