

26

ano 7 | setembro 2016

@metropolis

Revista
Eletrônica
de Estudos
Urbanos
e Regionais



revista eletrônica *e-metropolis*

ISSN 2177-2312

Vinculada à rede interinstitucional do Observatório das Metrópoles (UFRJ), a revista eletrônica de estudos urbanos e regionais *e-metropolis* é editada por uma equipe de professores e pesquisadores e tem por objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos filiados ao planejamento urbano e regional e áreas afins. A *e-metropolis* busca, portanto, se constituir como um meio ágil de acesso democrático ao conhecimento, que parte do ambiente acadêmico e almeja ir além deste, dirigindo-se a todas as pessoas que se interessam pela dinâmica da vida urbana contemporânea em seu caráter multidisciplinar.

Publicadas trimestralmente, as edições da *e-metropolis* mantêm, em geral, uma estrutura que se compõe em duas partes. Na primeira parte da revista encontram-se os artigos estrito senso, que iniciam com um artigo de capa, no qual um especialista convidado aborda um tema relativo ao planejamento urbano e regional e suas interfaces, seguido dos artigos submetidos ao corpo editorial da revista e aprovados por pareceristas, conforme o formato *blind-review*. A segunda parte é composta por uma entrevista, por resenhas de obras recém-lançadas (livros e filmes), pela seção especial - que traz a ideia de um texto mais livre e ensaístico sobre temas que tangenciem as questões urbanas - e, finalmente, pelo ensaio fotográfico, que faz pensar sobre as questões do presente da cidade por meio de imagens fotográficas.

Para submissão de trabalhos, o corpo editorial recebe artigos, ensaios fotográficos, resenhas e textos para a seção especial em fluxo contínuo, assim como sugestões e críticas. Para mais informações, sugerimos consultar o site da revista: www.emetropolis.net.

Observatório das Metrópoles
Prédio da Reitoria, sala 522
Cidade Universitária - Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:
emetropolis@bservatoriodasmetropoles.net

Website:
www.emetropolis.net

editor-chefe

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

editores

Ana Carolina Christóvão
Carolina Zuccarelli
Eliana Kuster
Fernando Pinho
Juciano Martins Rodrigues
Patrícia Ramos Novaes
Pedro Paulo Machado Bastos
Renata Brauner Ferreira
Samuel Thomas Jaenisch

assistente

Thaís Velasco

conselho editorial

Prof^a Dr^a. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)
Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)
Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)
Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)
Prof^a Dr^a. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)
Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)
Prof Dr. João Seixas (ICS)
Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)
Prof^a Dr^a. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)
Prof^a Dr^a. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)
Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)
Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)
Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)
Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)
Prof^a Dr^a. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)
Prof^a Dr^a. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Maria Ligia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)
Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)
Prof^a Dr^a. Rosa Moura (IPARDES)
Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)
Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)
Prof^a Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)
Prof^a Dr^a Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)
Prof^a Dr^a. Suzana Pasternak (FAU/USP)

Editorial

nº 26 ▪ ano 7 | setembro de 2016

Caros leitores e leitoras, é com muita satisfação que apresentamos a 26ª edição da revista *e-metropolis*. O presente número inicia com o artigo **Bahia urbana - a política de desenvolvimento urbano do estado da Bahia: planejamento e governança**, escrito pelo professor e pesquisador Luiz Augusto Maia Costa e que aborda uma iniciativa pioneira na gestão democrática das cidades no contexto recente das políticas de planejamento urbano no Brasil. Após apresentar um panorama da questão urbana no Brasil pós-88, o autor discute as particularidades das políticas de desenvolvimento territorial postas em prática no estado da Bahia, destacando o aspecto inovador acerca da prioridade conferida à participação democrática no seu processo de concepção e implantação, baseado no controle social e na transversalidade.

Esse debate sobre as políticas de desenvolvimento territorial segue no artigo **Rio Criativo: O projeto Porto Maravilha em questão**, de Rui Sardinha Lopes e Natália Fragalle, focando a discussão nas consequências negativas da transformação de uma área específica da cidade do Rio de Janeiro sobre população menos favorecida em termos socioeconômicos, a despeito do discurso criado sobre as supostas vantagens do planejamento estratégico enquanto oportunidade para dinamizar economias locais. O ponto de vista crítico dos autores defende que essa perspectiva não opera de forma a proporcionar uma melhoria na qualidade de vida dos habitantes da região e muito menos as possibilidades de gestão democrática

do território.

No artigo seguinte – **Governança Metropolitana: a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias: estudo de caso das RMs de Belo Horizonte, Campinas e Maringá, PR** – a autora Lucia Nunes discute a permeabilidade dos arranjos institucionais da gestão metropolitana no Brasil às organizações societárias, tendo como referência as três regiões citadas. Ela busca demonstrar que os arranjos institucionais onde os representantes do Governo, empresários e a sociedade civil se reúnem espontaneamente para discutir os problemas das cidades são mais eficientes para desenvolvimento territorial.

Por fim temos o artigo **Flexibilização da produção e recomposição da formação e do emprego**, escrito pela socióloga Carolina Zuccarelli, que debate o impacto da reestruturação produtiva da recomposição da formação e do emprego e suas dinâmicas nas regiões metropolitanas do país. A autora demonstra que o número de diplomados com ensino médio e superior cresce em todas as ocupações, mas foi naquelas que formalmente requerem níveis de competência menores que aconteceu maior crescimento. Além disso, observa que as consequências da reestruturação produtiva não parecem divergir consideravelmente entre as regiões metropolitanas analisadas, embora alguns fenômenos possam ser agravados por condições e especificidades locais.

Contamos também na presente edição com o belíssimo **ensaio foto-**

gráfico da artista-pesquisadora Mariana Corteze, que nos brinda com uma série fotográfica desenvolvida em Portugal entre os anos de 2012 e 2014 - série em que a autora procura retratar a ausência de experiência e o encapsulamento urbano, durante um período (em suas palavras) “de exílio, quando estava desalojada de mim mesma”.

Como a cidade é/foi significada em diversas materialidades discursivas?, essa pergunta orienta o relato apresentando em nossa seção especial intitulada **Memória e mídia no discurso sobre a cidade: o Grupo Discurso & Cidade**, texto sobre a experiência intelectual coletiva do grupo de pesquisa coordenado pela professora Lucia Ferreira do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da UNIRIO. O grupo expõe sua proposta de investigação sobre a constituição da memória social segundo a perspectiva da linguagem.

E finalizamos a edição com a **entrevista do renomado sociólogo argentino Ruben Katzman** (ex-Diretor do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai) concedida ao professor Marcelo Ribeiro que atua como professor e pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Katzman fala de sua história e dos fatos políticos relacionados ao seu ofício de sociólogo. Decorrente das reflexões estimuladas durante a entrevista, o autor escreveu uma nota sobre um dos seus temas preferidos: a vulnerabilidade social. **La noción de vulnerabilidad y sus ambigüedades** encontra-se também publicada nesta edição.

Agradecemos aos que contribuíram com esta edição e desejamos uma boa leitura a todos e todas. ■

Índice

nº 26 ▪ ano 7 | setembro de 2016

Capa

- 06** “Bahia Urbana” - A Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia: Planejamento e Governança
“Bahia Urbana” - Urban Development Policy of the state Bahia: Planning and Governance
Por Luiz Augusto Maia Costa

Artigos

- 15** Rio Criativo: O projeto Porto Maravilha em questão
Creative Rio: The Porto Maravilha Project in question
Por Ruy Sardinha Lopes e Natália Pauletto Fragalle

- 25** Governança Metropolitana: a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias. Estudo de caso das RMs de Belo Horizonte, Campinas, SP e Maringá, PR
Metropolitan Governance: institutional arrangements for metropolitan management merging with society organizations. Case study for the metropolitan regions of Belo Horizonte (MG), Campinas (SP) and Maringa (PR)
Por Lucia Helena Ciccarini Nunes

- 34** Flexibilização da produção e recomposição da formação e do emprego
Flexibility of production process and reorganization of training and employment
Por Carolina Zuccarelli

Ensaio

- 43** Deserto de concreto úmido: um outro lugar
Wet concrete desert: an another place
Por Mariana Corteze

Especial

- 47** Memória e mídia no discurso sobre a cidade: o Grupo *Discurso & Cidade*
Memory and media in discourse about the city: the research group Discurso & Cidade
Por Lucia M. A. Ferreira, Fernando Augusto Souza Pinho, Andréa Rodrigues, Edinamária Mendonça e Marcelo Benedicto Ferreira

Entrevista

- 52** Ofício de sociólogo: lançando luzes sobre zonas obscuras da realidade social
The Craft of Sociology: lighting up obscure areas of the social reality
Com Ruben Katzman
Por Marcelo Gomes Ribeiro

ficha técnica

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Paula Sobrino
paulasobrino@gmail.com

Revisão
Aline Castilho
alinecastilho1@hotmail.com

A Ilustração de capa foi feita por
Renato Mãozão Tupinambá,
arquiteto e urbanista.
r.maozao@gmail.com
<http://renatomaozao.wix.com/maozao>

Luiz Augusto Maia Costa

Bahia Urbana

A Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia: Planejamento e Governança

Resumo

O artigo investiga alguns aspectos da política de desenvolvimento urbano da Bahia no contexto do recente planejamento urbano brasileiro, destacando o seu aspecto inovador acerca da prioridade conferida à participação democrática no seu processo de concepção e implantação.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano; Planejamento urbano; Governança; Bahia.

Abstract

This paper investigates some aspects of urban development policy in Bahia in the recent context of the Brazilian urban planning, highlighting its innovative aspect about the priority given to democratic participation in their design and implementation process.

Keywords: Urban development; Urban planning; Governance; Bahia.



Luiz Augusto Maia Costa

é graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFBA), com mestrado e doutorado em Urbanismo (USP), e professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC Campinas.

luiz.augusto@puc-campinas.edu.br

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Entre 1964 e 1985 vigorou no Brasil um regime militar. A Ditadura, que teve início após um golpe de Estado, foi um período nefasto da história recente do país. Ainda que tenha havido certo crescimento econômico e material, este crescimento não foi acompanhado por um desenvolvimento social, o que acirrou a concentração de riqueza, tanto por classe como por território. Tendo o capital estrangeiro como o maior beneficiado, o chamado “Milagre econômico” foi uma época de forte exceção de direitos sociais e humanos, com a truculência sendo sua principal marca. Este período foi marcado pela hegemonia das classes dominantes, por um Estado altamente concentrador e autoritário.

É neste momento que o Brasil passa a ter a maioria da sua população morando em cidades. Pela primeira vez o País passa a ser mais urbano que rural. Isso levou a uma grande concentração populacional, sobretudo nas capitais. Não seria correto afirmar que essas cidades cresceram à margem de qualquer tipo de planejamento. Muito pelo contrário, houve planejamento sim. A questão é que ele era esvaziado de qualquer conteúdo político, feito de forma centralizada, “de cima para baixo”, sem a participação das comunidades envolvidas e, sobretudo, voltadas para os interesses do capital – enfim, um planejamento tecnocrata e autoritário. Não é difícil imaginar as consequências disso: cidades segregadas, favelizadas e caóticas (Earp e Prado, 2003).

É neste amplo panorama que, em meados dos anos 1980, o Brasil, após um período “lento e gradual” de distensão política, volta a ter um presidente civil. Contudo, a redemocratização do País só seria selada com a promulgação da Constituição de 1988. Ela é fruto de um nítido desejo nacional de ser regido por uma Carta Magna mais democrática.

A referida Carta assegurou diversas garantias constitucionais com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais dos cidadãos. Com a nova constituição, garante-se o direito de eleger, via voto direto, os cargos públicos de Presidente da República, Governador, Prefeito, entre outros. É uma Constituição que parte de pressupostos mais democráticos, os quais permitem uma participação da sociedade civil no trato da *Res Publica*.

Pela primeira vez uma constituição brasileira dispõe, no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente, sobre a garantia do direito de propriedade (a partir de então não mais seria considerado inviolável) e a instituição da função social da propriedade pri-

vada urbana, prevendo a existência de instrumentos urbanísticos que teriam por objetivo romper com a lógica da especulação imobiliária. Também pela primeira vez uma constituição brasileira estabelece um capítulo sobre política urbana, expresso nos artigos 182 e 183, constituindo-se, portanto, em um de seus elementos inovadores. Coube à Lei Federal 10.257/2001 – o **Estatuto da Cidade** – a definição e regulamentação dos instrumentos urbanísticos pertinentes.

O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1989, tendo sido aprovado somente 12 anos depois (Carvalho e Rossbach, 2010). A referida lei – que nasceu com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar dos cidadãos, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça social como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social – atribuiu aos municípios a implantação de planos diretores participativos para cidades com mais de 20 mil habitantes e definiu uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos os seus principais objetivos.

Os planos diretores são considerados, doravante, como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Nestes, destaca-se ainda a instituição de dispositivos legais que garantem a participação da sociedade civil no processo de elaboração e aprovação dos planos urbanísticos. Com isso, dá-se ênfase ao controle social no processo de planejamento das cidades – o que representa, sem dúvida, uma vitória do movimento pela reforma urbana, que teve início na década de 1970. Com base em seus princípios fundamentais (quais sejam, a gestão democrática, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos) são conferidas aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

Obviamente que a mera promulgação do Estatuto da Cidade não foi suficiente para alterar o *modus operandi* do planejamento do tempo pretérito, muito menos as tentativas de reorientar o processo de planejamento urbano começam com ele. É assim que em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, e depois transformada na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), então vinculada à Presidência da República. Contudo, essas

formulações e tentativas de implantação de um novo método de planejamento não lograram êxito. É nesse contexto em que, na primeira gestão do Presidente Lula, em 2003, é criado o Ministério das Cidades – o MCidades (Maricato, 2006). Seu caráter inovador estava no fato de, pela primeira vez, haver uma pasta federal destinada especialmente ao cuidado da questão urbana no Brasil.

Com o objetivo de superar a visão fragmentada do planejamento vigente, calcada em políticas setoriais (habitação, saneamento, transporte, entre outras), por meio do Ministério das Cidades tentava-se criar um sistema nacional de planejamento urbano integrado que levasse em consideração não só estas questões, mas também aquelas referentes ao uso e ocupação do solo, reforçando a orientação de descentralização e de fortalecimento dos municípios, definida na Constituição Federal de 1988. Com o MCidades buscava-se ainda:

(...) a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidas à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental (BRASIL, s.d.).

Ao MCidades caberia definir diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo de responsabilidade dos municípios o planejamento e a gestão urbana e metropolitana. A cidade, portanto, constituía-se no *locus* da participação cidadã e da garantia do direito à cidade para todos. A estrutura do novo Ministério baseou-se em quatro dos grandes problemas sociais que afetam, ainda hoje, o meio urbano brasileiro: a moradia, o saneamento ambiental, a mobilidade / acessibilidade e a questão fundiária (BRASIL, 2004).

Tendo em mente os fracassos das políticas urbanas desenvolvidas no País desde a Ditadura Militar e que prosseguiram ineficazes após 1985, desenvolveu-se a ideia (tanto no meio acadêmico como no técnico) que as futuras propostas de planejamento só poderiam lograr êxito se estivessem envolvidas em um conteúdo político que garantisse a participação da sociedade civil e que fossem fruto de um pacto social e federativo. Os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) engendrada pelo MCidades buscaram levar a cabo essa nova concepção de planejamento no Brasil – pautada pela ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando à coordenação e a integração dos

investimentos e ações. Com isso pretendia-se criar uma “nova cultura” de planejamento, o que implicava, necessariamente, na formação de novos agentes sociais de planejamento, tanto no meio técnico como no âmbito da participação popular. A referida equipe tinha grandes pretensões:

(...) ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições antissociais da globalização (Maricato, 2006).

É nesse contexto que é realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades (2003), que tinha como um dos seus objetivos iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU. Em 2005, 2007, 2010 e 2013 ocorreram respectivamente a segunda, a terceira, a quarta e quinta conferências (BRASIL, 2013). As conferências nacionais eram precedidas por conferências estaduais e municipais, garantindo assim um amplo processo de participação popular. Ainda na primeira conferência foi eleito o Conselho das Cidades e foram estabelecidas quatro câmaras técnicas que o compõem (a de habitação, de saneamento, de mobilidade e a de planejamento e gestão), cujo funcionamento data de 2004. Nesta conferência foram aprovados a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária. A elaboração da PNDU era, na gestão do Ministro Olívio Dutra¹, a principal meta do MCidades. Com tal política buscava-se contrapor ao sistema de clientelismo que tanto marcou o planejamento do tempo pretérito.

Foi adotada como principal pressuposto para a elaboração da PNDU a constatação de que vivíamos uma crise urbana que exigia “uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e também dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil”. Buscava-se então a “equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis” (SERGIPE, s.d.). As propostas da PNDU eram de natureza intra-urbana e levavam em consideração as definições de outros ministérios e ainda o acúmulo de estudos e ex-

1 Entre 2003 e 2005, Olívio Dutra ocupou o cargo de Ministro do MCidades, durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

periências de outros níveis de governo e também de setores da sociedade. Além dos temas estruturantes da política urbana, a PNDU tratava da inserção das cidades na dinâmica regional e no território nacional. O desenvolvimento urbano era então entendido como a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolveria também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação e ao clientelismo.

O objeto de uma política de desenvolvimento urbano é o espaço socialmente construído. Não se trata das políticas sociais, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Considerando esse tema, um novo recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito. Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária/imobiliária e a política de capacitação / informações.

