6° Colóquio Transformaciones Territoriales

Santa Fé – Argentina – Novembro de 2006

Mesa Temática: Lo urbano y la equidad social

Título: O questionamento dos modelos de política urbana como proposta de desenvolvimento do território com equidade

Autores: Mauro Kleiman – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

maurokleiman@yahoo.com.br

Viviani de Moraes Freitas Ribeiro - IPPUR/UFRJ

viviani.freitas@ig.com.br

Resumo:

Este trabalho considera o questionamento dos modelos hegemônicos de ordenamento das cidades brasileiras – o racional-funcionalista e o estratégico – como contribuintes para um desenvolvimento do território como equidade. Busca-se precisamente, num cenário prospectivo onde ao invés deste dois modelos que consideram os sujeitos como passivos, resgatar-se o direito à cidade pela participação ativa. Para tal, inicialmente aponta-se o modelo racional-funcionalista como instituidor de uma política urbana seletiva. Em seguida reflete-se sobre a evidência que o modelo estratégico não modifica o padrão de desigualdade para então num cenário prospectivo apontar para o modelo participativo como a possibilidade, mas com limites, de uma cidade equitativa.

1 – Introdução

A política urbana nas cidades brasileiras tem sido baseada desde os anos 30 do século XX em modelos de planejamento. Estes trazem no seu bojo elementos de ordenamento e controle que resultam na problematização da construção de uma cidade com equidade tendo efeitos, ao contrário, de forjar uma configuração sócio-espacial desigual.

Três modelos destacam-se no cenário brasileiro por sua importação e traduções para sua aplicabilidade nas cidades: o racional-funcionalista; o estratégico e o participativo. O modelo racional-funcionalista foi a base da política urbana desde os anos 1930 tendo como instrumento de intervenção na cidade o zoneamento. Este modelo, cujo efeito foi a configuração de uma cidade segregada sócio-espacialmente, experimenta um esgotamento diante das transformações produtivo-econômicas da globalização que impactam no Brasil. A partir deste processo aponta-se uma passagem deste modelo para o estratégico, que apoia-se no contexto de mercado, que tem tornado-se hegemônico, mas que configura as desigualdades nas cidades, apesar de sua chamada à participação. A construção da cidade com base na cidadania é a proposta do modelo participativo que procura antepor-se como ruptura frente aos outros dois.

O trabalho trata, assim sendo, da relação entre os modelos de planejamento que dão sustentação à política urbana e o ordenamento das cidades brasileiras, e da busca de uma ruptura que permita uma gestão que conduza dos resultados sócio-espaciais desiguais para aquela da equidade. Neste sentido consideraremos, em primeiro lugar, as raízes da escolha do modelo racional-funcionalista para sua aplicação no Brasil. Em seguida, focaremos a passagem deste modelo para o estratégico, na medida em que seu esgotamento não será acompanhado de imediato e no seu todo pela substituição pelo modelo estratégico. Deste abordaremos os aspectos que confirmaram a configuração desigual da cidade. Num terceiro bloco refletiremos sobre a possibilidade efetiva da construção de uma cidade com equidade através da idéia de cidadania no modelo participativo. Tomaremos, em alguns momentos, para exemplificar o tema, a aplicação dos modelos na cidade do Rio de Janeiro.

2 – O modelo racional-funcionalista como base para uma política urbana seletiva

O advento do planejamento urbano no Brasil não difere nas suas linhas mais gerais de como este processo se dá no mundo. Ao contrário estará “embebido” dos mesmos valores e ancorado no mesmo modelo. Os valores de ordem, beleza e progresso, expressões do positivismo deixaram raízes profundas no Brasil, inspiraram a República, fazem parte do símbolo nacional inscrevendo-se na bandeira o lema “Ordem e Progresso”. Ordem remete ao controle que se dá pelas leis (mas também pela opressão), a vontade de ordenar tudo aquilo que estaria imerso no caos. Cada coisa deve ser posta em seu lugar remete também a uma rigidez, uma imutabilidade. O lema “Ordem e Progresso” embute assim no seu interior

uma tensão dialética entre a vontade de colocar cada coisa em seu lugar – em ordem – e a dinâmica do conceito de progresso pois este aponta no tempo para o futuro, para mudanças, para o desenvolvimento.

Novas condições econômicas dadas pela industrialização, e sua expressão nas cidades em processos de rápido crescimento – com adensamento e concentração e expansão periférica – a partir do final dos anos de 1930 no Brasil implicaram na introdução e aplicação do modelo de planejamento racional-funcionalista, dito progressista. Será na importação deste modelo que na sua tradução para a cidade brasileira podemos encontrar diferenças com o ocorrido em sua aplicação em outros países. O modelo consolidou-se ideologicamente a partir do ponto de vista crítico da concepção individual de um homem-tipo, independente de contingências ambientais, de variedades de lugar e tempo definidos a partir de necessidades-tipo, homoganeamente dedutíveis, o que de fato encobre a existência de classes sociais. O pensamento que todos os homens seriam equivalentes conduz a que suas necessidades: habitar, trabalhar, entreter-se e circular, podem ser satisfeitas também por respostas-tipo. A cada uma dessas necessidades - funções humanas - corresponde um lugar diferenciado. O espaço é rigorosamente separado em cada lugar para cada função. A cidade será fragmentada em áreas de especificidades, definidas tecnicamente.

Por detrás da classificação rigorosa das funções desvela-se o conceito de que classes sociais e segmentos de classe utilizam a cidade de modo diferenciado. É a partir deste conceito que surge a classificação dos vários tipos de uso da cidade e a base do processo de zoneamento. O zoneamento é o instrumento operacional do modelo para ordenar racionalmente a cidade separando usos e atividades. Estes, enquanto opõem entraves ao encadeamento da produção fordista. Caberá então à função de circulação tratada a parte, como articuladora entre as demais, agora estanqueizadas em perímetros rígidos, a função de interconectá-las, onde o veículo desta função - seu elo funcional - será dado pelo automóvel por sua flexibilidade e autonomia.

O modelo progressista consolida-se no Brasil através do planejamento racional-funcionalista como instrumento de Estado (incorporado como figura central para assegurar equilíbrio econômico-social) através da corporação dos arquitetos e seu corpo disciplinar. Assim será aplicado, com base nos seus conceitos, de maneira centralizada, “ad hoc”, isto é, sem ouvir a sociedade, pois esta encontra-se indiferenciada no indivíduo-tipo para que o corpo técnico, com base em deduções científicas emitirá respostas-tipo, através do desenho ou do redesenho das formas da cidade conduzidas pelos processos de estabelecimento de áreas de especificidades. O modelo e seu instrumento operativo – o zoneamento – produzem uma estratificação sócio-espacial organizada de forma segregativa e que será o recurso da política urbana no país: o Estado controla o ordenamento das cidades investindo em infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos naquelas áreas de maior renda em nexos com interesses imobiliários, e neles organiza usos, atividades e tipologias; e omitem-se (ou atende apenas na necessidade única de reprodução da força de trabalho) nas áreas de menor renda.