Tais diretrizes prevaleceram durante a gestão de Olívio Dutra. Com sua saída do Ministério, em 2005, a pasta passou para as mãos do Partido Progressista (PP), sendo indicado Márcio Fortes de Almeida para o cargo de Ministro, que permaneceu no posto até o fim do mandato do Presidente Lula em dezembro de 2010. Sob nova direção, o Ministério foi reestruturado e a PNDU perdeu sua prioridade, motivando a saída de uma parte significativa dos técnicos que a haviam gestado. A bem da verdade, a partir de 2007, todas as iniciativas de planejamento urbano no país gestadas no âmbito do governo federal ficaram atreladas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diretamente ligado à Chefia da Casa Civil, sob a responsabilidade da então Ministra Dilma Vana Rousseff. Este novo estratagema acabou por esvaziar o poder decisório do Ministério das Cidades e por afastá-lo de sua concepção original.

A CULTURA DE PLANEJAMENTO URBANO NA BAHIA PÓS-1988

Um ano depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Bahia promulgou a sua atual Constituição Estadual. O documento é criado a partir da adoção de especificidades nos valores e na cultura estadual, certificando garantias sociais a

todos os baianos. No que diz respeito ao desenvolvimento territorial, os fundamentos democráticos e distributivos expostos em 1988 pela Constituição Federal foram respeitados se considerarmos que os governos poderiam priorizar ações que garantissem uma maior integração do território em conjunto com investimentos descentralizados e equitativos. A constituição baiana é então concebida em consonância com a nova Constituição Federal, apontando para as mesmas necessidades no que se refere ao trato da questão urbana.

Contudo, apesar das prescrições, na Bahia isso não foi concretizado. Na década de 1990, com o retorno de Antônio Carlos Magalhães (ACM) ao governo do Estado, sobressaíram-se a competitividade e a adoção de manobras de desenvolvimento territorial baseadas em um modelo empresarial, tendo como grande favorecido o capital e como resultado uma alta da exclusão de uma parcela do território. Seu custo social foi muito alto. No auge do Carlismo, nas décadas de 1980 e 1990, praticamente 90% dos municípios baianos tinham prefeitos ligados a Antônio Carlos Magalhães, o que lhe garantia o controle político da Bahia, bem como a sua influência nos processos de desenvolvimento e crescimento sócio-espacial baianos.

Em 2002, pelo governador Paulo Souto ligado a ACM, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) com a preocupação de concentrar neste novo órgão os programas direcionados a cuidar da habitação de interesse social, da questão do desenvolvimento urbano através de ações de reabilitação de áreas com habitações precárias e do apoio aos municípios visando uma melhoria da qualidade de vida da população, do saneamento básico, sem se esquecer do apoio institucional às prefeituras. A SEDUR já tinha por finalidade formular e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, de habitação, de saneamento básico e de assistência técnica aos municípios, bem como planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de edificações públicas, entretanto tal função era realizada de forma dissociada e setorial. Na realidade, nesse período, sua principal função era assegurar o repasse de recursos da União para o Estado, bem como o financiamento e o acompanhamento dos investimentos, assim como a parceria e a divisão de responsabilidade entre os Estados, os Municípios e a própria União.

Os programas Bahia Azul e Viver Melhor, em princípio voltados para a recuperação de áreas degradadas e para a elevação do padrão de qualidade de vida de populações carentes, foram reunidas na estrutura da SEDUR pelo governador Paulo Souto. As duas iniciativas se completam e evidenciam

a preocupação do Estado em melhorar a qualidade de vida da população. O Programa Viver Melhor (iniciado em 1996) buscava soluções para as áreas de risco identificadas na cidade e o Programa Bahia Azul (iniciado em 1995) tinha por objetivo a melhoria na qualidade de vida e de saúde.

A SEDUR desenvolvia ainda ações que buscavam aprimorar a capacidade de gestão local, o fortalecimento da infraestrutura urbana, nas áreas de habitação, saneamento, destinação final de resíduos sólidos e fortalecimento dos núcleos urbanos e da rede de cidades no interior, visando por fim um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado.

BAHIA URBANA: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA

Em 2007 Jaques Wagner assume o governo da Bahia. Filiado ao Partido dos Trabalhadores e tendo sido Ministro do Trabalho no primeiro mandato do Presidente Lula, Wagner acenava para uma gestão alinhada política e ideologicamente com o governo federal. Seu programa de governo tinha como princípio a instituição de uma gestão em bases democráticas e que incluía, entre as ações prioritárias a serem realizadas ainda no primeiro ano de governo, a criação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia como instrumento de controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana, saneamento básico e ambiental, habitação e mobilidade urbana. Desta forma, a Bahia, teoricamente, contava então com um ambiente institucional favorável ao encaminhamento da agenda dos movimentos sociais, afirmando uma nova conduta na relação entre Estado e sociedade civil organizada, baseada no diálogo e no respeito à autonomia de cada segmento.

Nesta conjuntura a gestão de Jaques Wagner se impôs o desafio de construir uma política de desenvolvimento urbano para a Bahia (PDUB), a qual deveria ser elaborada e implantada de forma participativa e com fundamento nos ideais da reforma urbana e da reforma sanitária. A princípio, tal política adquiriu um caráter estratégico e incluiu como perspectiva a efetivação de um conjunto de medidas necessárias à afirmação da democracia participativa no Estado baiano, inaugurando, simultaneamente, um período de profundas mudanças institucionais. A reestruturação da SEDUR é um exemplo claro disso, quando ela passa a desenvolver uma visão sistêmica e integrada do planejamento territorial.

A elaboração de estruturas e de instrumentos de planejamento urbano representa um avanço na efe-

tivação de uma nova concepção de gestão das políticas urbanas, mas por si só, como anteriormente dito, não é suficiente para mudar práticas fracionadas e clientelistas enraizadas na estrutura de Estado. Fazia-se necessário uma maior participação popular nos processos de elaboração e implantação das políticas públicas, em particular daquelas voltadas para o ordenamento territorial do Estado.

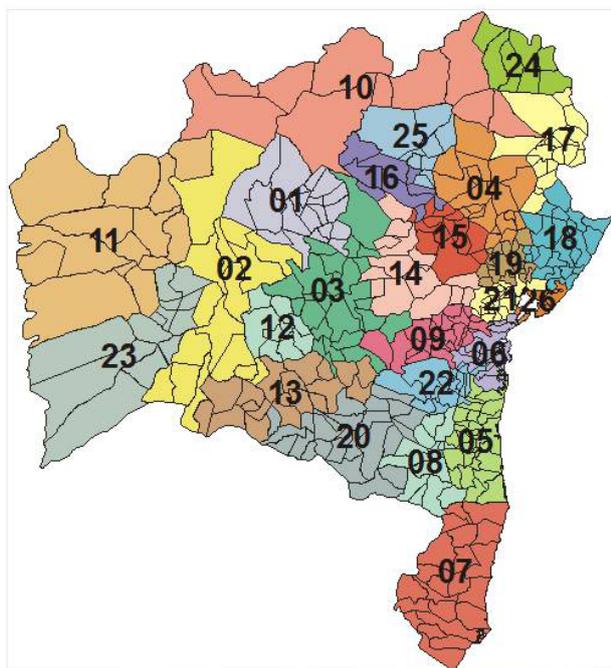
É nesse amplo quadro que, entre junho e agosto de 2007, foram realizadas quatorze audiências públicas, cobrindo todo o território do Estado, com o objetivo de mobilizar e informar a sociedade sobre a importância e a composição política e social do Conselho Estadual das Cidades. Nessas audiências foi apresentado ao escrutínio público o anteprojeto de Lei de criação do Conselho Estadual das Cidades. Nesta oportunidade foram também debatidos com os participantes os objetivos e princípios para uma política de desenvolvimento urbano para o Estado, para a qual as audiências foram a primeira ação concreta em sua direção (BAHIA, 2010).

A construção da política de desenvolvimento urbano da Bahia seguia os novos valores de uma gestão pública, valorizando a participação democrática e a transparência, além de buscar integrar as diversas políticas públicas setoriais. Deste modo, representava um esforço do governo de fazer um planejamento urbano que promovesse um desenvolvimento equitativo para as diferentes regiões da Bahia e assim contribuir para tornar as cidades baianas sustentáveis.

No âmbito da PDUB a sustentabilidade referia-se àquilo que tem a possibilidade de se sustentar, capaz de se manter estável, por longo período. Sendo assim, uma cidade sustentável seria aquela que atendesse às necessidades urbanas de toda a população do município, do meio rural ou urbano, tornando os benefícios urbanos acessíveis a todos. Desta forma, a PDUB constituía-se em uma estratégia de atuação do Governo do Estado para enfrentar as desigualdades sócio-territoriais e ambientais existentes e promover a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, particularmente no que se refere às condições de urbanidade.

Para tanto estavam postos como desafios para a equipe que formulava a política de desenvolvimento urbano para a Bahia: (a) elevar o patamar das cidades baianas, promovendo o desenvolvimento com redução das desigualdades regionais e sociais e melhoria do padrão da qualidade de vida; (b) reforçar a intercomplementaridade cidade-território-região através de uma distribuição da oferta de serviços e equipamentos que fosse capaz de atender às necessidades locais e regionais; (c) articular as políticas setoriais de mobilidade, habitação, saúde e saneamento; (d) arti-

O Contexto do Desenvolvimento Urbano da Bahia



- Área: 564.693 Km²
- Número de Municípios: 417
- Número de Territórios de Identidade: 26
- População – Total: 13.070.250
 - Urbana: 8.772.348 (67%)
 - Rural: 4.297.902
- IDH – Índice Desenv. Humano: 0,688
- Taxa de Analfabetismo (%): **20,4**
- PIB (R\$ milhões):
 - Agropecuária: 8.605,19
 - Indústria: 39.012,59
 - Serviços: 32.809,49
- Rendimento Familiar (% Per Capita):
 - Até 1 SM: **27,4**
 - Mais de 1 a 5 SM: **19,5**
 - Mais de 5 SM: **5,0**
 - Sem rendimento: **48,1**
- Saneamento Básico (% domicílios):
 - Abastecimento de água: 59,1
 - Esgotamento sanitário: 42,4

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Superintendência de Desenvolvimento Urbano

Figura 1: Retrato do desenvolvimento do Estado da Bahia por volta de 2010.

cular os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) – como no caso da política de habitação de interesse social em que a política elaborada por cada esfera devia seguir as diretrizes da instância superior; e, sobretudo, (e) implantar o Sistema de Planejamento do Desenvolvimento Urbano da Bahia.

Uma vez terminada a sequência de audiências públicas, contratou-se a consultoria da urbanista Raquel Rolnik a fim de conceber o Termo de Referência para a elaboração da PDUB, com o objetivo de “estabelecer uma estratégia de enfrentamento das necessidades de desenvolvimento urbano e territorial do estado de forma compartilhada com os municípios e segmentos econômicos e sociais” (BAHIA, 2007). Desta forma, o Termo de Referência propunha-se, entre outros objetivos, a atender aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade e aos princípios da PNDU; a necessidade de articular as políticas fundiárias, de habitação e de saneamento; e, principalmente, para os intuítos deste artigo, a construção de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano como parte de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, capaz de articular ações, investimentos e gestão do território de forma articulada e cooperativa ente os entes federativos.

A metodologia proposta indicava a necessidade

de que os trabalhos fossem desenvolvidos em um sistema amplamente participativo em todas as etapas, inclusive na etapa inicial de leitura da realidade física, institucional e social do Estado, envolvendo os conselheiros do Concidades da Bahia, bem como os segmentos que o compõe. A fim de levar a cabo esta diretriz, foi criado, no interior da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana, o Grupo de Trabalho da Política Urbana formado por conselheiros do Concidades e representantes das secretarias estaduais afins. Indubitavelmente, houve um esforço de integração das políticas setoriais (transversalidade). A leitura física e institucional do Estado abrangeu quatro estudos (BAHIA, 2007), a saber: (1) Estudo da Rede Urbana do Estado da Bahia, cujos objetivos eram identificar e estabelecer a configuração da rede urbana e sua hierarquia funcional, caracterizando suas escalas de centralidade e irradiação, com vistas a construir uma organização territorial policêntrica mais equilibrada, em diferentes escalas, que considerasse as funções desempenhadas regionalmente no contexto do Estado e a integração a redes nacionais e internacionais de cidades; (2) Estudo da Capacidade de Gestão dos Municípios Baianos, com o objetivo de formular um perfil dos municípios baianos, estabelecendo tipologias de municípios, a partir de

sua caracterização, do ponto de vista da capacidade gerencial, financeira e de gestão democrática do desenvolvimento urbano; (3) Estudo da Avaliação das Competências e da Capacidade de Planejamento e Gestão do Estado da Bahia na Área de Desenvolvimento Urbano, cujo objetivo era subsidiar e orientar a elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com vistas a indicar as competências e capacidades necessárias ao poder executivo do Estado da Bahia para a sua efetiva realização; (4) Estudo das Relações e Interações das Comunidades Tradicionais Quilombolas e Indígenas no Estado da Bahia, que buscava mapear e identificar tais comunidades na Bahia, evidenciando as demandas existentes nesses segmentos e suas relações com as cidades. Por sua vez, a leitura social seria realizada através de consultas públicas.

Em paralelo a esses estudos, deu-se início à concepção da estrutura da Lei correlata. Em março de 2010 estava em discussão qual seria a utopia urbana que a PDUB iria perseguir. Mais concreto era seu objeto, que então era posto como o desenvolvimento urbano no Estado tendo como focos ao espaço urbano, a cidade sustentável e a rede urbana. O seu principal objetivo seria estabelecer um novo modelo público de desenvolvimento urbano que orientasse ações e investimentos na área urbana no Estado, para elevar o patamar econômico, social e ambiental das cidades baianas, considerando a sua inserção na dinâmica regional e no território estadual e a função social das cidades, do urbano, e da propriedade, assegurando a todos, quer fossem de áreas rurais ou urbanas, os benefícios sociais, sem discriminação de classe, gênero, idade, etnia e orientação, seja política, religiosa ou sexual (BAHIA, 2010).

Note-se que a elaboração da política de desenvolvimento urbano para a Bahia, a princípio, se inseria em um novo contexto institucional, que valorizava e buscava construir um planejamento elaborado de forma descentralizada, democrática e participativa. Nessas circunstâncias, o modo de conduzir as políticas desenvolvia-se sob os princípios de participação democrática, sustentabilidade, transparência, inclusão social, equilíbrio sócio-territorial e por meio de uma abordagem integrada das diversas políticas públicas setoriais (transversalidade), buscando o fortalecimento do município mediante uma pactuação entre sociedade e diversos níveis de governo. Destes princípios, destacamos a participação popular e o controle social, tomado como direito do cidadão em participar da definição de políticas governamentais, da sua execução e do controle dos recursos públicos.

No Brasil o Estatuto da Cidade indica formas para

que isso aconteça, tais como a realização de debates, audiências e consultas públicas. Daí é que o governo da Bahia, através da SEDUR, buscando construir uma política de desenvolvimento urbano através de um pacto entre governo e sociedade, intentou realizar consultas públicas, que tinham como objetivo realizar uma “leitura” da realidade urbana da Bahia através da sociedade civil organizada e do poder público municipal. O objetivo da consulta pública era contribuir para que a política estadual de desenvolvimento urbano fosse feita de uma forma participativa e de acordo com a realidade sócio-territorial da Bahia, respeitando sua diversidade. Pressupunha-se que, desta forma, a população teria espaço para falar sobre em que cidade gostaria de viver e quais as carências urbanas que necessitariam ser atendidas para a melhoria de sua qualidade de vida. Tais consultas públicas ocorreriam nos 26 territórios de identidade², porém, até março de 2010, as mesmas não haviam sido realizadas³. No ano de 2011, os estudos que fundamentariam a sua elaboração estavam em fase de conclusão. Dar-se-ia então início à sistematização e a elaboração da minuta de lei. No presente momento, conforme consulta aos nos sites oficiais da Secretaria de Desenvolvimento da Bahia, não há mais qualquer menção à elaboração da PDUB.

2 Segundo o site da Secretaria do Planejamento da Bahia, um território de identidade é assim definido: “O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial”, o que possibilitaria “identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. Ainda segundo o site, o Governo da Bahia reconhece “a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar”. Cabe salientar que durante a elaboração do Bahia Urbana eram apenas 26 os territórios de identidade. Á época da elaboração da política estadual de desenvolvimento urbano, então chamada “Bahia Urbana”, eram 26 os territórios de identidade; posteriormente, esse número passa para 27 devido à divisão do 7º. território.

3 No site da SEDUR, acessado em 11 de setembro de 2014, não há mais menções diretas à elaboração da “Bahia Urbana”. No site Bahia Urbana (<http://bahia-urbana.blogspot.com.br>), acessado também na mesma data, a última postagem é do ano de 2012 e não faz menção à realização ou não das consultas públicas.

UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PDUB

A intenção de elaboração da política de desenvolvimento urbano para a Bahia consistiu desta forma na construção e consolidação de uma cultura política democrática e de controle social que implicasse na consideração de um conjunto de princípios entre os quais assumem centralidade o direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades. Significava, nessa esfera, construir os meios para a melhoria das condições de vida nas cidades, para a diminuição da desigualdade social e busca da sustentabilidade ambiental, combinados à ampliação dos espaços de participação social. Em síntese, tratava-se da ampliação do acesso a importantes dimensões da vida social e política à população urbana e rural.

Inovadora, a PDUB consistiu em uma iniciativa pioneira no Brasil visto que, ao que nos consta, nenhum outro Estado do país até então buscou formular uma política de desenvolvimento urbano como esta. A própria política de desenvolvimento urbano nacional ainda não chegou a se concretizar. Com uma visão sistêmica e integrada de planejamento, a PDUB avança na medida em que se propõe a criar um ambiente de planejamento e gestão territorial e urbano mais democrático, baseado no controle social e na transversalidade. Não obstante, os avanços concretos no que tange a essas duas últimas questões têm sido, a despeito das tentativas, tímidas. Esbarra-se, sobretudo em três aspectos: nas decisões centralizadas, na mentalidade corporativista dos planejadores envolvidos no processo, e por fim, nas disputas político-institucionais.

Acreditamos que a mudança de mentalidade, que é um processo gradual, requer um esforço no sentido de incorporar de fato os princípios postos para a elaboração da PDUB para além do mero discurso, tornando-os práticas efetivas. De qualquer forma, a



Fonte: CEDETER, 2011.

Fonte: BAHIA, 2013.

Figura 2: O Estado da Bahia e seus 27 territórios de identidade.

mera intenção de se pensar e de propor uma política de desenvolvimento urbano para a Bahia já é um grande mérito e ganho social.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Governo do Estado. S.d. Disponível em: <www.governador.ba.gov.br>. Acesso em: 08 mar. 2010.
- BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Constituição do Estado da Bahia**. S.d. Disponível em: <www.mpba.mp.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria da Administração. **Gestão em debate**. Seplan ministrará cursos nos 27 Territórios de Identidade da Bahia. 2013. Disponível em: <<http://www.gestaoemdebate.saeb.ba.gov.br/gestao-clipping/seplan-ministrara-cursos-nos-27-territorios-de-identidade/>>. Acesso em: 18 set. 2016.
- BAHIA. Secretaria da Administração. S.d. Disponível em: <www.saeb.ba.gov.br>. Acesso em: 15

- mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano da Bahia**. Apresentação feita no CONCIDADES/BAHIA em janeiro de 2010. Não publicado.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. S.d. Disponível em: <www.sedur.ba.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2010.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Termo de referência para a contratação de consultoria para a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia**. 2007. Não publicado.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Territórios de identidade**. S.d. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 17 set. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **5ª Conferência Nacional das Cidades**. 2013. Disponível em: <www.cidades.gov.br/5conferencia/conferencia/historico.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Histórico**. S.d. Disponível em: <www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>. Acesso em: 08 mar. 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos Midades Desenvolvimento Urbano**, nov. 2004. Disponível em: <www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2010.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. S.d. Disponível em: <www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.
- CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Ana Cláudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: MCidades; Aliança das Cidades, 2010.
- EARP, Fábio Sá; PRADO, Luiz Carlos. **O milagre brasileiro**. Crescimento acelerado, integração internacional e distribuição de renda 1967-1973. 2003. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/milagre_brasileiro.pdf>. Acesso em 03 setembro de 2014.
- MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas sociais - acompanhamento e análise**, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em 08 março de 2010.
- SERGIPE. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Política de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <www.sedur.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid>. Acesso em: 29 ago. 2014. ■

Ruy Sardinha Lopes
Natália Pauletto Fragalle

Rio Criativo

O projeto Porto Maravilha em questão

Resumo

Tida como o maior projeto de intervenção urbana da América Latina, a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada conhecida pelo nome fantasia de PROJETO PORTO MARAVILHA, vem, sob o alibi da chegada dos megaeventos esportivos à cidade e do discurso que tenta ver na chamada economia criativa a oportunidade para se robustecer as economias locais, transformando a região portuária numa espécie de câmara de decantação das práticas urbanas neoliberais adotadas em várias metrópoles do mundo. O presente artigo pretende refletir sobre os modos pelos quais tais práticas são aqui adotadas e os revezes que vêm causando sobre aqueles que estão submetidos à sua ênfase predatória.

Palavras-chave: Economia criativa; Cidade criativa; Porto Maravilha; Megaeventos esportivos.

Abstract

Considered the largest urban intervention project in Latin America, the 'Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro' or 'Urban Operation in the Rio de Janeiro Port Area', a partnership between the public and private sectors known by the trade name of PORTO MARAVILHA PROJECT (freely translated as 'Wonder Port Project'), comes under the alibi of the mega sporting events' arrival to the city and the discourse that tries to find in the so-called creative economy the opportunity to strengthen local economies, transforming the port area in a kind of a chamber that gathers neoliberal urban practices adopted in various cities of the world. This article aims, therefore, to reflect on the ways in which such practices are adopted here and the setbacks that are being caused on those who are subject to its predatory emphasis.

Keywords: Creative economy; Creative city; Porto Maravilha; Sports mega events.

Ruy Sardinha Lopes

é professor e pesquisador do IAU-USP, pesquisador do NEC-USP e vice-presidente da SOCIOCOM.

Natália Pauletto Fragalle

é graduanda no IAU-USP.

natalia.fragalle@usp.br

INTRODUÇÃO

Em um momento no qual a cultura e a criatividade se tornaram *commodities* e as cidades competem entre si para sediarem megaeventos que atraíam a atenção mundial e, consequentemente, grandes investimentos, o Rio de Janeiro parece finalmente ter atingido esse grande objetivo. Após ter realizado um primeiro ensaio com a vinda dos Jogos Pan Americanos de 2007, a cidade está sendo palco dos dois maiores eventos esportivos mundiais: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas que ocorrem em 2016, constituindo a oportunidade ideal para a megapromoção da cidade, tida, agora, como “criativa” e “inovadora”.

As origens desta megaoperação de *image-making* podem ser remetidas a um modelo de gestão urbana iniciado entre as décadas de 1980 e 1990, o Planejamento Estratégico¹, que implica uma parceria entre os setores público e privado e tem como objetivo construir ou modificar a imagem de uma cidade de modo a promovê-la interna e externamente (Borja, 1996). Essa elaboração de uma *city image* se dá através de um conjunto formado por três analogias paradoxais: a cidade como mercadoria a ser “vendida”, competindo com as outras cidades; a cidade como empresa, com a necessidade de ser “gerida” como tal; e a cidade como pátria, com a qual os seus habitantes se identificam (Vainer, 2000). O Planejamento Estratégico também está ligado a uma valorização do cultural (Arantes, 2000), através da requalificação das áreas urbanas degradadas aliadas à instalação de equipamentos culturais para atrair o capital, desencadeando fenômenos como o da gentrificação, que divide a cidade entre áreas atendidas de forma adequada e áreas abandonadas pelo poder público.

O discurso sobre o Planejamento Estratégico atingiu o seu auge a partir do aparente sucesso do “modelo Barcelona”, com grande repercussão no Brasil e na América Latina, que utilizou-se da grande inversão de recursos destinados à preparação para os Jogos Olímpicos de 1992 para colocar em marcha um conjunto de projetos de intervenção urbana – já inseridos em um plano da cidade de reestruturação

1 Com a globalização, abriram-se novos horizontes de desenvolvimento para as cidades, que adquiriam destaque cada vez maior nos âmbitos político, econômico, social, cultural e midiático (Lopes, 1998). Porém, ao mesmo tempo, surgiram desafios inéditos a serem enfrentados, como a necessidade de centros de poder e controle global, com concentração de infraestrutura e serviços para torná-los possíveis. Dentro deste contexto, a partir da década de 1980, o Planejamento Estratégico começa a ser utilizado para gerar respostas competitivas aos desafios da globalização no contexto urbano. Com isto, novas questões urbanas aparecem, como produtividade e competitividade.

física, econômica e cultural –, adotando um modelo de gestão empresarial competitiva, investindo na promoção de sua imagem no exterior e na construção ou fortalecimento de seus equipamentos culturais e espaços públicos, tornando-se atualmente reconhecida “como uma cidade cultural por excelência, epicentro de produção criativa e polo de atração de negócios e talentos”² (Reis, 2009, p.4).

Entretanto, as condições políticas, a conjuntura socioeconômica nacional e internacional etc. fizeram com que as metas previstas nesse modelo de planejamento fossem perdendo fôlego ao longo do tempo, de modo que estaríamos agora assistindo a uma espécie de segundo turno ou retomada das formas de empresariamento da cidade. Não obstante o vínculo inequívoco com tal antecedente histórico, é importante ressaltar a edição de novos elementos, sobretudo um certo deslize semântico que vai do discurso da cidade-mercadoria à cidade-criativa, indicador, em nosso entendimento, dos ajustes espaciais promovidos pelas práticas neoliberalizantes em atuação no país.

Um exemplo paradigmático dessa estratégia, que ilustra como as questões de planejamento estratégico agora somadas ao conceito de criatividade estão sendo aplicados no Brasil, é a revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro. Ao se voltar para uma área tida como bastante degradada, mas possuidora, como veremos, de grande potencial “criativo”, o poder público não vem poupando esforços para convertê-la numa espécie de câmara de decantação dos novos investimentos nacionais e internacionais, constituindo uma espécie de laboratório urbano de atração de capital.

RIO CRIATIVO

Pode-se certamente remeter à edição do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), elaborado entre 1993 e 1994, as origens de seu sonho olímpico. Na ocasião, e de olho na candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2004, o então prefeito

2 Porém cabe ressaltar aqui as críticas recebidas pelo “bem-sucedido” modelo adotado pela cidade, uma vez que foi privilegiada a imagem externa de Barcelona, deixando em segundo plano o bem-estar dos barcelonenses (Reis, 2009). A sua midiaticização exacerbada levou a cidade a um crescimento para além de suas possibilidades, o que provocou sérios efeitos sociais como o grande déficit habitacional e um dos mais altos índices de desemprego na Espanha (Arantes, 2012). Porém, Barcelona soube sistematizar tão bem os conceitos que envolvem o Planejamento Estratégico que conseguiu passar a impressão de que foi a pioneira no emprego deste modelo (Arantes, 2000), que foi exportado para todo o mundo, com destaque especial para a América Latina, como uma “fórmula de sucesso”.

do Rio de Janeiro, Cesar Maia, criou um Consórcio Mantenedor de tal plano que, contando com a consultoria de uma empresa catalã na qual figuravam Jordi Borja e Manoel de Form, tinha como principal objetivo “aproveitar a tradição esportiva do Rio de Janeiro” e, seguindo o exemplo de outras cidades [diga-se Barcelona], “aproveitar os jogos olímpicos para a transformação da cidade” (Prefeitura do Rio de Janeiro *apud* Vainer, 2011).

Tinha início, assim, uma longa parceria que, como vários analistas mostraram³, encarregou-se de transpor para o território nacional modelos de cidade e planejamento urbano de cunho neoliberal, cujos pressupostos e consequências já foram amplamente cotejados pela crítica especializada e que não nos caberia aqui retomar.

Assim, se Carlos Vainer (2011) tem razão ao enfatizar que o que se vive hoje é o resultado de um “processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico”, é curioso observar o quanto outro discurso, associado sobretudo ao *New Labour* inglês, veio mais recentemente juntar-se a tal bloco. Estamos nos referindo à ênfase no potencial econômico da criatividade, explicitado no discurso ao redor das indústrias criativas e, mais especificamente, no seu corolário espacial: as cidades criativas.

Ainda que as origens do termo estejam associadas ao processo de desindustrialização observado na Austrália em 1994⁴, será a partir do reconhecimento pelo governo de Tony Blair na Inglaterra de 1997 de que as indústrias que tinham sua “origem na criatividade individual, habilidade e talento” possuíam grande potencial para “riqueza e criação de empregos através da geração e exploração da propriedade intelectual” que o discurso se generaliza e atravessa o oceano.

Os resultados econômicos obtidos pela indústria criativa diante de uma economia “tradicional” em crise fizeram com que os olhares ávidos por ganhos fáceis se dirigissem para o setor. Logo se reconheceu que a relevância econômica da criatividade não se restringia apenas a bens e serviços culturais, mas afetava também as indústrias de bens ordinários (Junior, Junior, Figueiredo, 2011), dando origem a expressão economia criativa. Desta forma, a transposição des-

tes conceitos oriundos da “nova economia” para o pensamento e intervenções urbanas não tardou. Por intermédio de profissionais do eixo Austrália-Reino Unido-Estados Unidos-Canadá, advindos de áreas como Urbanismo, Economia e Sociologia (sobretudo no campo cultural), inicia-se a discussão sobre a cidade criativa.

Ainda que este seja um “conceito em formação” e que entre os seus analistas haja mais discordância que consenso, o fato é que, sobretudo a partir de 2004, ano em que se realizou na cidade de São Paulo a XI Conferência da UNCTAD, que contou com um painel sobre a questão das indústrias criativas na perspectiva dos países em desenvolvimento, tal discurso passa a ter grande ressonância entre os governos federal, estaduais e municipais, a ponto de ser criada no Brasil, em 2012, uma Secretaria da Economia Criativa⁵, no âmbito do Ministério da Cultura.

A economia criativa mostrava-se, assim, o novo caminho para o desenvolvimento, e o Rio de Janeiro apresentava-se, devido à sua “beleza natural, sua rica cultura e seu reconhecimento no exterior”, como uma cidade que possuía “potencial” para se desenvolver por meio da economia criativa.

A partir do estudo realizado em 2008 pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) apontando que, no ano de 2006, as indústrias criativas correspondiam a 2,4% dos empregos formais e 17,8% do PIB do estado, fazendo do Rio de Janeiro o estado no qual tais indústrias têm o maior peso econômico (Reis, 2012) e do estudo realizado em 2009 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) que apontou a participação considerável da economia criativa na cidade do Rio de Janeiro, representando 11% dos empregos e 10% da massa salarial gerada naquele ano, apresentando uma tendência à concentração espacial das atividades ligadas à economia criativa na capital do estado, a Secretaria da Cultura do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEC/RJ), em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro⁶ criou, em 2010, o Projeto

3 Entre eles, especialmente Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato em Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

4 Em 1994, como resposta para o fenômeno da globalização e o processo de desindustrialização que ganhava cada vez mais força no hemisfério norte, o Primeiro-Ministro da Austrália, Paul Keating, lança uma política cultural para enfatizar a abertura do país para o mundo, intitulada “Nação Criativa”, reconhecendo pela primeira vez a cultura como um recurso identitário e econômico (Landry In Reis, Kageyama, 2011).

5 Com a recessão econômica e as diversas mudanças ministeriais que ocorreram com a crise política do atual governo, a Secretaria Nacional de Economia Criativa acabou por ser extinta em 2015 com a saída do Secretário Marcos André Carvalho que, segundo o MinC, solicitou desligamento do cargo para assumir, a convite do governo do Rio de Janeiro, a coordenação do programa de promoção da economia criativa nas Olimpíadas de 2016. Ainda segundo o Ministério da Cultura, a pasta está estudando o melhor arranjo institucional para contemplar os objetivos estratégicos da nova gestão (http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xLR9iTn/content/nota-de-esclarecimento-sobre-secretaria-de-economia-criativa).

6 Segundo a Secretaria de Cultura: “Além da parceria com a

Incubadora Rio Criativo, que conta, atualmente, com duas unidades: uma no centro da Cidade e outra na Baixada Fluminense, em São João do Meriti.

Com ações voltadas para “cursos, consultorias e eventos de sensibilização, que visam à disseminação da cultura empreendedora e à qualificação em planejamento e gestão para os empreendimentos criativos e iniciativas culturais no Estado, com o intuito de fortalecer o ambiente de negócios e de inovação para o setor” (SEC, 2016), a “Primeira incubadora do Brasil focada exclusivamente nos setores da economia criativa” (Rio Criativo, 2016) passou a integrar, desde 2012, a rede de Criativas Birôs do Ministério da Cultura⁷. O caminho estava aberto, pois, para que, em 2013, o Governo do Estado promulgasse o decreto-lei nº 44.159 que constituía o Rio Criativo – Programa de Desenvolvimento da Economia Criativa no Rio de Janeiro.

Como afirmado em seus Planos Estratégicos (2009-2012 e 2013-2016), a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro reforça a importância das políticas públicas para o setor ao colocar como uma das aspirações do Plano tornar a cidade “referência mundial em serviços e tecnologia para a Indústria de Energia e o maior polo turístico do Hemisfério Sul” e “a capital líder no desenvolvimento da (Rio de Janeiro [prefeitura], 2013, p.8)

Aproveitando-se, pois, do momento em que um novo consenso em prol da economia criativa se formava, em âmbito nacional e internacional, e da oportunidade, episódica de sua alavancagem por meio dos holofotes oriundos da presença dos megaeventos esportivos, os governantes locais não pouparam meios para enaltecer a nova *city image*: “A expressiva e histórica vocação do Estado do Rio de Janeiro como polo nacional e mundial da Economia Criativa e seu potencial para o desenvolvimento socioeconômico

PUC-Rio, o Projeto Incubadora Rio Criativo conta com os seguintes parceiros: Ministério da Cultura (MinC); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Rio de Janeiro (Sedeis); Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (Sect); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj); Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro (Sebrae-RJ); Prefeitura do Rio de Janeiro (PMRJ); RioFilme – Empresa Distribuidora de Filmes S/A e Prefeitura de São João do Meriti” (Disponível em <www.cultura.rj.gov.br/apresentacao-projeto/rio-criativo>. Acessado em 13 out. 2016).

⁷ Criado em 2012, por iniciativa da Secretaria de Economia Criativa do MinC, os Criativas Birôs são escritórios públicos de atendimento e suporte a profissionais e empreendedores dos setores criativos brasileiros, atuando por meio da oferta de informação, capacitação, consultorias e assessorias técnicas, entre outros serviços voltados para a qualificação da gestão de projetos, produtos e negócios de micro e pequenos empreendimentos criativos.

fluminense” (Rio de Janeiro [governo do Estado], 2013).