Esta é uma leitura diferenciada ou parcial do modelo, pois que a proposição original do seu instrumento de zoneamento – e aplicado na Europa e EUA – o prevê como ordenador abrangente do

conjunto da cidade. Nas cidades brasileiras o Estado utilizou e utiliza até hoje o zoneamento para um controle apenas de setores restritos. Com base no entendimento (conceitual) do modelo que as classes e segmentos de classes sociais utilizam na cidade de modo diferenciado, no país delimitou-se um setor que seria aquele utilizado pela camada de maior renda como cidade formal, e portanto passível de um ordenamento controlado, sendo assim estabelecida a parte legal da cidade, e um outro setor, utilizado pela camada popular que estaria fora da cidade formal, portanto ilegal. Este estando assim jurídica e socialmente diferenciado não seria objeto de controle e, por efeito, objeto de política urbana (habitação, transporte, água e esgoto, luz elétrica...). O Estado inicialmente “ignora” a existência de áreas populares, escondendo-as, e quando estas tornam-se visíveis prefere a omissão em relação a elas, ou pratica o que podemos denominar uma não-política urbana, ou dito de outra forma expressa-se numa política urbana seletiva. Nesta a investimentos em áreas de maior renda, ditas “nobres”, superpõem-se-ão outros investimentos tornando-as ainda mais “nobres” em nexos com os interesses imobiliários; de empreiteiros; e de serviços urbanos num processo circular, onde tem-se ausência de investimentos nas áreas de menor renda (Vetter, 1979; Abreu, 1988; Santos, 1980; Oliveira et al, 1980; Kleiman, 2001-2002).

Esta política urbana seletiva e o automóvel como elo entre as partes de especificidades induz a uma configuração da estrutura urbanística do Rio de Janeiro, que guarda diferenciações com o que seria o resultado de uma aplicação abrangente do modelo racional-funcionalista em outras cidades do mundo.

A política seletiva ao concentrar investimentos em infra-estrutura e equipamentos na rede viária água/esgoto/iluminação nas escolas, hospitais e etc...- na área de renda mais alta densificará em alto grau a estrutura já existente. Esta, conhecida como estrutura em “dedos da luva” forma uma “cidade estrela” radiocêntrica, isto é, tem um centro intensificado e uma estrutura capilar onde superpõe-se eixos de circulação e áreas residenciais, ocorrendo um espessamento de linhas já densas. O automóvel particular, que não precisa depender da proximidade dos eixos de circulação permanecerá “colado” às linhas da estrutura urbana, pois será nesta, e só nesta, que estarão a infra-estrutura, os equipamentos, o comércio necessário e sofisticado, o lazer. Já o automóvel coletivo – o ônibus - substituirá o bonde elétrico percorrendo as linhas principais da estrutura nos bairros “nobres” onde “colam-se” os residentes; e num outro eixo “cola-se” ao trem dos subúrbios acompanhando suas linhas de penetração, e mesmo o “dedo” que na “luva” dirige-se a periferia. O ônibus penetrará na periferia por esta linha e, mesmo que os loteamentos conheçam o grande crescimento (como no Rio de Janeiro entre 1940 e 1970 - Abreu, 1988) “espraiando-se” das estações de trem para o interior da periferia, os ônibus (pois neste período poucos são os que têm renda neste lugar para ter automóvel particular) por falta de rede viária trafegável (as ruas estão na maior parte sem pavimentação) e pela demanda rarefeita, não tem como afastar-se muito da linha (eixo principal), e assim serão os moradores que deverão deslocar-se até o veículo. Um dos efeitos desta densificação por espessamento será a criação de sub-centros nas metrópoles (como por exemplo no Rio de Janeiro a zona sul em Copacabana; a zona norte na Tijuca; os subúrbios em Madureira e Méier; a periferia da Baixada Fluminense em Nova Iguaçu e Duque de Caxias) justapondo neles fluxos comerciais e residenciais, mas sem esvaziar o centro histórico. Outro dos efeitos da política urbana seletiva trará

singularidade a configuração das metrópoles com a atração de camadas de baixa renda a localizarem-se no seu núcleo colados aos eixos de circulação (por exemplo as favelas no centro e na zona sul, norte do Rio de Janeiro) para tentarem beneficiar-se da proximidade da infra-estrutura e equipamentos.

Todos estes fatores conduziram a que o modelo racional-funcionalista tenha gerado uma configuração onde intensifica-se o centro, criam-se subcentros, **mantém-se os pobres na periferia distante, embora estejam presentes também no núcleo.** Faz-se assim um espessamento do que já estava pleno, por densificação e verticalização, e vai enchendo-se uma periferia contígua, ampliando-se (mas ainda não espalhando-se) a cidade.

A política urbana nas cidades brasileiras a partir da intervenção do Estado como figura central, através do instrumento do zoneamento, onde a área de especificidades tem sido a unidade espacial de tratamento técnico mostrou suas limitações quando confrontada com o processo de mudanças produtivo-econômicas mundial, combinadas com suas repercussões e alterações na sociedade, economia e configurações da estrutura metropolitana no país.

As transformações produtivo-econômicas advém da crise do fordismo com o progressivo esmorecimento de suas alavancas macroeconômicas, assentadas em um modo de regulação cujo modelo de industrialização baseava-se na rigorosa padronização/racionalização da atividade produtiva que revelou sérios entraves em seu impulso, pela conjunção da contínua desaceleração produtiva aliada à fragilidade de sua legitimação enquanto paradigma industrial dominante, constituindo-se até mesmo como obstáculo á acumulação capitalista (Harvey, 1993,1996; Lipietz & Leborgne, 1994; Benko, 1996).

Assim, impunha-se a substituição da antiga estrutura fordista por novas tecnologias que, em linhas gerais, retomassem a eficiência produtiva e as altas taxas de lucro. Com base na revolução tecnológica que anuncia profundas alterações e conseqüentemente uma nova fase no modelo capitalista, assinalada pelo domínio de informática e das interfaces eletrônicas, não apenas nos novos produtos, mas também no próprio processo de trabalho. Este “período inovador” marca a ascensão do sistema de produção flexível caracterizado por uma acentuação da desconcentração e fragmentação de fases e funções da produção, otimização dos equipamentos, métodos e procedimentos com drástica diminuição das plantas industriais compondo-se uma rede de empresas com utilização do método “just-in-time” (que inverte a lógica fordista: nesta produzia-se para vender-se, na produção flexível só se produz o que já estava vendido) e intensa mobilidade territorial; especialização produtiva e difusão das indústrias de alta tecnologia (formação de áreas produtivas especializadas – tecnopólos) (Lipietz & Leborgne, 1994; Benko, 1996).

A reestruturação produtiva necessita igualmente reestruturar o território em todas as suas escalas, principalmente o espaço urbano metropolitano (re)adequando-o à nova dinâmica econômica, sendo sua base em parte inserida nos circuitos de valorização capitalista (Sanchez, 2003).

Sob este prisma, as cidades, sobretudo as metrópoles, necessitavam acompanhar a emergência deste complexo cenário e reverter um quadro de degradação socioeconômica e fragmentação territorial

em contínua expansão, no qual o planejamento racional-funcionalista, herdeiro da tecnocracia modernista, com sua concepção de áreas delimitadas rigidamente por funções e usos, não consegue atender.