O PROJETO PORTO MARAVILHA

Uma das ancoragens dessa iniciativa foi o projeto de intervenção na região portuária do Rio de Janeiro, conhecido como PROJETO PORTO MARAVILHA. De grande importância para a cidade devido à sua localização e seus aspectos políticos, econômicos e históricos, a zona portuária foi, a partir da década de 1960, alvo de um contínuo processo de obsolescência de suas áreas e estruturas, em parte devido ao desenvolvimento da tecnologia portuária e ao descaso do poder político que, privilegiando outras áreas da cidade, contribuiu para a estagnação de sua infraestrutura urbana.

Se, desde finais da década de 1970, a associação comercial do Rio de Janeiro vinha empreendendo esforços no sentido de reverter o processo de precarização da região, será a partir do Plano de Recuperação e Revitalização da Zona Portuária, elaborado em 2001 pelo Instituto Pereira Passos, órgão pertencente a Prefeitura do Rio de Janeiro, que a mesma será alvo de maior atenção.

Fortemente baseado em experiências internacionais de requalificações de zonas portuárias – como as do Porto Vell, Docklands e Puerto Madero, em Barcelona, Londres e Buenos Aires, respectivamente –, o Plano previa várias ações entre as quais a renovação urbana, a recuperação de imóveis preservados, o incentivo a novos usos – especialmente aqueles ligados à habitação – e o fomento à economia local em diversas escalas. Entre seus principais projetos constavam a criação de três novos píeres, a implantação de linhas de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) a Construção da Cidade do Samba, a requalificação da área histórica do Morro da Conceição, a Vila Olímpica da Gamboa e a Construção da Cidade das Artes – filial brasileira do Museu Guggenheim, cujo projeto ficou a cargo de Jean Nouvel. As enormes pressões populares sofridas pelo Plano, em especial no que se refere ao Museu Guggenheim, fizeram com que somente a Cidade do Samba e a Vila Olímpica da Gamboa fossem construídas, levando o então prefeito do Rio de Janeiro, Cesar Maia, a desativar o programa em 2003.

Em 2009, sob a administração de Eduardo Paes e sob a perspectiva da vinda dos megaeventos esportivos para a cidade, principalmente os Jogos Olímpicos de 2016, as atenções do poder público e da iniciativa privada voltaram-se novamente para a região portuária e um novo projeto visando transformá-la em uma área turística, comercial, residencial e “criativa” vem à tona.

Assim, por meio da Lei Municipal nº 101/2009, aprovada de forma excepcional em apenas um mês após o anúncio da cidade como sede olímpica, foi criada a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, que recebeu o nome fantasia de PORTO MARAVILHA, com o objetivo de promover a reestruturação local por meio da ampliação da articulação e revitalização dos espaços públicos da região portuária (CDURP, 2009).

Para coordenar o processo de implantação do Projeto Porto Maravilha, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de economia mista controlada pelo governo municipal, que tem como principais funções implementar e gerir a concessão das obras e serviços públicos na região e administrar os recursos patrimoniais e financeiros referentes ao projeto.

Tinha início, dessa forma, o “maior projeto de revitalização urbana da América Latina” compreendendo uma área de intervenção de cinco milhões de metros quadrados, obras de intervenções públicas orçadas em R\$ 8 bilhões e estimativas de negócios imobiliários na ordem de R\$ 40 bilhões (Amsler, 2011).

Presente nos Planos de 2009-2012 e 2013-2016, a região, tida como estratégica, é apresentada como possuidora de grande potencial econômico, turístico e social. Ainda que o Programa inclua aspectos de infraestrutura, urbanização e moradia (“Porto Maravilha”, “Bairro Maravilha”), incorporando, desta forma, muitos projetos previstos no Plano de 2001, como a construção do VLT, a modernização do Porto, a restauração e preservação de imóveis tombados e outros edifícios históricos etc. – e entre seus objetivos esteja incluído a permanência da população local na área em que vivem, prevendo-se a criação de habitações de interesse social, instalação de creches, escolas e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e a regularização e formalização das atividades econômicas locais –, dois aspectos, que estão interligados, nos chamam a atenção: a centralidade da dimensão cultural, enfatizada nos eixos “Polo Cultural da Zona Portuária”⁸ e “Rio Patrimônio-Centro”⁹, do Plano de

8 Segundo o Plano Estratégico de 2013-2016, o Plano Zona que está sendo criado e que “já compreende o Museu do Amanhã no Pier Mauá e o Museu de Arte do Rio (MAR) na Praça Mauá” pretende “requalificar o Centro de Referência AfroBrasileiro no Centro Cultural José Bonifácio, a Cidade do Teatro nos Galpões da Gamboa, o Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Memória Africana (incluindo Cemitério dos Pretos Novos, Pedra do Sal e o Cais do Valongo) e fomentar as iniciativas culturais de parceiros sediados na região” (Prefeitura, 2013, p.103).

9 Segundo o mesmo Plano, esta iniciativa “consiste na re-

2013, e a tentativa de consolidar a região também como polo criativo. Na boa observação de Leopoldo Pio (2013,p.9):

Esse tipo de discurso sugere a ideia de que cultura e patrimônio tornam-se modos de comunicar a cidade, no sentido de valorizar a imagem urbana aos possíveis interessados (habitantes, turistas, investidores, empreendedores), produzindo mensagens sobre os encantos da vida local. Simultaneamente, a cultura passa a designar especialmente as atividades culturais – não só aquelas que possibilitam a crítica cultural ou o resgate de fatos significativos de determinada sociedade – mas principalmente aquelas que se legitimam pela sua rentabilidade.

Some-se a isso o aspecto altamente “gentrificador”, e portanto rentável, dos negócios urbanos de tais intervenções, explicitado tanto pela reconversão da avenida Francisco Bicalho em *boulevard* e a instalação de hotéis, restaurantes e equipamentos de cultura e lazer quanto, sobretudo, pela mudança da legislação urbanística da orla portuária que, por meio da edição dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs)¹⁰, vincula de maneira explícita as intervenções urbanísticas aos interesses do setor imobiliário, com o iminente prejuízo das populações de baixa renda ali residentes. Somente a título de exemplo, podemos citar o anúncio de vários empreendimentos corporativos para a região, entre os quais o Porto Atlântico, da Odebrecht Realizações Imobiliárias, lançado no dia 23 de março de 2013, com sete torres compostas por edifícios corporativos, comerciais e hotéis, estimado em R\$ 1,7 bilhão de Valor Geral de Vendas (VGV).

Constituindo uma espécie de bônus compensatório ao urbanismo segregador, também implantou-se na área projetos de grande impacto cultural, como o Museu de Arte do Rio (MAR), localizado na Pra-

cuperação, requalificação e incentivo ao uso sustentável do patrimônio histórico da cidade, focando em imóveis públicos e privados. O programa será focado prioritariamente em imóveis localizados no Centro Histórico da Cidade (idem, p.104).

10 Funcionando como um título financeiro, de modo que, quanto mas a área é valorizada, mais caros esses títulos se tornam, os recursos daí advindos são repassados para a Concessionária Porto Novo (a maior parceria público-privada do país, orçada em R\$ 7,3 bilhões) – empresa formada pelas grandes empreiteiras OAS Ltda., Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia – designada para administrar, por 15 anos (havendo a possibilidade de prorrogação em até 30 anos) e em regime de concessão administrativa, os serviços públicos municipais de operação e manutenção, além das obras de requalificação da Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU). Ver a esse respeito o artigo de Mariana Fix: “Fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo (2000).”

ça Mauá, com projeto arquitetônico do escritório de Thiago Bernardes e Paulo Jacobsen (orçado em R\$ 74 milhões), e o Museu do Amanhã¹¹, no Píer Mauá, considerado a âncora cultural do projeto, assinado pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava (orçado em R\$ 215 milhões, tendo sido gastos, no momento de sua inauguração, cerca de R\$ 300 milhões). Ambos os projetos são iniciativas da Prefeitura do Rio de Janeiro e foram realizados em parceria com a Fundação Roberto Marinho de modo a reconfigurar a paisagem da Baía de Guanabara, tornando-se cartões-postais da cidade.

O segundo aspecto trata justamente do esforço dos governantes locais em atrair para a região a “nova classe criativa”¹². Como afirmado por Carolina Barbosa em matéria da *Veja Rio* de 15/08/2015:

Entrando na etapa final das obras de reurbanização, o Porto atrai empresas voltadas à indústria criativa e à tecnologia, *startups* tocadas — e bem tocadas, diga-se de passagem — por jovens que muitas vezes trajam bermuda e camiseta colorida. Em vez da poluição visual das zonas centrais do Rio, eles veem da janela a Baía de Guanabara. Descolados, pintam com cores fortes suas paredes, sentam-se em confortáveis poltronas em vez de usar cadeiras caretas, e alguns mantêm na sala até bonecos de plástico que lhes servem de mascotes (Barbosa, 2015)

Assim, se pelo menos desde 2011, por meio do convênio assinado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o objetivo de repensar o modelo de negócio da região a partir da atração para o local de atividades ligadas à economia criativa e projetos de alta tecnologia já estava colocado — sendo o Coletivo do Porto, um polo de cinco empresas do setor criati-

vo voltado para o “desenvolvimento de soluções integradas em comunicação, marketing, desenvolvimento digital e eventos”¹³, um dos primeiros a se instalar aí — será, a partir da união entre a CDURP, a Firjan e o Sebrae e uma rede de empreendedores, com o lançamento, em 2015, do Distrito Criativo do Porto, cujo objetivo é “promover oportunidades de negócios e construir uma agenda integrada de requalificação urbana e cultural” (Publicità, 2015), que a “vocaçã” da região será enaltecida, não só por meio da atração da classe e negócios “criativos”¹⁴, mas também pela promoção, na região, de um intenso calendário anual de eventos como o Fórum Criativo do Porto, a Feira do Porto, o Mercado Criativo, a Semana Design Rio, o Rio WebFest, a Feira Internacional de Arte do Rio (ArtRIO), entre outros.

MARAVILHA PARA QUEM?

A partir, principalmente, do já citado “modelo Barcelona”, fica claro o quanto o enfoque da vinda de megaeventos tornou-se uma estratégia de dinamização econômica das cidades-sede (Rolnik, 2016), alicerçada por uma poderosa propaganda oficial¹⁵ que busca transmitir aos investidores e à população local uma imagem extremamente positiva, apontando para o quanto a vinda desse tipo de evento é uma oportunidade para a realização de grandes obras que visam melhorar a qualidade de vida que a cidade tem a oferecer.

Entretanto, como aponta Raquel Rolnik (2016), a criação dessa nova imagem internacional da cidade, como parte integrante da preparação dos Jogos, e os grandes projetos de reestruturação urbana estão necessariamente acompanhados de impactos significativos que não afetam apenas o espaço físico, mas também produzem “mudanças econômicas, sociais

11 Em dezembro de 2015 o Museu do Amanhã foi inaugurado após cinco anos de obras, três anos de atraso e cinco adiamentos, contando ainda com dois embargos das obras: em 2013, devido à irregularidades na construção e, no início de 2015, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, devido à morte de um trabalhador que foi eletrocutado por conta de falhas nos dispositivos de proteção do sistema elétrico. O ocorrido gerou uma série de protestos dos operários que trabalharam nas obras de construção do museu, enquanto a Concessionária Porto Novo apenas lamentou o ocorrido e afirmou reconhecer a importância da fiscalização, reiterando seu compromisso com as normas de saúde e segurança do trabalho. Fonte: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Disponível em <www.sinait.org.br/?r=site/noticiaView&id=10449>.. Acessado em 9 mar. 2015.

12 Ainda que discordemos do uso que Richard Florida (2011) faz da palavra “classe” e da vinculação desse conceito ao de criatividade, a alusão à sua expressão nos pareceu, aqui, oportuna.

13 Integram o coletivo a Piloti, a FGuaraná, a Ampliativo, a eConecta e a Filtra (Disponível em <www.coletivodoporto.com.br>. Acessado em 13 out. 2016).

14 No lançamento da iniciativa o Sebrae já contabilizava 38 empreendimentos, conforme a matéria da revista *Veja Rio* (*op. cit.*), como as empresas Coletivo do Porto, Goma, 32 Bits, Incubadora Afro Brasileira, M+E Desing, além do lançamento da sede carioca da *YouTube Spaces* (inauguração prevista para 2016).

15 Os principais canais de divulgação do Projeto Porto Maravilha são o *website* e o *blog* oficiais, os perfis de divulgação nas redes sociais Facebook e Twitter e uma revista quadrimestral disponível em versão impressa e virtual. Além disso, a sala de exposições Meu Porto Maravilha, espaço de 585 metros quadrados localizado na Rua Barão de Tefé, apresenta o conjunto de transformações a serem realizadas pela operação urbana através de mapas, infográficos, fotos, vídeos e simulações das perspectivas da área no futuro.

e demográficas com consequências de longo prazo para a população local” (Rolnik, 2016, p. 33). O Projeto Porto Maravilha não foge a essa regra e traz as marcas da ambiguidade e pesados custos sociais, sobretudo às populações menos favorecidas.

Mientras que el proyecto Porto Maravilha ha sido ampliamente elogiado entre los principales agentes económicos y públicos de la ciudad, los desplazamientos forzados de moradores, la violencia institucional contra las poblaciones de menores ingresos, la falta de transparencia y participación ciudadana en su elaboración y los intereses del mercado inmobiliario han despertado reticencias y desconfianza entre los residentes cuestionando si el proyecto será verdaderamente un legado maravilloso también para los intereses de las comunidades y de los habitantes del Área Portuaria. (Coma, 2011, p. 214)

Trata-se da produção de uma “lógica de exceção” que impera durante os anos de preparação da cidade para a recepção do evento, que supõe a eliminação de manifestações de pobreza por meio de ações de revitalização que priorizam um “embelezamento urbano” em detrimento das necessidades dos moradores locais, permitindo restrições de direitos e garantias processuais quando considerado necessário para assegurar tais ações, afetando os setores mais frágeis da sociedade ao realizar despejos e remoções forçadas, reduzindo a acessibilidade à moradia, isolando essa população em relação à comunidade e às redes sociais existentes e criminalizando suas atividades (Rolnik, 2016).

Um exemplo é o que vem acontecendo nos morros da Conceição e da Providência – locais de grande importância para a história e a cultura da cidade do Rio de Janeiro – que abrigam uma população de renda muito baixa e vêm se tornando um dos principais alvos dos projetos de renovação urbana com vistas ao incremento do turismo na região. O Morro da Conceição vinha sendo, desde finais dos anos 1990, alvo de programas de intervenção urbana, como o Programa “Pró-Morro da Conceição” realizado em parceria com o governo francês. Segundo Monteiro e Andrade (2012), o insucesso desta iniciativa liga-se, entre outros fatores, à estigmatização da região e ao baixo envolvimento da população local com o referido projeto. Com o Projeto Porto Maravilha, novamente o poder público volta seus olhos para esta “reliquia carioca”, propondo uma série de reformas de infraestrutura urbana, restauração de edifícios e espaços públicos e instalação de novos pontos comerciais como bares, restaurantes e ateliês. Como consequência imediata, e a exemplo da valorização

imobiliária em torno de 83% de janeiro a dezembro de 2010, observada na área portuária, o aumento do preço dos aluguéis é uma realidade, correndo o risco de transformar a região, em pouco tempo, numa espécie de Morro de Santa Teresa¹⁶.

O caso do Morro da Providência é ainda mais emblemático dos revezes causados por este novo tipo de urbanismo. Ligada à promessa de concessão de terras aos veteranos que, em 1897, lutaram no nordeste do país na sangrenta Guerras dos Canudos e a existência de comunidades quilombolas, a favela do Morro da Providência logo se viu acrescida pelos escravos recém-libertos, constituindo um dos principais sítios da cultura e da história afro-brasileira e tida como o berço do samba no Rio de Janeiro. Se as tentativas de reurbanização desta favela remontam ao ano de 2005, através do Projeto Favela-Bairro do então prefeito Cesar Maia, sua incorporação ao Projeto Porto Maravilha, em 2010, marca uma nova etapa na qual mais uma vez os interesses da população local parecem conflitar com os mercadológicos. Se até então o clima de insegurança e violência presente nas comunidades de baixa renda cariocas representava um importante obstáculo à sua reconversão, o programa de “pacificação” da Secretaria de Estado de Segurança e a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora no Morro da Providência trouxeram a “estabilidade” necessária ao bom desenvolvimento dos negócios.

Ainda que haja uma ênfase nas questões relativas à residência, por meio do Projeto Morar Carioca, o fato dessa reurbanização ficar ao encargo da iniciativa privada, sob a responsabilidade da Concessionária Porto Novo¹⁷, a radicalidade de um projeto que prevê a remoção de quase metade das residências aí instaladas – sob o argumento de que apresentam risco geotécnico¹⁸, estrutural ou de insalubridade – e o

16 Desde 2009 o Morro de Santa Teresa vem sofrendo um processo de revitalização e enobrecimento devido ao seu potencial turístico e cultural. Esse processo contou com o cercamento das favelas localizadas no bairro, impedindo o seu crescimento, e a cobrança de novos impostos aos residentes da área, gerando a drástica diminuição da população de baixa renda residente na região e transformando-a, em 2012, no 26º metro quadrado mais caro da cidade.

17 Ao conceder à Concessionária Porto Novo o controle administrativo de serviços públicos, passamos de um momento no qual a cidade era gerida como uma empresa (Vainer, 2000) a uma nova situação na qual o próprio setor privado passa a assumir as tarefas de gestão urbana (Coma, 2011), configurando um cenário ainda mais preocupante e perverso, no qual reinam, agora de maneira direta, os interesses do capital.

18 De acordo com o Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2012), muitos dos laudos de risco de desabamento alegados pela prefeitura já foram descaracterizados por contra-laudos geotécnicos que apontaram um número muito menor de moradias que se encontram realmente

processo por meio do qual tais medidas estão sendo adotadas – sem a participação efetiva da comunidade local e desrespeitando a lei orgânica do município, que exige que as famílias sejam realocadas em um raio de no máximo quinhentos metros do seu local de origem – tem gerado forte oposição, entre outros, do movimento Fórum Comunitário do Porto, que vem denunciando a violência e a violação dos Direitos da população envolvida.

Chamando a atenção para o fato de o Projeto Porto Maravilha só prever a produção de quinhentas unidades habitacionais de interesse social, número que se mostra bastante reduzido diante da demanda da região, o Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações produzido por tal Fórum em 2011 ressaltava que:

O conteúdo de segregação que se produz através das formas de uso e ocupação do espaço, como as planejadas para a região portuária, a partir do privilegiamento das atividades de turismo e entretenimento e da incorporação imobiliária como os novos vetores de crescimento e de centralidades local. Tais atividades demandam um tipo de relação social com o território fortemente baseada no potencial de consumo do espaço. (2011, p.17)

Fica claro, portanto, o quanto tais ações vêm sendo pensadas, não a longo prazo e sob uma perspectiva de melhoria da qualidade de vida dos habitantes dessa região, mas deixando de lado suas necessidades: não se exploram alternativas para garantir a permanência da população na área e, na maioria das vezes, não há qualquer diálogo, nem indenização adequada em decorrência de remoções (Rolnik, 2016), tampouco há alguma chance de que os antigos moradores voltem a habitar a região, uma vez que as cerca de sete mil residências que estão sendo construídas serão destinadas a abrigar jornalistas e árbitros durante a realização dos Jogos Olímpicos e, após o término, serão convertidos em moradias voltadas para as classes médias. Além disso serão oferecidas linhas de crédito especiais para os servidores públicos municipais (Rio de Janeiro [prefeitura], 2012).

A análise do “sucesso” deste tipo de evento tem se baseado sobretudo nos benefícios econômicos para a cidade (Rolnik, 2016), que atingem principalmente a iniciativa privada e não alcançam de fato a população local, sobretudo os setores menos favorecidos, uma vez que não há uma redistribuição igualitária desses

vulneráveis e indicaram que a maioria dos problemas são solucionáveis com simples obras de contenção, sem que houvesse necessidade de demolição dessas habitações.

recursos, mas, pelo contrário, parecem evidenciar a desigualdade social, que se tornou ainda mais exacerbada com o recente colapso das contas públicas do governo do estado do Rio de Janeiro, que acarretará medidas ainda mais restritivas para reduzir gastos e serviços públicos essenciais, penalizando, mais uma vez e principalmente, os setores mais carentes da sociedade.

A CRIATIVIDADE E OS (RE)AJUSTES ESPACIAIS DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

Já se apontou, em outra ocasião (Lopes, 2008), baseando-se, sobretudo, em Harvey (2004, 2005), o quanto a criação de novos arranjos espaciais propícios à acumulação de capital vem moldando a paisagem urbana contemporânea. Assim, contrariamente ao discurso que previa o “fim do espaço” e a “morte das cidades”, o capitalismo não pode abrir mão das vantagens de uma economia da aglomeração e destes sorvedouros de capital e de força de trabalho excedentes. Como aponta Elsa Vivant:

Das finanças à concepção de jogos de videogame, da pesquisa biomédica ao direito de negócios internacionais, as atividades reputadas como criativas requerem mão de obra abundante, qualificada e flexível, proximidade entre gestores e executores, inúmeras interações face a face, centros dinâmicos de pesquisa e inovação e disponibilidade de capitais. O território metropolitano substitui a empresa como suporte de organização da produção, favorecendo a articulação do trabalho dos diferentes atores, tanto gestores quanto prestadores de serviço (Vivant, 2012, p.64-65)

Assim, as mudanças na própria dinâmica do processo de acumulação, cada vez mais voltada para os “ativos intangíveis” e para os setores da economia dita criativa, a facilidade e mobilidade com as quais os grandes fluxos de capital são alocados e realocados e a consolidação da face contemporânea do sistema-mundo capitalista fizeram com que as vantagens competitivas assumissem novas configurações.

Podemos, dessa forma, considerar o conjunto das intervenções urbanas da região portuária do Rio de Janeiro como um exemplo, para além das necessidades episódicas dos megaeventos esportivos, de uma nova coerência estruturada, de uma nova ordenação espaço-temporal voltada para certa parcela do capital total (Fix, 2000).

Ainda que, como mostrou Harvey (2005, p.147), tais ordenações, por se tratar de mecanismos dinâ-

micos e contraditórios, não estejam isentas dos processos internos do capital que terminam por solapar sua coerência e levam os capitalistas e trabalhadores a buscarem alhures condições mais favoráveis a sua sobrevivência, sua parada, por algum tempo, na região em questão parece fazer jus às inúmeras vantagens que lhes são oferecidas. Para além do “potencial criativo” ideologicamente alardeado, a “volta ao centro” das classes médias e dos grandes investidores, promovendo sua reconversão econômica, está, desta forma, muito mais ligada às “diminuições das incertezas”, “redução dos custos” e altas taxas de retorno propiciados quer pela centralidade, essencial a uma maior fragmentação espacial da produção, acesso às redes de transporte de pessoas e mercadorias e de informação, quer pela oferta da nova infraestrutura – em grande medida ao encargo do poder público ou, como vimos, das parcerias público-privado –, necessária às novas parcelas do capital então em alta. Some-se a isso o fato – nada descartável – de a região contar com um conjunto de ativos, tangíveis e intangíveis (incluindo a força de trabalho), que, deteriorados e precarizados ao longo de todo esse processo histórico, encontram-se agora liberados a custos muito baixos, principalmente em um momento de recessão econômica.

A constância desse mecanismo de alocação e realocação do capital através da criação e posterior desvalorização e destruição dessas ordenações exemplifica aquilo que Nik Theodore, Jamie Peck e Neil Brenner (2009) vêm apontando como o caráter criativamente destrutivo da urbanização neoliberal, sua tendência de, primeiro, destruir, parcialmente, as disposições institucionais e acordos políticos (e acrescentaríamos, ordenações espaciais) vigentes e, segundo, a criação (tendencial) “de uma nova infraestrutura para um crescimento econômico orientado ao mercado, à mercantilização de bens e serviços (sua transformação em *commodities*) e uma normatividade centrada no capital” (2009, p.55).

Transformada em “laboratório institucional de experimentos de política neoliberais”, a região portuária do Rio de Janeiro vive, atualmente, seu momento “criativo”, mobilizando novos mecanismos de assistência social condicionados, novas estratégias de controle e vigilância sociais e novos redesenhos institucionais, ainda que algumas externalidades positivas sejam possíveis, mais uma vez – e os conflitos recentes no centro do Rio de Janeiro são a prova disso – são os menos favorecidos, ali e alhures, quem pagam a conta. A se perdurar tal lógica, e como já podemos observar em alguns outros exemplos espalhados pelo mundo afora, não tardará o momento em que um arranjo mais atraente aos interesses do

capital se constitua e que novas ruínas maravilhosas emirjam.

REFERÊNCIAS

- AMSLER, Shawn T. Porto Maravilha: the redevelopment of Rio de Janeiro’s historic port district – a study of urban waterfront revitalization as a catalyst for real state development. Nova York: Graduate School of Architecture, Planning and Preservation – Columbia University. 2011. Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/est_acad/ea1.pdf. Acesso em: 10/01/2014.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- BARBOSA, Carolina. Zona Portuária recebe negócios de Economia Criativa. Veja Rio, Rio de Janeiro: 15/08/2015. Disponível em: <http://vejario.abril.com.br/materia/cidade/zo:na-portuaria-recebe-negocios-da-economia-criativa>. Acesso em 14/06/2016.
- CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro). Apresentação do Projeto. 2009. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>. Acesso em: 07/01/2015.
- _____. Conheça a região. 2011. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/direito/conhecaRegiao.aspx>. Acesso em: 15/01/2015.
- _____. Museu de Arte do Rio. 2012. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/projEspMAR.aspx>. Acesso em: 15/01/2015.
- COMA, Mauro C. Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el ‘eventismo’ como catalizador de la regeneración a través de grandes proyectos urbanos. Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana. v.3, n.2, p. 211-227. Julho/dezembro. 2011. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/URBE?dd1=5727&dd99=view>. Acesso em: 18/01/2015.
- DOSSIÊ DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. Megaeventos e violações dos Direitos Humanos no Brasil. 2ª ed. 2012. Disponível em: <http://comitepopulário.files.wordpress.com/2012/06>. Acesso em: 23/01/2015.
- FIX, Mariana. “Fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo.

- São Paulo: FAU-USP. 2000. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf Acesso em: 20/01/2015.
- FLORIDA, Richard. *A ascensão da classe criativa*. Porto Alegre: LP&M, 2011.
- FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. Relatório de violação de direitos e reivindicações. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.fase.org.br/UserFiles/1/File/RELATÓRIO%20MPF%20FCP.pdf> Acesso em: 21/01/2016.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *O novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- JUNIOR, Hélcio M.; JUNIOR, João G.; FIGUEIREDO, João L. A importância da economia criativa no desenvolvimento econômico da cidade de Rio de Janeiro. Coleção Estudos Cariocas. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, nº 20110601. Jun. 2011. Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscaricacas/download/3067_A_importancia_da_economia_criativa_no_Rio_de_Janeiro.pdf Acesso em: 24/08/2015.
- LOPES, Ruy S. *Informação, Conhecimento e Valor*. São Paulo: Radical Livros, 2008.
- MONTEIRO, João C.C.S.; ANDRADE, Julia S.C. Porto Maravilha a contrapelo: disputas soterradas pelo grande projeto urbano. *E-metropolis*, nº8, ano 3, março de 2012. Disponível em: http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=21&lang=pt Acesso em: 20/09/2014.
- PECK, Jamie, THEODORE, Nik, BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review* vol. XXIX, n.1, (Winner-Spring 2009). Disponível em <http://as.nyu.edu/docs/IO/222/Peck.Theodore.Brenner.2009.pdf>. Acesso em: 03/10/2014.
- PIO, Leopoldo G. Novas Tendências na Revitalização de áreas históricas: O caso Porto Maravilha. IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Leopoldo-Guilherme-Pio.pdf> Acesso em: 14/06/2016.
- REIS, Ana Carla F; KAGEYAMA, Peter (org.) *Cidades Criativas – Perspectivas*. 2ª ed. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011. Disponível em: <http://www.garimpodesolucoes.com.br/downloads/CCP%20-%20PT%20-%20final.pdf>. Acesso em: 02/09/2012.
- _____. *Cidades Criativas: da teoria à prática*. São Paulo: SESI- SP Editora, 2012.
- REVISTA PUBLICITTÁ. Distrito Criativo do Porto na Semana Design Rio, 03/11/2015. Disponível em <http://www.revistapublicitta.com.br/acao/news/distrito-criativo-do-porto-na-semana-design-rio/> Acesso em: 13/06/2016.
- RIO CRIATIVO – Site oficial. Disponível em: <http://www.riocriativo.rj.gov.br/> Acesso em: 13/06/2016.
- RIO DE JANEIRO (Governo do Estado) – Decreto 44.159. Rio de Janeiro, 15/04/2013. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:C7oj2zpZJ74J:www.cultura.rj.gov.br/download-documento-projeto/decreto_versao_final_1379720301.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 17/06/2016.
- RIO DE JANEIRO (Prefeitura). Boletim do Porto do Rio de Janeiro. Nº 2. Julho, 2010b. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/revistas/Boletim%20do%20Porto,n2%20para%20web.pdf> Acesso em: 21/01/2013.
- _____. Boletim do Porto do Rio de Janeiro. Nº 5. Agosto, 2011. Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/revistas/b_p_5.pdf Acesso em: 21/01/2013.
- _____. Boletim do Porto do Rio de Janeiro. Nº 8. Junho, 2012. Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/revistas/b_p_8.pdf. Acesso em: 21/01/2013.
- _____. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf. Acesso em 14/06/2016.
- _____. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf. Acesso em 14/06/2016.
- ROLNIK, Raquel. Jogos Olímpicos e direito à moradia adequada. *Ciência & Cultura*. Ano 68, nº 2, Abr-Jun, 2016, pp 31-36.
- SEC - Secretaria de Estado da Cultura do Rio de Janeiro. Projeto Rio Criativo. Disponível em <http://www.cultura.rj.gov.br/apresentacao-projeto/rio-criativo>. Acesso em 13/06/2016.
- VAINER, Carlos. A cidade de exceção. *Anais do Encontro Nacional da Anpur*, vol.14, 2011. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2874> Acesso em 05/10/2014.
- VIVANT, Elsa. *O que é uma cidade criativa?* São Paulo: SENAC, 2012. ■

Lucia Helena Ciccarini Nunes

Governança Metropolitana

a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias

Resumo

Diante do novo status de centralidade dado à questão metropolitana, a partir dos anos 1990, que implicou reforma das institucionalidades da gestão das metrópoles, o artigo discute a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana no Brasil às organizações societárias, tendo como referência as Regiões Metropolitanas - RM de Belo Horizonte (MG), Campinas (SP) e Maringá (PR). Propugna que o modelo constitucional é permeável à participação da sociedade, mas não garante eficiência na implementação de políticas públicas de interesse comum. Conclui que experiências brasileiras de gestão metropolitana compartilhada tendem a ser mais eficientes no desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Região Metropolitana; Governança Metropolitana; Políticas Urbanas de Interesse Comum; Desenvolvimento Territorial.

Abstract

This article discusses how the institutional arrangements for metropolitan management connect with the society organizations. It considers the new central status given to the metropolitan issue from the 90's, which led to changes in the institutions of metropolitan administration. The reference areas for the article are the metropolitan regions on Belo Horizonte (MG), Campinas (SP) and Maringá (PR). The article states that the constitutional model allows for society participation but does not ensure efficiency in the implementation of common interest public policies. It concludes that the Brazilian experiences of shared metropolitan administration tend to be more efficient as to territorial development.

Keywords: Metropolitan region; Metropolitan Governance; Urban policy; Common Interest; Territorial development.

Estudo de caso
das RMs de
Belo Horizonte (MG),
Campinas (SP)
e Maringá (PR)

**Lucia Helena
Ciccarini Nunes**

é administradora, mestre em Administração Pública e doutoranda em Ciências Sociais. Professora e pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS.

lucia.ciccarini@gmail.com

INTRODUÇÃO

O artigo tem como objeto de estudo central o fenômeno urbano institucionalizado por meio de regiões metropolitanas de diversos países a partir dos anos 1990, uma vez que os arranjos anteriores, ditos de primeira geração, esgotaram-se em face das grandes transformações globais, tecnológicas e sociais. Diferentes arranjos institucionais de gestão metropolitana foram implantados pelo Poder Público, nas metrópoles em todo o mundo, para vencer grandes desafios econômicos, sociais e ambientais impostos aos centros urbanos ou mesmo gerenciar seus desdobramentos nos municípios limítrofes ou territórios próximos, a fim de obter vantagem competitiva em mercados globais ou continentais. As experiências, sistematizadas por pesquisadores de várias áreas, apresentam um novo parâmetro estrutural e espacial que busca maior eficiência na gestão e otimização dos recursos do território, com os quais compartilhamos preocupações que possam nos levar à modelagem de novos arranjos com maior participação societária e melhoria na performance funcional. Há que se explicitar que o recorte analítico centra-se em modelos funcionais, ou seja, com base em arranjos propostos pelo Estado e não em uma visão mais expandida do fato metropolitano, ainda que tal escolha possa esconder uma perspectiva essencialmente capitalista, como apresentado por Ribeiro (2007, p. 58), ao nos alertar contra a possibilidade de fragmentação da avaliação das ações do Estado.

O objetivo do artigo é discutir a permeabilidade dos arranjos institucionais criados nas Regiões Metropolitanas – RMs, no Brasil, pós-1988, às organizações societárias e, em especial, aos grupos de interesse econômico no Brasil, nas RMs selecionadas. Pretende, como objetivos específicos, analisar e comparar os diferentes modelos de gestão metropolitana, ditos de segunda geração e as razões que possibilitaram uma maior permeabilidade das instâncias de governança metropolitana aos atores societários e aos grupos de interesse econômico para, ao final, comparar padrões de comportamento e articulação dos atores sociais que levem em consideração o território e a institucionalidade metropolitanos.

O recorte territorial e estrutural dos estudos refere-se às experiências de gestão metropolitana, com foco em três regiões brasileiras – Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, Região Metropolitana de Campinas – RMC e Região Metropolitana de Maringá – RMM, tendo como referência as tipologias dos arranjos metropolitanos apresentadas por diferentes autores e instituições, enquadrados no modelo constitucionalmente imposto aos Estados brasi-

leiros. Apresenta, ainda, aspectos do comportamento dos atores societários, em geral, e dos grandes grupos econômicos, em especial, de modo a verificar como eles articulam seus interesses e lidam com a implementação de políticas públicas nas múltiplas esferas de gestão metropolitana.