Mas no processo de reestruturação produtiva no Brasil, a penetração do novo sistema flexível foi acompanhada da emergência de novos atores - grupos sociais como empresas/empresários instituições de âmbito internacional, terceiro setor, movimentos organizados de bairros de camadas médias como de baixa renda que passam a fazer uma análise crítica do papel do planejamento racional-funcionalista tanto do ponto de vista de sua “eficácia”, como de suas restrições jurídicas do uso do solo urbano, como do seu papel social expresso nas desigualdades resultantes da política urbana que configura.

Assim, o zoneamento como instrumental do modelo racional-funcionalista passa a ser compreendido como um entrave, se bem que diferenciadamente segundo cada ator: para as empresas/empresários e a economia (produção/comércio) porque “engessa” o que precisam que seja flexível, separa o que precisam de proximidade, de mistura; para os grupos sociais de baixa renda porque seu efeito é a segregação sócio-espacial com desigualdades de acesso a infra-estrutura e acessibilidade.

Mas o modelo racional-funcionalista tendo de certa forma esgotado-se por não oferecer as possibilidades de adequação às novas características econômicas e políticas torna complexa a transição para outro modelo – o estratégico porque seu instrumental zoneamento cristalizou-se enraizando-se na maneira de intervenção e ordenamento das cidades brasileiras. Por detrás desse instrumento constitui-se um arcabouço jurídico de difícil “desmontagem”, pois grupos sociais e econômicos de peso – camadas de renda mais alta, e os interesses em torno da acumulação urbana – que tem na cidade não apenas seu marco, mas seu objeto de valorização - a incorporação imobiliária, os empreiteiros de obras de infra-estrutura, empresas de serviços urbanos, tem no zoneamento a base de diferenciação do solo urbano e dos lugares que lhe conduz à rendas imobiliárias e a criação de áreas à sua imagem com separação simbólica com os demais grupos sociais.

O campo de concepção calcado na ideologia neo-liberal reformula seu discurso sobre o urbano, com a adesão do pensamento e parte da corporação técnica do planejamento (arquitetos, sociólogos, economistas entre outros) que lê no esgotamento do modelo racional-funcionalista uma redução do seu lugar, para um novo modelo que incorpora práticas empresariais no sentido de uma produtividade urbana, que expressa-se numa recuperação da intervenção a nível físico por meio do (re)desenho urbano, trazendo à cena novamente, mas sob outra forma o projeto e a composição urbanística com base no lema (a nível de discurso)de uma re-ordenação urbana das cidades brasileiras (readequando-as à nova economia) como forma inclusive de inseri-las no cenário internacional. Neste sentido, o papel do Estado, figura central no modelo racional-funcionalista, terá seu papel redistribuído a partir da noção de parceria público-privada onde interesses empresariais e dos grupos sociais de maior peso estariam integrados em captação de investimentos e em ações de urbanismo por projetos urbanos caracterizados por atuações locais e particulares.

A corporação dos arquitetos numa revisão crítica do funcionalismo modernista por uma corrente denominada de “novo urbanismo”² aponta a mudança de modelo. Ao invés de tratar, como no funcionalismo, o espaço como abstração adotam a noção de lugar como referência à especificidade de cada espaço, à cultura, à sociedade determinada historicamente. Às áreas de especificidade do zoneamento estanques umas das outras por suas funções propõem a combinação delas recuperando sua proximidade, a mistura de usos, a revalorização dos espaços tradicionais – rua, praça, avenida, largo. Sua influência faz-se sentir nas intervenções planejadoras, ditas estratégicas, em cidades como Barcelona, Madrid, Milão e Berlim onde atua-se por partes na cidade, intervindo-se pontualmente, qualificando ou re-qualificando bairro a bairro, rua a rua, por projetos urbanos de média e pequena dimensão, ao invés de controle de usos e orientação por um plano diretor.

Trabalhar a cidade em partes demanda no caso do modelo de planejamento urbano um princípio norteador de uma gestão mais flexível, descentralizada, eficiente e eficaz, direcionada para a obtenção de resultados, práticos à curto prazo, com visibilidade para o local e para o exterior. São apropriadas do setor empresarial idéias-chave como “criar e explorar condições favoráveis” (marketing) “desenvolver potencialidades” (imagem atrativa) e, sobretudo, “ser competitivo” para a ação sobre a cidade “tornada empresa” (Machado, 2004) através do planejamento estratégico e o marketing urbano que combinados encerram o “empresariamento urbano” (Harvey,1996) realizando-se projetos urbanos sob o princípio de que “é impossível comandar uma metrópole senão aos pedaços” (Harvey, 1993).

O processo de passagem do modelo racional-funcionalista para o estratégico, contudo, encontrou-se nas cidades brasileiras em face da exigência constitucional (Constituição Brasileira de 1988) de Plano Diretor para toda a cidade com mais de 20 000 habitantes, e a manutenção do controle do uso do solo pelo zoneamento, cristalizado no seu arcabouço jurídico e nos interesses em sua manutenção, com uma barreira que não foi superada.

As questões que colocam-se como fundamentais são que enquanto o modelo estratégico exige uma descentralização, o Estado no Brasil em todos os níveis de governo permanece centralizado no poder executivo hipertrofiado; quando prega eficiência e eficácia esbarra-se num aparato burocrático que exige a passagem de decisões por uma série de organismos controlados pelo executivo; quando propugna a flexibilidade encontra o controle rígido do zoneamento; ao basear-se na parceria público-privada esbarra na ausência de normas jurídicas que amparem-na e no desequilíbrio de interesses entre as duas esferas, pois entende-se a esfera pública a partir de uma noção redutiva desta em detrimento dos interesses privados; ao propor a atração de investimentos falta as cidades infra-estrutura, serviços de alta tecnologia e recursos humanos de alto nível (o que exigiria investimentos em educação que não são feitos).

Fica-se enfim diante do que pensamos ser um percurso incompleto. De fato existem tanto os sinais de esgotamento do modelo racional-funcionalista como os de aplicação do modelo estratégico, mas nem o

² A corrente envolve teóricos de arquitetura e projetistas entre os quais Portoghesi, Lamas, Rossi, Framptom, Venturi e Mahfuz.

primeiro realmente deixa plenamente a cena urbana, nem o segundo instaura-se na sua plenitude. O resultado desta incompletude expressa-se na política urbana de ordenamento das metrópoles.

3 – O modelo estratégico não modifica o padrão de desigualdade

No novo contexto global, com a crise econômica dos estados e municípios, o urbanismo passa a ocupar um papel preponderante, dada à necessidade de requalificação de partes do ambiente urbano, em especial, do espaço público, consideradas degradadas - imprimindo-lhes uma imagem positiva, num ambiente de competitividade, sob a égide dos novos paradigmas urbanos do planejamento estratégico -, e de captação de financiamentos através de parcerias entre os setores público e privado, utilizando-se para tanto de novos instrumentos políticos e de gestão urbana (Silva, 1999). Dessa forma, conceitos como identidade, centralidade, articulação, conexão, flexibilidade, mobilidade, complementaridade de funções e de formas urbanas, próprios da arquitetura, são reintroduzidos ao debate urbano (Tsiomis, 1996).