A escolha das três Regiões Metropolitanas se justificou em face de:

1. Existência de um processo participativo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH, pelo Governo de Minas Gerais, para o período 2010-2050, por meio da Universidade Federal de Minas Gerais – CEDEPLAR e PUC-Minas;
2. Inovações no processo de articulação de municípios paulistas que, pertencendo a diferentes regiões metropolitanas, em especial as RMs do ABC paulista e a de Campinas criam arranjos não formalizados com forte participação empresarial para articulação de interesses comuns, sem ferir a norma constitucional;
3. A experiência de Maringá, no Paraná, com dificuldades políticas de implementação, mas com um projeto denominado “Cidade Empreendedora” que se insere na gestão metropolitana a partir das Agências de Desenvolvimento Econômico, com atuação na gestão integrada dos projetos urbanos e sociais junto ao poder público local.

Ao propor uma discussão sobre a efetividade dos arranjos metropolitanos e participação social, foi necessário estabelecer um recorte temporal e outro espacial, bem como selecionar duas funções de interesse comum, presentes nas três RMs escolhidas: o uso do solo e o saneamento. Foram delineadas categorias de análise que pudessem ser observadas nas três RMs, entre elas: legislação de criação e implantação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana e representação nas instâncias colegiadas, denominado marco legal ou regulatório; existência de Planejamento Integrado Metropolitano, representatividade dos atores econômicos nas instâncias de gestão metropolitana e em instituições coletivas privadas e transparência dos atos públicos.

Pretendeu-se aprofundar a análise documental dos anos 1990 em diante, tendo como parâmetros as cópias públicas de planos e projetos metropolitanos, editais de concorrência, termos de referência de projetos e investimentos, documentos de dispensas de licitação; resultados de certames, contratos de permissão, concessão e demais modelos de execução de políticas públicas, tais como consórcios públicos,

parcerias público-privadas e organizações sociais, levantamento de informações sobre formas de acesso às informações, tipos de redes de contato, mediante análise de atas de conselhos e fóruns bem como exame da agenda dos governadores, prefeitos e dirigentes de entidades sociais e empresariais coletivas.

Os casos selecionados foram analisados pelas semelhanças e diferenças entre eles, adotando-se os seguintes procedimentos metodológicos:

1. Estudo comparativo dos procedimentos formais adotados pelos órgãos e entidades públicas em paralelo com os pareceres, embargos e recursos adotados pelos interessados no resultado das licitações, dispensas ou modelos de gestão adotados;
2. Consolidação e cruzamento das informações obtidas nas atas públicas das reuniões de conselhos e outras instâncias coletivas de participação dos atores.

METRÓPOLES E GLOBALIZAÇÃO: NOVAS CENTRALIDADES NA GESTÃO TERRITORIAL

Os processos de formulação e implementação de políticas públicas têm sido amplamente pesquisados pelas Ciências Sociais, Humanas e outras áreas afins. Discute-se política social, econômica, ambiental e cultural, com relevantes estudos. Estranhamente, a política urbana que, inserida constitucionalmente na maioria dos países na área econômica, tem sido abordada quase sempre pela vertente social e espacial ou simplesmente negligenciada em movimentos de Reforma do Estado. Enquanto o cidadão busca maior efetividade e transparência das políticas públicas, ampliação da participação nos processos de gestão, denominados, genericamente, “instâncias de governança”, o Poder Público desenvolve esforços de melhoria da gestão dos gastos públicos, mediante Reformas do Estado, os grandes grupos de interesse econômico transitam livremente, em busca de satisfazer seus interesses individuais. Os resultados são as cidades fragmentadas, poluídas, congestionadas, desiguais e desarticuladas umas das outras.

O livro intitulado Governança das Metrôpoles, organizado por Klink (2010) e resultante de pesquisas sobre o tema em vários continentes, evidencia a retomada do tema planejamento e gestão das metrôpoles nas regiões metropolitanas. Este processo de institucionalização territorial se insere em uma discussão bastante explorada sobre globalização, avanços da tecnologia, complexidade das relações sociais, políticas e econômicas, da insatisfação com as

altas taxas de desigualdades entre países e outros fenômenos contemporâneos. Inúmeros estudos sobre esta perspectiva encontram-se disponíveis em observatórios das metrôpoles, como no *L'Observatoire de La Métropole du Grand Paris* e no Observatório das Metrôpoles do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro. Esses estudos e outros elaborados por agências internacionais de cooperação multilateral entre países, sobretudo as que assumem o papel de fomento aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tais como o Banco Mundial – Bird, o Fundo Monetário Internacional e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD, investem no mapeamento sistemático das experiências ditas de sucesso, na tentativa de tipificar os modelos emergentes e os arranjos institucionais relevantes para, na sequência, nortear ou mesmo imporem um padrão de boa gestão metropolitana (OCDE, 2001, Rojas e Cuadrado Roura, 2005).

Os temas federalismo, descentralização e gestão metropolitana são interligados e interdependentes. Várias foram as experiências de reforma das instituições com foco na gestão das áreas metropolitanas descentralizadas, identificadas na pesquisa a partir de 2005, a exemplo de Montreal e Toronto, no Canadá, que passaram por processos polêmicos e forçados de fusão (*amalgamation*) das suas cidades metropolitanas, culminando na formatação de uma entidade consolidada. Em pouco tempo a sociedade reagiu e, sob protestos, os gestores reformularam o modelo com a autonomia de gestão retomada. São experiências que não levaram em conta as demandas dos atores societários e o interesse das comunidades para serem implementadas e, assim, não cumpriram sua finalidade (Castro e Wojciechowski, 2010). Caso emblemático, citado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, no livro Governança das Metrôpoles - conceitos, experiências e perspectivas (2010) é o da Espanha: a comunidade autônoma representa a esfera provincial dentro de uma estrutura quase federativa. Em 2007, Madrid adotou um modelo de região administrativo-funcional que muito avançou nas reivindicações de ciência e tecnologia, planejamento de uso do solo e transportes intermunicipais.

Outra forma de Estado nacional adotada são os Estados Unitários nos quais diferentes são as alternativas possíveis para estruturação dos arranjos metropolitanos em face do ordenamento constitucional. Uma das características básicas é o fato de que a esfera central assume o protagonismo de gestão da Metrôpole, a exemplo do Reino Unido, Chile, Venezuela e China. Outro exemplo relevante é o modelo adotado no Equador, em Quito, onde o Estado Unitário é plurinacional. O Distrito Metropolitano de Quito,

segundo Klink, (2005): “tem uma configuração relativamente descentralizada e está integrado” (tradução nossa)¹. O autor argumenta que, desde 1993, o arranjo tem amparo legal especial dentro da divisão política do país integrado por “províncias, cantões e paróquias” (tradução nossa)².

O processo de urbanização produziu, a partir do século XX, uma série de legados, de ordem urbanística e social, como o caos do transporte urbano, o mau atendimento nas repartições públicas, a desigualdade perante a lei, a opacidade das políticas públicas e a impunidade política, em muitos países. A sociedade civil, em muitos territórios nacionais e internacionais, organizou-se e cobrou do Governo maior participação na gestão das cidades. Assim, a apropriação do conceito de governança urbana é também central na discussão do tema das Metrôpoles. A governança, às vezes, é tomada para caracterizar a evolução dos modos de produção da cidade e suas políticas urbanas, e, nesta ênfase, não se apropria do que mais interessa, que é o exercício da política propriamente dita. Em outro aspecto, governança urbana, no contexto das cidades, é associada aos níveis e formas de participação dos atores societários na esfera governamental, em busca de satisfazer os seus interesses. Destaca-se a governança urbana, no que se refere ao processo interativo e dinâmico da rede de instituições que asseguram a tomada de decisões coletivas em busca de atendimento às suas demandas individuais e coletivas.

Um dos problemas de natureza institucional refere-se às múltiplas formas de descentralização e desconcentração de funções da Administração Pública, do nível central ao local. Entre os autores pesquisados há consenso de que os múltiplos arranjos para gerir a denominada área metropolitana padecem de melhor delimitação de competência institucional em cada um dos países analisados. Alguns deles apresentam uma legislação clara: há repartição de recursos e responsabilidades para cada um dos entes – governo central, estadual e local, funções a serem executadas em cada instância e formas de controle –, outros definem as competências mantendo a superposição, concorrência ou mesmo omitindo responsabilidade para cada ente governamental.

Como evidencia Jordana (2003), ao discutir as relações intergovernamentais na descentralização das políticas sociais, nas últimas décadas:

Muitas políticas públicas, por sua complexidade e interdependência, conseguem melhor desempenho

1 *Tiene una configuración relativamente descentralizada y está integrado.*

2 *Provincias, cantones e parroquias.*

se distribuir as suas responsabilidades entre diferentes níveis de governo, como componentes diferentes têm diferentes economias de escala, levando a uma divisão do trabalho entre os níveis de governo a respeito de vários aspectos de cada política pública. (Jordana, 2003, pg. 3, tradução nossa).³

Existe ainda um forte processo de fragmentação institucional das formas de governança urbana, demonstrado na desarticulação das políticas dos níveis central, intermunicipal e estadual. Por outro lado, há muitas iniciativas inovadoras destacadas pelos estudos de gestão metropolitana em diversos países da Europa, na maioria das vezes verticalizadas, partindo do nível subnacional para o nível local, outras de articulação horizontal dos níveis locais sob o formato de consórcios – como o Canadá e algumas experiências pilotadas pelo próprio governo central ou nacional. A questão do desenvolvimento institucional e sua relação com o desempenho dos governos na produção de políticas públicas são o coração da governabilidade. Em pesquisa sistemática sobre a experiência dos países da Terceira Itália, evidenciada por Putnam (2006) ou sobre os governos locais da Inglaterra e França, realizada por Lèfrevre (1999), constatou-se que há evidências de que novas formas de institucionalidade, que emergiram na Europa, no século XX, estão diretamente ligadas à governabilidade dos territórios, acentuando a flexibilização da gestão, o voluntariado, a cooperação interinstitucional e atores de diferentes status jurídicos.

Diante do paradoxo que representa a importância das regiões metropolitanas para o desenvolvimento regional e a fragilidade de seus mecanismos de governabilidade e de financiamento, um dos poucos consensos existentes entre os autores pesquisados é de que é necessário aprofundar os estudos sobre as experiências de gestão metropolitana em todo o mundo.

GOVERNANÇA METROPOLITANA: OS MODELOS DE GESTÃO METROPOLITANA

Ao abordar o tema Governança Metropolitana neste artigo, cabe ressaltar que as expressões áreas ou regiões metropolitanas referem-se às aglomerações de grandes cidades, às metrôpoles (Rodríguez e Olviedo,

3 *Muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si distribuyen sus responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, ya que distintos componentes tienen economías de escala diferentes, lo que conduce a una división del trabajo entre niveles de gobierno con relación a distintos aspectos de cada política pública.*

2001) e se caracterizam pelo transbordamento dos limites administrativos e institucionais das cidades, com implicações sociais, econômicas e políticas dos territórios urbanos. Estas áreas devem ser vistas sob complexas e distintas dimensões, seja pela sua espacialização, jurisdição, histórias institucionais, formas de gestão ou sistemas políticos vigentes nos países onde estão inseridas.

Os múltiplos desenhos de políticas públicas de gestão metropolitana ou instâncias de governança presentes na literatura nacional e internacional têm aspectos em comum, quais sejam formas político-administrativas de promover algum nível de planejamento integrado, coordenação e execução de políticas públicas de interesse comum junto à cidade-mãe e aos municípios conurbados, com participação de diferentes atores governamentais e não governamentais. Segundo informe da OCDE, denominado *Metropolitan Governance*, de 1995, ao estudar dezoito áreas metropolitanas ao redor do mundo, os governos metropolitanos nem sempre correspondem a modelos organizativos. Os governos estão em diferentes sistemas, ou modelos, podendo ser encontrados centralizados, descentralizados, em um ou em vários níveis de forma fragmentada ou coordenada e outros fragmentados, mas com coordenação.

A cada nova década são mapeadas novas formas de articulação dos territórios face aos constantes desafios impostos pelas transformações em nível global e ao crescimento, complexidade e diversificação das demandas em nível local. Diante da necessidade de desenvolver ações coordenadas, de promoção das funções públicas de interesse comum, de monitoramento e avaliação de políticas sociais, econômicas e ambientais são institucionalizados modelos de gestão autônomos, acordos programáticos, bem como efetivados ou revisados modelos constitucionais em regiões metropolitanas, em nível nacional e internacional.

Segundo Jouve e Lèfevre (1999) e Lèfevre (1999, 2009), as experiências de gestão metropolitana europeias e norte-americanas podem ser classificadas em dois momentos: uma primeira geração desenvolvida nos anos 1960 e 1970, a exemplo de Boston, Toronto, San Diego, Lyon, Lille e Barcelona, e outra fase, a partir dos anos 1990, diferenciando-se pelas formas como foram gerados os governos metropolitanos, ressaltando Bolonha e Londres. Na América Latina, a questão metropolitana alinhou-se aos padrões eurocêntricos e na América do Norte apresentando-se em múltiplos arranjos formais e não formais, com diferentes tipologias.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dispositivos sobre Regiões Metro-

politanas mantendo a permissão para que os Estados adotassem novas formas de gestão pública aderentes às características supramunicipais dos problemas urbanos e buscassem administrar um espaço fisicamente integrado. Neste modelo, há delegação de competência aos Estados para adoção de critérios para gestão de funções de interesse comum, nos termos do parágrafo 3º do artigo 25, que tem como objetivo permitir a criação de um ou mais organismos institucionais, dentro de uma mesma Região Metropolitana, como Consórcios, Conselhos ou Fundos, tendo como finalidade garantir que as políticas públicas sejam formuladas, implementadas e avaliadas de forma integrada por um conjunto de municípios conurbados ou próximos uns dos outros, a partir de uma metrópole central que os polariza.

Os modelos formais de institucionalização das regiões metropolitanas implantadas no Brasil não diferem muito entre si. Um dos aspectos mais importantes é a delimitação de sua abrangência e escopo de competências, que não demonstram ou explicitam os critérios de escolha dos municípios e das funções de interesse comum nos projetos que a conceberam. Por se tratarem de projetos concebidos sem a participação da sociedade civil, são delineados pelos membros do Poder Executivo de cada Estado proponente e votados pelos atores políticos que compõem o Poder Legislativo correspondente a cada nível subnacional.

As três regiões selecionadas apresentam a seguinte composição:

I. Região Metropolitana de Maringá-PR: Nos termos das Leis Complementares 83 de julho de 1998 e nº 127 de fevereiro de 2010 é composta por 25 municípios: Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Florai, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança. O artigo 2 da Lei 83/98 estabelece que a Região Metropolitana de Maringá deverá ter um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, assim constituído: Conselho Deliberativo composto por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana. O Conselho Consultivo é composto por um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana e de três representantes da sociedade civil sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. O artigo dispõe, ainda, sobre as

funções de interesse comum: saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário. É uma das mais recentes RMs do Brasil.

II. Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG: Nos termos da Lei Complementar-LEC 14/73, da Emenda Constitucional 65/2004 e demais normas em vigor, em especial, a LEC nº 88/2006 e LEC nº 89/2006, os municípios que atualmente compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte são 35: Belo Horizonte; Pedro Leopoldo; Betim; Raposos; Caeté; Ribeirão das Neves; Contagem; Rio Acima; Ibirité; Sabará; Lagoa Santa; Santa Luzia; Nova Lima; Vespasiano; Brumadinho; Mário Campos; Confins; Mateus Leme; Esmeraldas; Rio Manso; Florestal; São Joaquim de Bicas; Igarapé; São José da Lapa; Juatuba; Sarzedo; Baldim; Itaguara; Capim Branco; Matozinhos; Itabirito; Nova União; Jaboticatubas; Taquaraçu de Minas e Itatiaiuçu. Além destes municípios da RMBH, há um Colar Metropolitano, composto pelos Municípios do entorno da Região Metropolitana atingidos pelo processo de metropolização. Integram o Colar Metropolitano os municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. O modelo de gestão da RMBH está assim estruturado: Assembleia Metropolitana; Secretaria de Gestão Metropolitana com duas Agências, uma da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e outra do Vale do Aço – RMVA e o Conselho Deliberativo Metropolitano. A RMBH tem como Instrumentos de Planejamento Metropolitano: Comitês Técnicos, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI/RMBH. São funções de interesse comum: transporte, sistema viário, uso do solo metropolitano, cartografia e informações básicas, saneamento, proteção ambiental e combate à poluição, aproveitamento de recursos hídricos, saúde, habitação, desenvolvimento socioeconômico, defesa civil e defesa contra sinistro, distribuição de gás canalizado.

III. Região Metropolitana de Campinas-SP: Criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 2000, também é muito nova e já se caracteriza como uma das regiões metropolitanas mais dinâmicas no cenário econômico brasileiro. Seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 77 bilhões em 2008, representando 7,75% do PIB paulista (sdmetropolitano, 2015). Fazem parte da RMC 20 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhe-

do. A RMC integra o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano. A lei cria o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum e autoriza a instituição de autarquia para gerir as funções públicas determinadas: planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social.

REPRESENTAÇÃO SOCIETÁRIA E ATORES ECONÔMICOS NA ESFERA METROPOLITANA

A análise das tipologias de gestão metropolitana das RMs selecionadas apresenta resultados que demonstram uma estrutura padrão presente na maioria dos Estados brasileiros e, conseqüentemente, pouca inovação. Os modelos devem atender às exigências determinadas pela Constituição Federal de 1988, quais sejam criar um órgão gestor para cuidar de planejamento, entidades da administração indireta para execução da função normativa e reguladora, conselhos e assembleias metropolitanas. Entretanto, a legislação não interfere em sua composição ou delimitação territorial. O que se vê na implementação dos arranjos estaduais é uma estrutura com muitos municípios integrantes, muitos gestores públicos e pouquíssimos membros da sociedade civil e empresarial.

Há que se ressaltar a criação informal de um colegiado metropolitano na RMBH, criado durante uma das Conferências Metropolitanas, com o objetivo de levar ao Conselho as demandas de diversos segmentos da sociedade civil e não apenas daqueles que possuem assento no Conselho. Em sua composição há trinta membros, de cinco segmentos:

- Movimentos sociais populares;
- Entidades sindicais dos trabalhadores;
- Entidades representativas dos empresários;
- Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- Outras organizações não governamentais: Instituto Horizontes, Fundação IBI Tecnologia Alternativa, Instituto de Estudos Pró-Cidadania etc.

Em Relatório da Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2013, denominada “Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropoli-

tana”, cerca de um terço dos prefeitos entrevistados acreditavam que o arranjo institucional da RMBH funcionava bem. Alguns ressaltavam que ainda há aperfeiçoamentos a serem feitos. A maior parte dos prefeitos (58,1%) considerava que as decisões das reuniões do Conselho Deliberativo são importantes. Este é o entendimento de todos aqueles que participam com frequência das reuniões. Também valorizam as decisões do Conselho, 27,8% dos prefeitos que às vezes comparecem às reuniões e 23,5% daqueles que não comparecem. Apenas um prefeito, entre os entrevistados, achava que as decisões tomadas no âmbito do colegiado não tinham importância: “Eu acho que não tem muito resultado ainda não”. (Ipea, 2013, p. 82). Algumas das atas da Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano são publicadas nos portais do Governo do Estado. A composição da Assembleia é restrita a representante dos setores públicos municipais e estaduais dos poderes legislativo e executivo. Outros indicadores pesquisados evidenciaram a existência de plano integrado de desenvolvimento urbano na RM de Belo Horizonte, com forte participação não formalizada da sociedade civil e ausência dos atores econômicos nas instâncias colegiadas e audiências públicas.

No caso da RM de Maringá, no Paraná, há iniciativas de intervenção urbana e registro da ausência de participação de atores sociais, políticos e empresariais na cobrança de um planejamento sistemático e global para esta RM. A pesquisa do Ipea (2013) mostrou a forte contribuição das instituições de ensino superior no processo de desenvolvimento urbano. Outra referência descrita por Cunha (2013) é a instabilidade institucional e financeira da RM Maringá traduzida por baixo nível de investimentos das prefeituras e do governo do estado.

No caso de Campinas, segundo o portal da Prefeitura de Campinas, acessado em março de 2015, a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Seplan), em parceria com a Agência Metropolitana de Campinas (Agencamp) e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) relatam que foram iniciadas as tratativas para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Campinas, conforme prevê o Estatuto da Metrópole, aprovado pela Lei 13.089 de janeiro de 2015.

Outro fato muito significativo foi constatado em pesquisas nos sites governamentais com registros de projetos e ações metropolitanas. A apresentação de projetos aprovados de intervenções urbanas de elevado valor, a discussão e apresentação dos resultados das licitações de grandes projetos de requalificação urbana e de intervenção no espaço urbano em áreas

denominadas de “alto interesse” têm como público-alvo os grandes grupos de interesse econômico.

Estudos do Ipea (2013, p. 35) demonstram que os maiores investimentos são observados nas RMs de Belo Horizonte e Recife, que destinam aos grandes empreendimentos R\$ 1,72 bilhão e R\$ 1,38 bilhão, respectivamente. Na RM de Belo Horizonte as ações para estas funções envolvem a urbanização de áreas degradadas com a requalificação viária, implantação de parques e a construção de equipamentos públicos.

Por outro lado, as atas das reuniões dos conselhos e assembleias metropolitanas demonstram ampla participação popular com demandas de problemas habitacionais, transporte coletivo, saúde e outros temas sociais sem direito a voto nas reuniões deliberativas. Há também evidências da falta de empresários patronais representando os respectivos setores. A sociedade civil é convocada para mostrar suas demandas, mas não delibera sobre prioridades e nem acompanha os processos de execução das intervenções urbanas.

CONCLUSÃO

Concluiu-se que, nas regiões metropolitanas estudadas, existem instâncias de governança metropolitana com permeabilidade aos atores societários e empresariais, mas elas estão esvaziadas de poder político, deliberativo e efetividade na participação de atores societários. Por seu turno, o financiamento dos investimentos sem projetos metropolitanos exige arranjos institucionais com maior capacidade de coordenação que aquela de que dispõem as estruturas de Estado criadas nos últimos anos. No caso de Maringá, a RM não possui condições institucionais para implementação de projetos ou ações relevantes.

Embora o modelo constitucional seja permeável à participação da sociedade, não há garantia de eficiência na implementação de políticas públicas de interesse comum. Compreende-se ainda que experiências brasileiras de gestão metropolitana compartilhada tendem a ser mais eficientes no desenvolvimento territorial. Constatou-se que a representação estatal é responsável pelo processo decisório nas reuniões sobre os fundos metropolitanos nos quais são definidos os grandes projetos metropolitanos. Em muitas reuniões o governo é ausente ou envia conselheiros suplentes. Um exemplo pode ser dado, a fim de esclarecer a afirmativa: quando a pauta da reunião do fundo metropolitano sinaliza grandes projetos, os titulares do Governo municipal e estadual aparecem. Os arranjos institucionais nos quais os representantes do Governo, empresários e a sociedade civil se reúnem

nem espontaneamente para discutir os problemas das cidades e constituíram arranjos compartilhados são mais efetivos.

No mundo incerto de hoje, com a migração intensa de pessoas de um continente para outro, com os avanços da tecnologia e o grave problema da desigualdade social, é necessário desenvolver novos estudos que nos ensinem a como lidar com as novas formas de articulação dos atores no território. O relatório 2016 da *European Metropolitan Authorities: Towards a Common European Metropolitan Agenda (EMA)* nos sinaliza, entre outras megatendências, a necessidade de desenvolvimento de um sistema centralizado de informações que colete e analise indicadores de desenvolvimento urbano e, ainda, uma agenda europeia de pesquisa. Propugna-se que estas megatendências devem ser observadas também na América Latina, a fim de se permitir sinergia entre as partes interessadas.

REFERÊNCIAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO (2005). “Gobernar las metrópolis Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. In: Banco Interamericano de Desarrollo. *Gobernar las Metrópolis*. Nova Iorque, IDB Bookstors, 2005.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.
- CASTRO, Érika e WOJCIECHOWSKI, Maciej John (org). *Inclusão, Colaboração e Governança Urbana. Perspectivas Brasileiras*. (orgs.) Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2010.
- COSTA, Marco Aurélio, MARGUTTI, Bárbara Oliveira. (Org). *Funções Públicas de Interesse Comum. Transporte, Saneamento Básico e Uso do Solo. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Série REDE IPEA*. Brasília: IPEA, 2014. Volume 2. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 19 de julho de 2015.
- CUNHA, Fábio C. A. A letargia das regiões metropolitanas do interior do Paraná. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro, 18 a 22 de novembro de 2013. Disponível em: http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT02_fabio.pdf. Acesso em 27 de julho de 2015.
- EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES – EMA - 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/events/2016/02/european-metropolitan-authorities-ema-2016-forum-towards-a-common-european-metropolitan-agenda>. Acesso em 17 de junho de 2016.
- FREY, Klaus e BARCELLOS, ZANEI, Ramos. Parâmetros para análise comparativa de experiências internacionais de Governança Metropolitana. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro, Letra Capital. Observatório das Metrópoles. Belo Horizonte, PUC MG, 2009.
- GOUVEA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS - IPEA. Relatório de Pesquisa - Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmbh.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2015.
- JOUVE, Bernard e LÈVEFRE, Christian. De la governance urbaine au gouvernement des Villes? Permanence ou recomposicion des cadres de l'action publique en Europe. In: *Revue Française de Science Politique*. 49 ANNÉE, n° 6, 1999, pp835-854. Disponível em <<http://www.persee.fr/revue>>. Acesso em 06 de abril 2015.
- JORDANA, Jacint. *Las relaciones gubernamentales em la descentralización de las políticas sociales*. Universidade Pompeu Fabra. 2003. Disponível em <www.cidob.org>. Acesso em 19 de junho 2014.
- KLINK, Jeroen. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad*. In: *Gobernar las Metrópolis*. Nova Iorque, IDB Salamanca. Bookstors. 2005.
- KLINK, Jeroen Joannes (org). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, Annablume, 2010.
- KLINK, Jeroen Joannes. *Novas governanças para as áreas metropolitanas*. (elab). Relatório de pesquisa. Observatório das Metrópoles, 2008.
- LÈVEFRE, Christian. *Actores econômicos y políticos em las reformas institucionales de las metrópolis europeas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 20, p. 3-21, 1999.
- LÈVEFRE, Christian. *Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos*. São Paulo, Cader-

- nos Metr pole, v.11, n 22. jul/dez, 2009.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar 381 de 2007, 2007. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br>>. Acesso em 04 de junho de 2015.
- MINAS GERAIS. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, 2011. Disponível em <<http://www.rmbh.org.br>>. Acesso em 03 de junho de 2015.
- OCDE. Cities for citizens: improving Metropolitan Governance. 2001. Disponível em: <http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_gov-2001.pdf>. Acesso: 30 de março 2015.
- OBSERVATÓRIO DAS METR POLES. Território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá. 2012. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetrosoles.net>>. Acesso em 02 de abr. 2015.
- PARANA. Portal do Governo do Estado. Disponível em <<http://www.cidadao.pr.gov.br>>. Acesso em 03 de junho 2015.
- PUTNAM, Robert David. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- RODRÍGUEZ, Alfredo & OVIEDO, Enrique (2001). Gest n urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Santiago do Chile, CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 34, p. 1-20, 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. O fato metropolitano-enigma e poder. Rio de Janeiro: ETC... Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais. 2007, n  2. p. 53-63. Disponível em: <http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_5.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2015.
- ROJAS, E. Las regiones metropolitanas. Problemas de gobierno y desarrollo. In ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R.; Guell J.M.F. Gobernar las metropolis. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo. p.35-39, 2005.
- SÃO PAULO. Portal do Governo do Estado. Disponível em <<http://www.saopaulo.sp.gov.br>>. Acesso em 03 de junho 2015.
- SAMPAIO, Leonel de Miranda. Os Modelos de Governança da Região Metropolitana de São Paulo sob Perspectiva Institucional no Período 1960-2011. Breve Análise. 2012. Disponível em <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG296.pdf>. Acesso em 01 maio de 2015. ■

Carolina Zuccarelli

Flexibilização da produção e recomposição da formação e do emprego

Resumo

No final do século XX, como resposta à crise estrutural do capitalismo, diversas mudanças aconteceram no processo de produção do capital com fortes repercussões para o mundo do trabalho. De maneira contrária ao que acontecia no taylorismo-fordismo, ganha destaque não apenas o domínio dos conhecimentos técnicos, mas também a capacidade de mobilização de outros conhecimentos para enfrentar questões postas pela produção. Qualidades relacionais e gerenciais se tornam essenciais no que se convencionou chamar de “modelo de competência”. Este artigo debate o impacto da reestruturação produtiva da recomposição da formação e do emprego, observando sua dinâmica nas regiões metropolitanas do país. De modo geral, o que os dados observados mostram é que o número de diplomados com ensino médio e superior cresce em todas as ocupações, mas foi naquelas que formalmente requerem níveis de competência menores que houve maior crescimento. Além disso, observa-se que as consequências da reestruturação produtiva não parecem divergir consideravelmente entre as regiões metropolitanas analisadas, embora alguns fenômenos possam ser agravados por condições e especificidades locais.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva; Modelo de competências; Subproletariado urbano.

Abstract

In the late twentieth century, in response to the structural crisis of capitalism, several changes took place in the process of capitalist production with strong implications for the world of work. To an extent contrary to what happened in Taylorism and Fordism, is highlighted not only the field of technical knowledge but also the ability to mobilize other knowledge to address questions posed by the production. Relational and managerial qualities become essential in what is conventionally called “competence model”. This article discusses the impact of the restructuring process of recomposition of training and employment, observing their dynamics in metropolitan areas. In general, what the observed data show is that the number of graduates with secondary and higher education grows in all occupations, but it was those who formally require lower skill levels that were greater growth. Moreover, it is observed that the consequences of productive restructuring does not seem to differ considerably between the metropolitan areas analyzed, though some phenomena can be aggravated by conditions and local specificities.

Keywords: Productive restructuring; Competence model; Urban sub-proletariat.

Carolina Zuccarelli

possui mestrado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e doutorado em Sociologia (PPGSA/UFRJ). Atualmente é professora da Faculdade de Educação/UFRJ. Desenvolve estudos na área de sociologia, com ênfase em sociologia da educação e sociologia urbana.

zucca@observatoriodasmetroplites.net

O padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil que pode ser chamado de “substituição de importações” ou “desenvolvimentismo” foi responsável por um processo intenso de mudança estrutural no país. Dirigido e financiado pelo Estado em associação com capitais nacionais e estrangeiros, este padrão vigorou entre as décadas de 1930 e 1980 e transformou o perfil do país de agrário em eminentemente urbano. Neste período, criaram-se novos complexos agroexportadores e agroindustriais, fragmentando a pequena propriedade tradicional e forçando uma migração interna do campo para a cidade que mudou o cenário social, econômico e cultural da mão de obra (Fiori, 1994). Atividades dos setores de serviço e da indústria, tipicamente urbanas, cresceram significativamente e escamotearam a produção agropecuária para uma menor participação na produção da riqueza nacional. Em 1950, de acordo com Cardoso (2008), o setor de serviços era responsável por metade do Produto Interno Bruto (PIB) e a agropecuária ainda respondia por 25% da renda total, seguida de perto pela indústria. Em 1980, a relação se inverte e a indústria passa a produzir 44% da renda total, enquanto a agricultura viu sua participação reduzida para 11%. O quadro mostra um crescimento contínuo da riqueza industrial, interrompido apenas na década de 1980, quando a indústria começa a perder centralidade no processo de acumulação.

O padrão desenvolvimentista pode ter gerado riqueza, mas foi sempre de forma concentradora, o que contribuiu para aumentar as desigualdades sociais e manter os patamares de pobreza sempre em níveis muito altos. A teorização cepalina do subdesenvolvimento, da qual Celso Furtado é um dos principais autores, analisa o desenvolvimento desigual do capitalismo nos países periféricos, como o Brasil, com forte ênfase no progresso técnico. Para o autor, o capitalismo periférico não seria inclusivo por não gerar seu próprio processo técnico e, por isso, estaria condenado a importar tecnologia que, no caso brasileiro, seria poupadora de mão de obra. Posteriormente, autores como Francisco de Oliveira, Maria da Conceição Tavares e José Luis Fiori mudam o eixo de análise e passam a dar maior atenção ao dinheiro internacional como expressão de dominação do capital financeiro sobre a periferia. Nesta visão, o subdesenvolvimento não seria medido pela posição do PIB ou pela produção industrial no ranking de produção mundial, nem por referência a uma divisão internacional do trabalho clara, como apontou o esquema centro-periferia de Prebisch (1962). Para Tavares,

A questão do padrão monetário internacional não foi, porém, incorporada à escola latino-americana de economia política, que preferiu centrar-se no progresso técnico e na industrialização nacional como uma forma viável de resposta ao subdesenvolvimento. Como se verificaria mais tarde, a industrialização por substituição de importações não eliminaria nem as questões estruturais colocadas por Furtado, nem a situação periférica colocada por Prebisch. (Tavares, 2000, p.132)

Industrialização e urbanização que mudaram a estrutura do país, notoriamente de 1930 a 1980. No entanto, conforme aponta Cardoso (2008), urbanização nunca foi sinônimo de melhoria de vida, nem mesmo no auge do desenvolvimentismo. O crescimento econômico do período (o PIB multiplicou por quinze e a renda per capita por cinco) aconteceu de forma concentrada, o que contribuiu para manter sempre em níveis muito baixos a renda do trabalho urbano:

...a combinação de políticas salariais restritivas, que mantiveram o salário mínimo muito abaixo das necessidades básicas da população, com oferta abundante de mão de obra despossuída e pouco qualificada trazida às cidades pela intensa migração interna, contribuiu para depreciar a renda do trabalho. (Cardoso, 2008, p. 578).

Além disso, o padrão de inclusão escolar dos que migraram do campo para a cidade foi muito lento, ainda que tenha havido mobilidade educacional de uma geração para outra, especialmente porque partiu de patamares muito baixos de escolaridade geral. Apenas a partir de 1980 que acontece o rompimento da barreira de quatro anos de escolaridade para a maioria dos trabalhadores urbanos.

É também a partir da década de 1980 que há uma interrupção no padrão de crescimento, com a perda de centralidade da indústria, especialmente nos anos 1990. Cardoso (2008) afirma que esta perda não foi decorrente apenas de um crescimento no setor de serviços, mas se deu principalmente por conta da desindustrialização que seguiu à abertura comercial associada ao câmbio valorizado.

A condição de capitalismo periférico, de acordo com Ribeiro (2010), gerou um processo inacabado de mercantilização da força de trabalho, criando uma vasta massa urbana marginal, “constituída por segmentos de trabalhadores assalariados de maneira precária, por conta própria, trabalhadores sem remuneração e desempregados, ou mesmo aliados das relações mercantis.” (Ribeiro, p.222, 2010). Pochmann

(2008) aponta duas etapas fundamentais do modelo clássico de desenvolvimento capitalista, elaboradas como tipos ideais: a primeira acontece quando a mão de obra era abundante e o progresso tecnológico lento; a segunda acontece a partir da revolução tecnológico-industrial que colocou o norte da Europa no epicentro da economia capitalista mundial.