A ideologia tecnocrática dos planos diretores de desenvolvimento integrado, que tentavam abarcar todas as questões relativas ao planejamento urbano, mas que não possuíam instrumentos para realizar o modelo de cidade ideal, é afastada pela necessidade da gestão urbanística contar com instrumentos mais ágeis e modernos para dosar os usos e atividades e um método de análise dos impactos de vizinhança que incorpore tanto critérios quantitativos como qualitativos.

Especificamente, quanto ao planejamento urbano, destaca-se o retorno aos projetos urbanos com preocupações formais e de desenho, cujo vértice está na revitalização urbana intensiva e no redesenho, pressupondo a conciliação de diversos usos (espaços plurifuncionais) de partes da cidade consideradas esvaziadas sócio-economicamente e deterioradas físico-urbanisticamente, opondo-se às formas tradicionais de intervenção na cidade, relativas ao planejamento racional/ funcionalista.

Hoje, as políticas de contenção foram substituídas por políticas de incentivo ao crescimento. Nesse contexto, a preocupação de parte dos governos locais deslocou-se do controle da especulação imobiliária e do bem-estar da população para a criação de empregos, a valorização de setores da economia urbana, a competição por espaços da cidade, a atração de investimentos e, em especial, a formulação do “produto urbano”, através de uma nova forma de “fazer cidade”, diferente da planificação normativa e centralizada, agora, voltada cada vez mais à revitalização urbana, à descentralização de competências urbanísticas e à maior flexibilidade nos processos de planejamento e gestão urbanística¹, no âmbito de um vasto domínio do assim chamado “cultural” e sua imensa variedade de produtos. Em resumo, a defesa do Estado intervencionista, que impunha condições, requisitos e exigências, passa a ceder lugar para os paradigmas

¹ “As problemáticas estratégicas emergem assim de uma dupla vontade: a de questionar a inércia das políticas tradicionais e a de aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e flexibilidade exigível por estes processos de mudança” (Guerra, 2000: 38).

do novo urbano e seus desdobramentos², deslocando o foco de sua atenção da realização de projetos à compreensão profunda do contexto do mercado, particularmente da concorrência e dos consumidores (Arantes, 2000).

A lógica do modelo de ações estratégicas, indutora e promotora do desenvolvimento, baseada na incessante busca pela atração de novos investimentos, passa a não se encaixar na dinâmica impositiva e autoritária do planejamento tradicional, considerado, na atual competitividade entre os lugares, pouco eficaz. A preocupação das autoridades locais com o controle dos processos urbanos do período em que vigorou o planejamento racional-funcionalista foi substituída pela necessidade de alcançar níveis de competitividade urbana internacional, concomitante às demandas locais e, sobretudo, criar empregos, renda e qualidade de vida para seus habitantes (Ascher, 1994; Silva, 1999; Guerra, 2000)³.

Na raiz do planejamento com viés competitivo, é resgatada a importância do local, ou seja, da localização, especificidade do espaço intra-urbano, na medida em que este, transformado em mercadoria, é vendido em função dos atributos locais específicos que oferece (seus pontos positivos) ou que pode vir a oferecer (suas potencialidades), além de “recursos infra-estruturais e simbólicos que constituem, em última instância, os valores de uso que o grande capital reconhece na mercadoria cidade” (Vainer, 2000).

A revitalização urbana aparece, no discurso atual, como um meio de se resgatar determinadas áreas consideradas decadentes para integrá-las ao restante do tecido da cidade, ou seja, produzir uma adequação funcional, para, nesse processo, o mercado imobiliário⁴ realizar um tipo de “operação retorno”, pelo fato de outros locais já terem atingido grande saturação (Ascher, 1994). Assim, áreas consideradas degradadas, obsoletas, especialmente sub-utilizadas, com infra-estrutura já instalada e, conseqüentemente, valorizáveis, passaram a ser alvo de propostas e ações requalificadoras, dentro do modelo de revitalização urbana, em detrimento de outras áreas sem infra-estrutura adequada e, portanto, sem grandes atrativos, fato responsável pela fragmentação crescente do tecido da cidade (Sánchez Garcia, 2001) e pelo aumento da distância entre integrados e excluídos, já que “a mercadoria-cidade (de luxo) tem um público consumidor muito específico e qualificado” (Vainer, 2000) gerando, entre outras coisas, um conseqüente aumento da violência, do mercado informal e da “precarização” das relações de trabalho (Compans, 1999)⁵, no lugar da ampliação do acesso a terra urbanizada.

² “O novo paradigma de desenvolvimento busca uma melhor utilização, ou melhor, reutilização do patrimônio existente: modelos que viabilizem o sistema econômico, mas que, ao mesmo tempo, possibilitem utilizar potenciais instalados e atinjam melhores respostas sócio-culturais” (Del Rio, 1993: 58).

³ “Na perspectiva da concorrência interurbana para atrair as empresas, todas essas características devem estar reunidas em proporções diversas, em um ou mais produtos urbanos bem na ‘mira’ do mercado das cidades; esses produtos devem ser divulgados e apresentar boa ‘imagem’” (Ascher, 1994: 85).

⁴ “O regime imobiliário procura – e esta é a grande novidade – concentrar-se nas transformações mais vistosas, as que disporão de maiores investimentos públicos e privados e que serão maximamente valorizados, em poucas áreas que estão sob o controle direto das grandes corporações financeiras, sem qualquer tipo de limitação” (Arantes, 2000: 19).

⁵ Sánchez Garcia (1999) discute o tema da produção do espaço urbano contemporâneo sob a ótica analítica das novas políticas urbanas, particularmente aquelas referentes à promoção das cidades na esfera local, regional e global. De acordo com a autora, embora as políticas de *city marketing* desenvolvam campanhas com aparente

A cidade-mercadoria, qualificada pelo “mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localização pelo grande capital”, passa a ser, nesse contexto de competitividade, alvo de uma disputa entre os agentes modeladores do espaço urbano movida por necessidades e interesses de consumo, articulados ao ideário estratégico e político contemporâneo. Olhares especiais devem ser dedicados às questões relativas às parcerias entre os setores públicos e privados, entendendo-se, aqui, estes últimos como os capitalistas e empresários capitalistas, que passam a ter “participação direta, sem mediações (...), nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas (...)” (Vainer, 2000).

“Se se toma a experiência do Rio de Janeiro (no processo de elaboração do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro), em que um consórcio empresarial e associações patronais, em parceria com a Prefeitura, conduziram o processo de maneira absolutamente autoritária e fechada à participação de segmentos de escassa relevância estratégica, talvez se devesse falar de democracia direta da burguesia. Numa outra direção, poder-se-ia enfatizar a passagem do despotismo tecno-burocrático com pretensões racionalistas para a ditadura gerencial com pretensões a produtivizar a cidade e os cidadãos. Seja como for, é certo que a analogia cidade-empresa (...) constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto *pólis*” (Vainer, 2000).

No pensamento de Arantes (2000), o planejamento estratégico pode ser um eufemismo, assim como a revitalização e outras denominações comumente utilizadas para escamotear o sentido original de *gentrification*, ou seja, de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades, já que determina quem sai e quem entra, ou, ainda, quem se apropria ou não do espaço urbano, através de uma segregação ordenada e legitimada pelo *upgrading* cultural, mostrando que apesar da ideologia largamente consensual nos seus pressupostos, a prática se converte no avesso do que é apresentado, não por desvio, mas por finalidade interna, constituindo-se num processo de “ironia objetiva”, já que a proposta de alargamento da base democrática se dá apenas aos parceiros privados com condições de participar do jogo político, ou seja, quem têm maior poder e recursos para intervir ao nível do espaço urbano, desconsiderando-se os objetivos de equidade em prol da eficiência e da competitividade (Arantes, 2000).

Portanto, apesar das alterações conceituais no modelo de planejamento racional/ funcionalista e das críticas quanto aos seus resultados práticos (controle da totalidade do território urbano, promoção da exclusão de determinadas camadas sociais e desconhecimento das formas de ocupação consolidadas) (Nacif Xavier, 2002), sua herança permanece no novo modelo de planejamento estratégico. De acordo com o pensamento de Arantes (2000), o planejamento estratégico de cidades não representa nenhuma ruptura maior de continuidade com o anterior. “Se há novidade, ela se resume ao “gerenciamento” (...), agora assumidamente empresarial” (Arantes, 2000).

envolvimento de amplo espectro das populações locais, este envolvimento se dá mais ao nível de formação de um senso comum favorável às mudanças. Entretanto, as coalisões sociais para promovê-la se dão entre os atores hegemônicos – os grandes grupos econômicos em suas novas formas de organização no território – seus principais beneficiários – e o Estado, ora enquanto mediador, ora enquanto parceiro.

Esse modelo de planejamento está baseado em novos postulados, entre eles: a leitura neoliberal do mundo contemporâneo; a sociabilidade de mercado; o papel e tamanho do Estado; representação econômica do espaço globalizado; a identificação de nova função para a cidade na economia mundial; as intervenções pontuais, embora referidas a um espaço ampliado (projeto relacionado ao plano); a ambição de potencializar recursos disponíveis, gerar e aproveitar efeitos multiplicadores, além do entorno imediato, no espaço físico e nas diferentes dimensões do espaço social; a dependência do conhecimento, das estratégias e dos instrumentos de ação para lidar com a complexidade e; a articulação entre atores públicos e privados.

O Rio de Janeiro nitidamente incorpora a corrente catalã – o paradigma barcelonês – enquanto que em Salvador associa o *city marketing* com um corte porteriano através de um *cluster* de empresas do setor turístico. O Rio de Janeiro trabalhando com o conceito de corrente catalã prioriza como esta um “projeto de cidade”. Este projeto que o Rio incorpora busca a adoção de um modelo de cidade global com determinada infra-estrutura de serviços principalmente de telecomunicações e financeiros, conjugado a intervenção por meio de projetos urbanos que “revitalizem” a cidade e a promoção constante de grande parte, ambos para lhe darem “visibilidade”. Sendo um modelo o projeto trata-se de um módulo que reproduz (faz uma cópia) no Rio os mesmos componentes encontrados em outras cidades globais – como Barcelona o que levaria a cidade a, no máximo, posicionar-se no mesmo “ponto” das demais com que tem que competir. Assim o ator da competição é o Rio de Janeiro, a cidade como “empresa” entra no jogo de “vantagens competitivas” para o que exigiria ser administrada por um gerente. As intervenções por meio de projetos urbanos sejam de redesenho físico como aqueles de refuncionalizações e revitalizações, assim sendo, embora apresentados como pontuais na unidade expressam um recurso de planejamento totalizante de recriação da cidade como objeto gerador de lucro. Mas para tal a política urbana do Rio de Janeiro ao adotar o conceito catalão (re)valoriza aqueles ambientes e lugares que já tinham valor diferenciado com base numa seletividade dada por sua condição social. Neste sentido, a política urbana estratégica irá reforçar o padrão do modelo racional-funcionalista que controla e investe nas áreas de maior renda, cujo efeito será desigualdade sócio-espacial, configurando então lugares centrais ainda mais fortes na metrópole do Rio.

Entre as ações que marcam o modelo no Rio estão o Plano Estratégico I da Cidade do Rio de Janeiro intitulado "Rio Sempre Rio" (1992) e caracterizado por uma nova gestão de governo, marcada por grandes obras públicas e programas sociais, entre outras, a construção da Linha Amarela (importante via de ligação entre a Zona Norte e a Zona Oeste), o Programa Favela-Bairro (que procurou integrar as favelas do Rio de Janeiro ao tecido urbano da cidade) e o Rio Cidade (cuja proposta é o bem-estar aliado a funcionalidade dos serviços à população) e, por fim, o Plano Estratégico II - "As cidades da Cidade" voltado à elaboração de planos por regiões, cujas principais orientações foram: “focar o desenvolvimento endógeno, aproveitar o acervo de conhecimento sobre a cidade que a equipe técnica - formada com quadros da própria Prefeitura - já possuía, e estabelecer parcerias com o talento das universidades, partícipes de todo o processo” (Cecília Castro - Diretora Executiva do Plano Estratégico).

As mais recentes administrações do Rio de Janeiro buscaram preparar a cidade do Rio de Janeiro diante dos desafios impostos pelo novo ambiente econômico, particularmente em relação aos diferentes projetos de revitalização e de renovação urbana.

A gestão do prefeito Marcelo Alencar (1988 - 1993) é marcada pelo início do processo de intervenção no espaço público, principalmente no centro da cidade, que ficou por muito tempo, desde os anos 70, sem investimentos governamentais (durante os sucessivos governos ligados ao PDT), além do abandono, em conjunto, da Zona Sul. Verifica-se, também, na ocasião, o deslocamento de grandes edifícios do Centro para Botafogo e Barra da Tijuca, embora a Avenida Rio Branco permanecesse como o eixo mais privilegiado (Pinheiro, 2002).

É dessa época, a aprovação do Projeto Corredor Cultural (1984)⁶ e o início dos estudos para a elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, em clima de abertura democrática e participação popular, como Lei Complementar nº 16/92 à Lei Orgânica do Município, uma exigência da Constituição de 88, atualmente em vigor, que estabelece instrumentos e se propõe a regulamentar o planejamento no que se refere à edificação, ao uso e à ocupação do solo, ao licenciamento e à fiscalização (Soares, 2000), visando distribuir mais justamente os recursos aplicados na cidade.

O Plano Diretor e a Lei Orgânica do Município engessaram a cidade na parte dos instrumentos urbanos, embora sejam reconhecidos como inovadores e propositivos na área da habitação e meio ambiente (Nacif Xavier, 2002). Contudo, apesar dessa carta de princípios ter por objetivo reduzir as desigualdades econômicas e sociais nas cidades, esta vem sofrendo várias críticas e apresentando dificuldades em sua implementação.

A década de 90 é marcada pelo novo paradigma da revitalização urbana, que busca ampliar a base econômica e social dos centros urbanos, assim como, pelo conceito de patrimônio, com a incorporação da ‘memória coletiva’ aos ‘monumentos’, apresentando uma maior preocupação com os contextos existentes, o uso dos recursos não renováveis e a participação do governo, das comunidades e dos empresários (Del Rio, 1993). Data desse período a escolha da cidade como centro mundial do debate sobre desenvolvimento e meio ambiente (Eco-92), que desencadeou uma série de ações governamentais, traduzidas em investimentos na cidade.

No primeiro mandato do prefeito César Maia (1993-1996), uma nova gestão de governo se revela na cidade, que passa a experimentar uma fase marcada por grandes obras e programas sociais, de segurança pública e saneamento, entre outros, na tentativa de preparar o Rio de Janeiro para superar os desafios do novo século. Tal administração foi responsável por gerar uma maior independência do

⁶ O Projeto Corredor Cultural, cuja lei tramitou pela Câmara dos Vereadores, desde 1979, em trabalho junto com a comunidade, “tem contribuído para melhorar os procedimentos técnicos e para fazer com que os proprietários passem a ter uma relação mais afetiva com seus imóveis e se incorporem à tarefa de recuperação do centro da cidade, participando, inclusive, como elementos de difusão das idéias de preservação” (Pinheiro, 1986, p. 201).

município, que passou a impor uma tarifa única e uma série de outras medidas, tais como: a criação de sub-prefeituras e do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR.

O secretário de urbanismo, o arquiteto-urbanista, Luiz Paulo Fernandes Conde, reorganizou e retomou as funções de planejamento e intervenção na cidade do Setor de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, que, à época, tinha suas ações concentradas: nas áreas de elaboração do macrozoneamento do Rio de Janeiro; na elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), que visavam adequar a legislação geral às características do bairro ou conjunto de bairros e; na aplicação da legislação urbanística vigente, o Decreto nº 322/76 e suas modificações (Nacif Xavier, 2002). Outra medida tomada por Conde na sua gestão na SMU foi a unificação da metodologia de elaboração dos PEUs pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, o que tornou o processo mais complexo e, conseqüentemente, a sua implementação mais demorada.

Conde incentivou, ainda, o prefeito César Maia a contratar uma consultoria catalã, liderada por Oriól Bohigas e Jordi Borja para elaborar o primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, inspirado na experiência que tiveram na requalificação da cidade de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, com o intuito de revalorizar o espaço público. Esse Plano gerou diversas propostas, entre as quais, os Projetos Favela-Bairro - que tinha por preocupação “dar ao favelado, que já construiu a sua casa em alvenaria, a chance de ter água, pagar pela luz, pelo gás, pelo esgoto e, resolvendo os casos de titularidade, pagar o IPTU” (Cavalcanti, 2002, p. 99) - e Rio Cidade, intervenções urbanas que retomaram a discussão sobre a cidade, além das melhorias físicas e sociais que proporcionaram (Nacif Xavier, 2002, p. 179).

As administrações do espaço urbano por César Maia, que se destacou na administração urbana, e por Luiz Paulo Fernandes Conde, que reintroduziu o conceito de projeto urbano no planejamento da cidade, tiveram (e a atual gestão César Maia continua tendo) por objetivo superar um atraso de décadas de intervenções pautadas na abertura e no alargamento de ruas para o automóvel, em detrimento da população.

O governo do prefeito e ex-secretário de urbanismo Luiz Paulo Fernandes Conde (1996-2001), com Hélia Nacif Xavier ocupando o seu antigo cargo, destacou-se pela forma de gestão através de parcerias entre os setores público e privado, recuperando o conceito e a ação dos projetos urbanos na cidade como um todo, através de uma descentralização administrativa com vistas à interação entre quem planeja e quem executa a lei, levantando a polêmica em torno da falta de correlação entre planejamento, gestão e realidade e anunciando o atual paradigma da maior flexibilidade na gestão urbana e da ação com resultados na melhoria dos espaços, requalificando-os e devolvendo o espaço público ao cidadão (Nacif Xavier, 2002, p.179).

Na sua segunda gestão da cidade, César Maia (2001-2004) e tendo como secretário de urbanismo Alfredo Sirkis, é aprovado e sancionado no dia 10 de julho de 2001, pelo Presidente da República, o

Estatuto da Cidade, adaptado às particularidades das cidades brasileiras, tendo por objetivo possibilitar uma ação mais vigorosa por parte das prefeituras, no sentido de atender à pressão social de acesso à terra, à habitação e à regularização fundiária e urbanística⁷. No entanto, ainda encontra obstáculos à sua implementação. É formulado, ainda, o segundo Plano Estratégico "As cidades da Cidade", um desdobramento do Plano anterior, que volta seu foco para 12 regiões da cidade, ou seja, 12 planos estratégicos regionais (uma atualização do Plano Geral da Cidade), cuja idéia central é a escolha de um modelo para cada região, "que devem buscar sua cultura e valores em suas próprias raízes, seus motivos de orgulho, identidade e vocação em sua formação e história", de modo a identificar o seu papel específico na cidade e as formas de desempenhá-lo, definindo estratégias e projetos que construirão seus objetivos centrais de construção de uma cidade voltada ao futuro.

Tais planos regionais consistem em retratar as regiões através de um pré-diagnóstico, onde serão detectadas as debilidades, um diagnóstico constituído de um histórico e das potencialidades locais e das estratégias necessárias para alcançar o objetivo central através de projetos desenvolvidos com base em objetivos específicos, seguindo um programa e definindo os parceiros. Verifica-se, ainda, a inclusão desses projetos no Orçamento Municipal e a existência de uma articulação entre os planos com base no papel de cada região na cidade e de papéis complementares. Busca-se também, o envolvimento da sociedade para a realização dos planos, das estratégias e dos projetos, além de seu monitoramento por todos os envolvidos de modo a possibilitar uma avaliação dos impactos dos planos, dos projetos e da eficácia das estratégias ao final do processo.

No momento prepara-se como grande evento estratégico os Jogos Pan-Americanos de 2007. Para sua realização constroem-se um estádio olímpico, além de outros vários equipamentos esportivos - como velódromo, parque aquático, arena de vôlei e basquete, entre outros. Por outro ângulo, constroem-se uma Vila Olímpica, e ampliam-se avenidas, e procura-se soluções de melhor acessibilidade aos locais dos Jogos. Assina-se que a maior parte das atividades estarão concentradas na Barra da Tijuca, área de expansão da camada de renda alta da cidade, mostrando-se assim uma recorrência de investimentos para este extrato social.

Cabe aqui ressaltar a novidade do planejamento da cidade do Rio de Janeiro, que passa a considerar as escalas diferenciadas, porém interligadas, configurando uma administração voltada a reformatação geral da cidade, ou seja, um plano totalizante (conforme o modelo progressista) de modo diferente como foi desencadeado o primeiro Plano Estratégico baseado na gestão por projetos urbanos pontuais, característicos dos anos 1990, "estruturado principalmente a partir do interesse do capital, sendo legitimado e consolidado indiretamente pelo Estado" (Abreu, 1987), deslocando o recorte espacial da

⁷ No texto da lei é possível encontrar uma formulação inédita para a história do Brasil urbano, largamente marcado, como o mundo rural, pela tradição patrimonialista. Trata-se da limitação ao direito de propriedade imobiliária, contrariado pela função social da propriedade e função social da cidade, figuras absolutamente centrais no texto das diretrizes gerais da lei. Para implementar essas figuras, porém, é preciso que a lei saia do papel. Se foi difícil aprová-la, não menos difícil será aplicá-la, já que os grandes proprietários imobiliários sempre tiveram importância muito grande na política municipal.

escala do local, atributo do espaço intra-urbano, para o Rio de Janeiro na sua totalidade e, possivelmente, para escalas maiores.

O modelo estratégico propõe uma participação apenas formal que busca a legitimação de suas proposições dominadas por uma tematização ligada aos interesses do capital e dos grupos sociais de maior renda. Ratifica assim o padrão de uma cidade desigual

4 – O cenário prospectivo: a busca pela equidade na cidade através da cidadania ativa

Os modelos racional-funcionalista e estratégico correspondem a um padrão de política do Estado brasileiro com características de forte centralização num executivo hipertrofiado onde as decisões são tomadas por um pequeno grupo insulado tecnoburocrático.

Num cenário prospectivo o rompimento deste padrão mostra-se como o caminho para a constituição de um desenvolvimento do território equilibrado e equitativo.

O processo de transição democrática no Brasil concomitante aquele da globalização, introduz um contraponto ao ideário dos modelos racional-funcionalista e estratégico através da proposição do modelo participativo para o ordenamento das cidades. A possibilidade de atores sociais não incluídos ou com pouco peso na correlação de forças do Estado brasileiro encontrou sua brecha no longo processo de passagem do período autoritário explícito para uma democracia representativa burguesa, para colocar a questão do direito à cidade por meio da participação na planificação urbana. O modelo trabalha com uma conceituação de cidadania que investe na inclusão ao direito de participar efetivamente nas definições políticas investindo no cidadão ativo. Requer assim a constituição de sujeitos sociais ativos que definam seus direitos e lutem pelo seu reconhecimento. Baseia-se na idéia de uso de critérios impessoais e universais para a distribuição dos recursos públicos, transparência na gestão e prestação de contas, a equivalência entre decisões públicas e a realidade social a partir de uma coerência entre os níveis institucional-legal e o social. Supõe, neste sentido, o alargamento da democracia com a construção de espaços de participação popular na gestão urbana; um direcionamento das decisões para as demandas sociais e a democratização das informações e do acesso aos bens e serviços públicos.

As primeiras iniciativas nesta direção foram implementadas ainda nos anos 1970 num contexto político em que eram procuradas inovações administrativas que favorecessem a separação de carências sociais e a democratização de processos de tomadas de decisão como anteparo de governos, ainda no regime militar, para o crescimento da oposição democrática.

Na Constituição de 1988, marco da passagem para um regime democrático, inclui-se no seu texto mecanismos institucionais dinamizadores dos direitos sociais e políticos da população pela ampliação de práticas participativas na administração pública. A participação no Brasil irá, contudo, até o momento, concentrar-se na fase de discussão da priorização dos investimentos públicos na cidade.

Será no chamado Orçamento Participativo que tem expressado-se parte dos conceitos do modelo. Algumas cidades com administrações eleitas a partir de 1988 enfatizaram uma perspectiva

descentralizadora de gestão municipal e procuraram valorizar a participação popular utilizando-se do Orçamento Participativo como caminho de construção de canais institucionais que permitiram a definição de políticas urbanas e seu controle pela sociedade (sendo o principal exemplo desta experiência a gestão de Porto Alegre no Rio Grande do Sul).

Tradicionalmente, “o processo de elaboração e execução dos orçamentos no executivo é caracterizado pelo controle de seus procedimentos pela tecnoburocracia e pela verticalização na forma de organização administrativa do Estado.” (Fedozzi, 1997) Alguns técnicos e/ou cúpula governamental possuem o domínio exclusivo dos dados. Este processo favoreceu o aumento da concentração de poder e riqueza através do uso do mecanismo do clientelismo político e do insulamento do processo decisório. Busca-se construir, através do orçamento participativo, uma contra tendência, uma nova cultura em oposição ao fisiologismo das elites dominantes e, mais recentemente, à lógica privatista.

A questão que coloca-se é sobre o real potencial desta experiência de orçamento participativo como elemento de ruptura com o padrão de política urbana dos modelos predominantes. Inicialmente porque o modelo participativo opõe-se às condições plenamente vigentes no padrão “patrimonialista” de gestão pública. Este padrão envolve uso de critérios pessoais na alocação dos recursos públicos e a utilização privada destes; o clientelismo expresso na troca de favores ou barganha política por sua utilização; o acesso privilegiado de grupos sociais de alta renda e interesses urbanos (empreiteiros, incorporadores imobiliários, empresas de serviços urbanos) às decisões. Em segundo lugar as decisões orçamentárias são estratégias para o capital e mesmo abrindo-se voz a atores sociais populares, invoca-se que a resolução final deve ser “técnica” repassando-a no nível final de resolução para o aparelho tecnocrata. Em terceiro lugar, a mesma Constituição de 1988, que abriu as possibilidades de descentralização democrática, consagrou o Plano Diretor como o instrumento ordenador das cidades brasileiras. O Plano Diretor trata-se de um dos elementos chaves do modelo racional-funcionalista como regulador do uso do solo urbano. Assim mesmo que na sua discussão abram-se canais de discussão para os diversos atores incluindo a camada popular (i) no embate com grupos sociais de maior peso na sociedade estes tendem a “tematizar” os tópicos voltados a seus interesses como sendo aqueles de interesse global, e (ii) as decisões finais passam também à esfera tecnocrata dado seu caráter racionalista. Por fim, deve-se ter claro que não constitui-se ainda no Brasil o que configura-se como esfera pública autônoma (Habermas, 1995) ou seja aquelas instâncias que não sejam criadas e mantidas pelo sistema político com o objetivo de produção de legitimação, não possibilitando o acesso às instâncias deliberatórias de ordem democrática capazes de realmente influenciar as decisões de política urbana.

5 – Conclusão

No escopo deste trabalho refletimos sobre como os modelos de planejamento utilizados como base para a política urbana problematizam a construção da cidade com equidade. Percebe-se uma proximidade entre os modelos racional-funcionalista e o estratégico. Características destes modelos conduzem a uma cidade desigual. O processo de democratização brasileiro, contemporâneo àquele das transformações produtivo-econômicas da globalização marcará um contraponto na procura de ruptura com o padrão corrente tentando revertê-lo a uma constituição de cidade equitativa.

A dimensão conceitual e ideológica do modelo racional-funcionalista propicia a constituição de uma cidade onde estarão separadas funções e usos/atividades. A classificação racional destes elementos ditará, primeiro, que a cidade será apropriada de maneira diferenciada segundo o peso das classes sociais; e, segundo, que áreas de especificidades serão estanques, o que conduz a que a camada de menor renda terá menor condição de acessibilidade aos seus usos. Ressalta-se, igualmente, que tendo o automóvel como o padrão de deslocamentos para fazer o elo entre as partes separadas da cidade, a desigualdade acentua-se na medida em que a camada de baixa renda tem menor possibilidade de acessá-la.

A força do modelo racional-funcionalista e seu instrumento principal – o zoneamento - fazem sua absorção em parte pelo modelo estratégico. Este mantém no seu corpo conceitual a idéia de controle da parte formal da cidade brasileira, investindo nela em projetos urbanos de requalificação e eventos. Acentua assim a diferenciação sócio-espacial. O projeto de cidade para situar-se em vantagem competitiva no mercado mundial revaloriza ambiente e lugares que já possuíam valor diferenciado com base numa seletividade dada por sua condição social. Neste sentido irá reforçar o padrão corrente, tendo como efeito a configuração de lugares centrais ainda mais fortes, ressaltando a diferença com os lugares periféricos.

Os modelos racional-funcionalista e o estratégico trabalham com a idéia do sujeito passivo em coerência com o padrão de política urbana que privilegia os grupos sociais de alta renda e interesses urbanos, e a constituição de uma cidade equitativa coloca a questão do sujeito ativo em busca do direito à cidade por meio de participação. O problema é que o campo ideológico neoliberal reformula seu discurso sobre a cidade incorporando ao modelo estratégico igualmente a participação. Observando-se o processo de impregnação dos modelos estratégico e participativo nas cidades brasileiras nota-se o movimento, do primeiro para arrefecer a idéia de descentralização democrática do segundo. O estratégico propõe na elaboração do “projeto de cidade” uma arena onde todas as demandas são ouvidas. Mas em seguida, as demandas passarão por um “filtro” de escolha dos temas que serão mais importantes onde o peso econômico dos grupos sociais de alta renda será mais forte e conduzirá para um plano de acordo com estes interesses.

O modelo participativo pressupõe que existam instâncias deliberativas, e não apenas consultivas (como no caso do estratégico) que possibilitem a consolidação do sujeito coletivo ativo. O questionamento a ser considerado será sobre a pertinência de constituir instâncias democráticas a partir de elementos estanques – como o caso do Orçamento Participativo, ou impõe-se a ruptura com a estrutura política brasileira. Sem romper com os modelos racional-funcionalista e estratégico esta reversão

encontrará sempre pela frente um arcabouço conceitual e jurídico-político que impedirá a real participação cidadina. Portanto, estamos ainda longe de reverter a concentração decisória de política urbana, que permitiria a constituição de uma cidade com equidade.

6 – Referências Bibliográficas

- ABREU, Mauricio de Almeida.(1987) *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO.
- ASHWORTH, Gregory J. & VOOGD, Henk (1990). *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. London and New York: Belhaven Press.
- BENKO, Georges (1996). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC.
- CAVALCANTI, Sandra. (2002) O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 60. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Folha Seca. p. 78-102.
- CHOAY, F. (1976). *El Urbanismo, Utopias y Realidades*. Barcelona: Lumen.
- CONSIDERANT, V (1979). *Description du Phalanstere et considerations sociales sur l'architectonique*. Paris: G. Durier.
- DEÁK, C. (1991). A cidade: do burgo à metrópole. *Espaços & Debates*, São Paulo: Neru, n. 34, pp 113-120.
- DEL RIO, Vicente (1993). Revitalização dos centros urbanos: o novo paradigma de desenvolvimento e seu modelo urbanístico. *Pós - Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo* da FAU/USP, São Paulo, nº4, pp.53-64.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. FASE/IPPUR.
- FREITAS, Viviani de Moraes.(2003) *Das trevas às luzes?: transformações de uso e propostas de reestruturação do bairro de São Cristóvão no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- GREENE, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. In: EURE. *Revista LatinoAmericna de Estudios Urbanos Regionales*. Santiago de Chile: Universidade Catolica de Chile. Vol XXXI, nº 94, pp. 77-95.
- HABERMAS, J. (1995). Três Modelos Normativos de Democracia. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, nº 36, pp. 39-48.
- HARVEY, David (1993). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- _____ (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.39 p.48-64.

- KLEIMAN, M. (2003) Les multiples metropolès à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accès aux infrastructures et le système de lieux urbains centraux et périphériques. In: *Les Metropoles des Infrastructures*. Paris: Harmatann. V.1.p.15-26.
- _____.(2002) Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infraestrutura urbana no Rio de Janeiro - 1938-2001. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro: , v.1, n.2, p.15 - 35.
- KOTLER, Philip; JATUSRIPITAK, Somki; MARSINCEE, Suvit. (1997). *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais*. São Paulo: Futura.
- LIPIETZ, Alain & LEBORGNE, Danièle (1988). O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.25, p.12-29.
- MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro.(1988) *Linha Vermelha: a limited solution to the complex problem of the transport system in Rio de Janeiro*.
- MACHADO, T.R. (2004). *Para a "Cidade Maravilhosa" um "Plano Maravilha": uma leitura crítica sobre produção da imagem turística e marketing urbano no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- MENDES, Victor M. O. (2001). *Salvador: Cultura, Turismo e Desenvolvimento Econômico*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- _____. (2006). *A problemática do desenvolvimento em Salvador. Análise dos Planos e Práticas na Segunda metade do século XX*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- NACIF XAVIER, Hélia; SOARES, Pedro Teixeira. Administrando o cotidiano: o dia-a-dia do urbanista. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.) (2002). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, pp 53-64.
- OLIVEIRA, Anazir Maria de. Et alli. (1993). *Favelas e Organizações Comunitárias*. Petrópolis: Vozes.
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas.(1986) Corredor Cultural, um projeto de preservação para o Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO DE DESENHO URBANO, 2., Brasília, 1986. *Anais...* Brasília: UNB.
- PORTER, Michael E. (1999). *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Campus.
- PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. (1990). *The core competence of corporation*. Harvard Business Review, p. 79-91, Maio/Junho.
- QUEIROZ, Lúcia Maria Aquino de.(2005) *A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas: a experiência da cidade do Salvador*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA
- REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta.(2002) Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV. p. 256-81.
- SANTOS, C.N.F. dos. (1980). Como Projetar de Baixo para Cima uma Experiência em Favela. In: *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM. Vol. 27, nº 150, Jul/Set.

- SILVA, Raquel Coutinho Marques da. A importância da ação urbanística e da legislação urbana para o Rio e São Paulo no contexto das cidades mundiais. In: REZENDE, Fernando; LIMA, Ricardo (Org.) (1999). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, pp. 235-267.
- SOARES, Pedro Teixeira. (2002) Administrando o cotidiano: o dia-a-dia do urbanista. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Folha Seca. p. 142-65.
- TSIOMIS, Yannis. Projeto urbano, embelezamento e reconquista da cidade. In: MACHADO, Denise B. Pinheiro; VASCONCELLOS, Eduardo Mendes de (Org.). (1996). *Cidade e Imaginação*. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, pp.24-29.
- VETTER, David Michael et alli. (1979) Espaço, Valor da Terra e Equidade dos Investimentos em Infra-estrutura no município do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Geografia* n°112. Rio de Janeiro: Fundação IBGE.