Se o primeiro momento é de estruturação do mercado de trabalho, o segundo é de desestruturação. De acordo com o autor:

Por estruturação compreende-se a predominância do segmento organizado do mercado de trabalho urbano, tendo em vista o avanço das ocupações mais homogêneas, com base nas empresas tipicamente capitalistas, na administração pública e nas empresas estatais, ocupações essas representadas pelo emprego assalariado regular e regularizado. Já o movimento de desestruturação caracteriza-se pela manifestação do segmento não organizado, cujas formas principais de ocupação são heterogêneas e sobretudo não pertencentes às organizações tipicamente capitalistas, à administração pública e às empresas estatais, geralmente peculiares das economias subdesenvolvidas. (Pochmann, 2008, p. 60)

No final do século XX, como resposta à crise estrutural do capitalismo, diversas mudanças aconteceram no processo de produção do capital com fortes repercussões para o mundo do trabalho. Há muito tempo a sociologia do trabalho vem discutindo a chamada reestruturação produtiva a partir dos conceitos como flexibilização e precarização. Nessas análises, de acordo com Ramalho (2000), há certo consenso no se refere aos aspectos fundamentais do sistema produtivo taylorista / fordista, identificado pelas suas características de produção em massa, estreita especialização de postos de trabalho e competências e gestão piramidal, que foram sendo substituídos por um intenso processo de flexibilização da produção e das relações de trabalho. A reestruturação produtiva se caracteriza pela horizontalização do processo produtivo, que desloca o trabalhador de seu posto de trabalho para o exercício de um conjunto de atividades múltiplas, e por dar lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho. De maneira contrária ao que acontecia no taylorismo-fordismo, ganha destaque não apenas o domínio dos conhecimentos técnicos, mas também a capacidade de mobilização de outros conhecimentos para enfrentar questões postas pela produção. Qualidades relacionais e gerenciais se tornam essenciais no que se convencionou chamar de “modelo de competência”, que tem como principais características, de acordo com Dubar (1999), a va-

lorização de qualidades relacionais e pessoais, como autonomia, responsabilidade, transposição de conhecimentos e o incentivo à formação contínua como elemento de mobilização e inovação. Para o autor:

A noção de competência serve, nessa perspectiva, para significar o caráter fortemente personalizado dos critérios de reconhecimento que devem permitir recompensar cada um em função da intensidade de seu empenho subjetivo e de suas capacidades “cognitivas” em compreender, antecipar e resolver os problemas de sua função que são também os de sua empresa. (Dubar, 1999, p.18)

O trabalho passa a exigir do sujeito mais do que conhecimentos, mobilizando também aspectos de sua subjetividade. Tendo em vista a lógica capitalista, no entanto, a sintonia entre subjetividade e racionalidade técnica é desafiada pelas desigualdades de condição e de oportunidades.

Durante muitos anos, prevaleceu a tese de Braverman (1977) de que a divisão do trabalho no capitalismo colocaria em dois polos opostos uma massa de trabalhadores desqualificados e outra de trabalhadores superqualificados. O paradigma da Bravermania foi alvo de diversas críticas, especialmente em meados dos anos 1980, quando se dá a ruptura desse paradigma dominante e surgem estudos que “constatam uma requalificação dos operadores, ou uma reprofissionalização, com o aprofundamento da automatização de base microeletrônica nas indústrias” (Hirata, p. 131, 1994). Nesse ponto de vista, a produção capitalista teria atingido tal ponto de saturação que só seria possível aumentar a eficiência do trabalho flexibilizando a divisão do trabalho e qualificando melhor o trabalhador, sendo o modelo japonês referência maior deste padrão. Nele, “a qualificação real dos trabalhadores passa a constituir-se a partir de características tais como conjunto de competências implementados no trabalho, articulando vários saberes, que seriam advindos de múltiplas esferas” (Santana e Ramalho, 2004, p. 24). Harvey (1992), ao analisar a constituição do mercado de trabalho, divide os trabalhadores entre centro e periferia: no centro estariam os trabalhadores adaptáveis e flexíveis, com maior segurança no trabalho e na periferia trabalhadores menos qualificados, com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho, pessoal com contrato por tempo determinado, subcontratos, com menos segurança no emprego do que o primeiro grupo.

Por outro lado, no Brasil, a flexibilização da produção ganha espaço de forma desigual entre os setores produtivos, com demandas diversificadas no que diz respeito à qualificação. No fim da ditadura mili-

tar e durante o período Sarney, o Brasil ainda estava relativamente distante do processo de reestruturação produtiva do capital. De acordo com Antunes e Alves (2004), foi ao longo da década de 1990 que o processo se intensificou, mas de tal forma peculiar que coexistiu com elementos do fordismo, ainda preservado em vários ramos produtivos e de serviços do país. O fordismo periférico que tomou forma no país ao longo do século XX se mesclou ao novo paradigma produtivo, tecnologicamente mais avançado e com maior demanda pela qualificação da força de trabalho. Neste sentido, o perfil da classe trabalhadora do século XXI se configura de maneira um tanto quanto diferente daquele do século passado. Com a diminuição do proletariado industrial, tradicional e especializado, sujeito a uma ordem verticalizada, surgem formas mais desregulamentadas e flexíveis do trabalho. Paralelo a esse processo, Antunes e Alves (2004) mostram a emergência de um novo proletariado fabril e de serviços que, enquadrado nas diversas modalidades de trabalho precarizado (temporário, parcial, terceirizado, informalizado etc.), contribuiu com a fragmentação e complexidade da classe trabalhadora, mais qualificada em alguns setores, como a siderurgia, e menos em outros, como a indústria automobilística.

De acordo com Nonato *et al.* (2012), são três os principais fatores que contribuíram com a alteração no perfil da força de trabalho brasileira: crescimento populacional constante desde a década de 1970, embora a taxas cada vez menores; maior participação das mulheres, assim como a expansão de sua escolaridade acima da média masculina; e aumento da escolaridade da força de trabalho, especialmente a partir de 1990.

Estas mudanças, aliadas a reestruturação da produção, provocaram alterações significativas no perfil da mão de obra que, sob o conceito de trabalhador polivalente, precisou se adaptar a uma nova relação com a educação e formação profissional. No entanto, este processo vem acontecendo de maneira desigual entre os setores produtivos, com resultados variados no que diz respeito à necessidade de qualificação da mão de obra.

A NOÇÃO DE COMPETÊNCIA COMO NORTEADORA DA NORMATIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES

As profundas transformações da economia brasileira durante a década de 1990, entre as quais se destacam a estabilização da inflação, medidas para abertura

comercial, privatizações e reforma no sistema financeiro, tiveram impactos significativos no mercado de trabalho do país. A transição para uma economia com maior participação do setor terciário num cenário de baixo crescimento econômico gerou um aumento do desemprego e do número de trabalhadores informais. Com a retomada do crescimento econômico na virada do milênio, a taxa de desemprego diminuiu (caiu de 12,9% em 2002 para 5% em 2014 – IBGE/PME), aumentou a participação do emprego formal no total da ocupação (a taxa de informalidade caiu de 53% em 2002 para 40% em 2014 – Pnad/IBGE, 2014) e aumentou a renda média dos trabalhadores (a renda decorrente do trabalho cresceu, entre 2002 e 2014, uma média de 2,5% ao ano – Pnad/IBGE, 2014), mas ainda persistem traços estruturais de degradação laboral como, por exemplo, contratos de trabalhos precários e alta taxa de rotatividade no emprego.

Para observar as principais mudanças no perfil da força de trabalho será utilizada a Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE), censo do mercado de trabalho formal que fornece informações segundo o estoque (número de empregos) e a movimentação de mão de obra empregada (admissões e desligamentos), por gênero, por faixa etária, por grau de instrução, por rendimento médio e por faixas de rendimentos em salários mínimos. Ela é útil por apresentar como uma de suas variáveis a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Em seu nível mais agregado, a CBO apresenta dez Grandes Grupos de Ocupações (GG) de acordo com nível de competência e similaridade nas atividades executadas.

Acompanhando o movimento internacional, apoiado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a nova edição da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2002) adota o conceito de ocupação como unidade do sistema de classificação. Ocupação, nesse contexto, é definida como um conjunto de funções, tarefas e operações atribuídas ao trabalhador. A antiga classificação, que vigorou até 2002, tinha o conceito de ocupação mais relacionado ao posto de trabalho e era pautada mais fortemente pelo nível de escolaridade. De acordo com Aranha e Crivellari (2004), a noção de posto de trabalho está associada à linha de montagem fordista, na qual cada trabalhador, de maneira parcelada e especializada, executa uma etapa da produção e diz respeito às tarefas, obrigações e responsabilidades atribuídas a cada trabalhador. Já a lista atual é mais associada ao modelo de competência, baseada na noção de “famílias ocupacionais”, que leva em conta a poliva-

Tabela 1: Grandes Grupos Ocupacionais - CBO

	CBO 2002 - Grandes Grupos / Títulos	Nível de Competência
0	Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	Não definido
1	Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes	Não definido
2	Profissionais das ciências e das artes	4
3	Técnicos de nível médio	3
4	Trabalhadores de serviços administrativos	2
5	Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	2
6	Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça e pesca	2
7	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (indústria leve)	2
8	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (indústria pesada)	2
9	Trabalhadores de manutenção e reparação	2

Fonte: CBO/MTE

* No GG 7 foram agrupados os trabalhadores de sistemas de produção que tendem a ser discretos e que lidam mais com a forma do produto do que com o seu conteúdo físico-químico. Embora haja tendência para que sistemas discretos se tornem contínuos, existem diferenças marcantes do ponto de vista das competências, entre dar forma em uma peça e controlar as variáveis físico-químicas de um processo. No GG 8 agruparam-se os trabalhadores de sistemas de produção que são ou tendem a ser contínuos (química, siderurgia, entre outros).

lência em vez de especialização. Essa nova forma de classificação implicou o abandono de cerca de 2.300 ocupações para gerar 607 grupos de base ou famílias ocupacionais. A CBO 2002 apresenta o conceito de competências a partir de duas dimensões: i. nível de competência: função da complexidade, amplitude e responsabilidade das atividades desenvolvidas no emprego ou outro tipo de relação de trabalho; ii. domínio (ou especialização) da competência: relaciona-se às características do contexto do trabalho como área de conhecimento, função, atividade econômica, processo produtivo, equipamentos, bens produzidos que identificarão o tipo de profissão ou ocupação. Na hierarquia dos níveis de competência – vai do 1 (não qualificados) ao 4 (qualificados) – a maior parte das ocupações de técnico se relaciona ao nível 3 de competência.

O uso das competências como classificação vai de encontro aos novos conceitos de produção que tendem a valorizar a capacidade de flexibilidade e de transposição do conhecimento para exercício de atividades complexas, a despeito do nível de escolaridade. É por isso que nessa edição da CBO o nível de competência é pontuado mais fortemente pela complexidade das atividades exercidas do que pelo nível de escolaridade.

RECOMPOSIÇÃO DA FORMAÇÃO E DO EMPREGO

O Brasil nunca chegou a ser o que Castel (1998) cha-

mou de “sociedade salarial”, isto é, nunca experimentou um sistema de proteção e solidariedade sociais relativos ao trabalho assalariado, como ocorreu em alguns países da Europa. Ainda assim, nos últimos anos, houve melhoras em alguns índices relativos ao mundo do trabalho, como o aumento no número de postos de trabalho formal e da renda média dos trabalhadores. O gráfico abaixo mostra que, num intervalo de dez anos, houve crescimento no número de postos de trabalho para todos os grandes grupos de trabalhadores, mas em alguns a alta foi mais significativa. De maneira geral, o crescimento foi da ordem de cinquenta e oito por cento no período analisado.

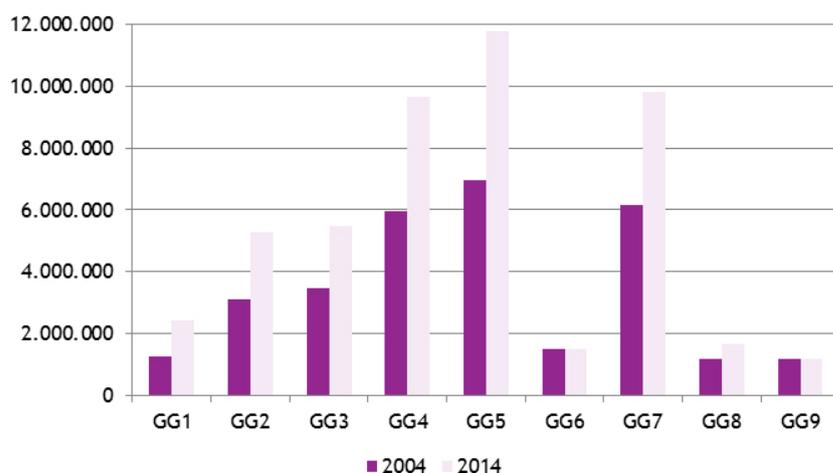
O gráfico permite observar as mudanças mais gerais pelas quais passou a economia brasileira nos últimos anos, com destaque para a concentração das ocupações no setor de serviços e, em menor proporção, no setor administrativo e no industrial. A tendência de crescimento dos postos de trabalho foi acompanhada por quase todos os grandes grupos, com exceção dos trabalhadores agropecuários (GG6), trabalhadores de sistemas de produção que não são contínuos (GG8) e da manutenção e reparação (GG9), que pouco cresceram nesse intervalo de tempo. Desdobramento direto da retração desses setores, o grupo com maior expansão é o de ocupados no setor de serviços que, de acordo com Ramalho e Oliveira (2013), incorporou parcelas de trabalhadores expulsos do setor industrial como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva e do quadro de desindustrialização dos últimos anos.

As atividades econômicas têm papel indutor im-

portante no processo de mudança territorial e nas tendências de urbanização do país. Nas décadas de 1980 e 1990, algumas características do arranjo espacial da indústria e da agropecuária foram fundamentais na determinação das trajetórias econômicas e urbanas do período. Em um contexto de crise econômica e de poucos investimentos no setor industrial, a maior abertura da economia do país permitiu um relativo deslocamento das economias regionais, com o surgimento das chamadas “ilhas de produtividade”, que permitiu certa heterogeneidade interna na estrutura produtiva nacional. Estas transformações alteraram o quadro regional do início da década de 1990, com muitas cidades de pequeno ou médio porte apresentando melhora no desempenho econômico. Estruturou-se no país, diferente do que aconteceu em outras experiências latino-americanas, uma rede dispersa de cidades, resultado das tendências de desconcentração da atividade econômica.

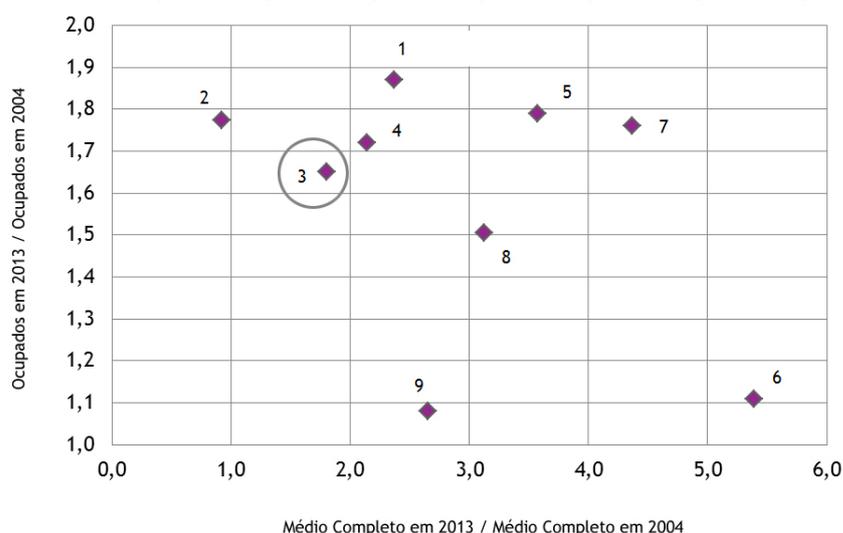
A busca por redução de custos e a redefinição das atividades, associadas ao processo de reestruturação produtiva que tem acontecido em algumas atividades no país, influenciam na recolocação das atividades na rede urbana, notoriamente a partir dos anos 1990. Nas discussões sobre a agenda de pesquisa urbana, há certo consenso acerca da relevância da análise dos efeitos da reestruturação produtiva sobre o território e na dinâmica e condições de vida das áreas metropolitanas. Conforme apontam Carvalho *et al.* (2004), esses estudos ainda são escassos no Brasil, tendo destaque aqueles desenvolvidos no Observatório das Metrôpoles, que buscam articular os fenômenos do desenvolvimento econômico e da urbanização sem cair em análises deterministas que associam diretamente as transformações do sistema urbano aos padrões de distribuição das atividades econômicas pela rede urbana. Ribeiro (2000), por exemplo, discute a hipótese de que a reestruturação produtiva acontece em maior ou menor grau tendo em vista a posição de cada cidade no sistema urbano e sua integração mundial em diferentes escalas. Nesse cenário, o crescimento das ocupações no setor de serviços vem modificando o processo de crescimento metropolitano, com demandas cada vez maiores pela flexibilização do mercado de trabalho, um dos pilares desse novo modo de organizar a produção.

Gráfico 1: Número de postos de trabalho formal, Grande Grupo CBO - Brasil, 2004 e 2013.



Fonte: Rais/TEM. Elaboração da autora.

Gráfico 2: Comparação do crescimento dos diplomados com ensino médio e ocupados nos Grandes Grupos da CBO - Brasil, 2004 a 2013.



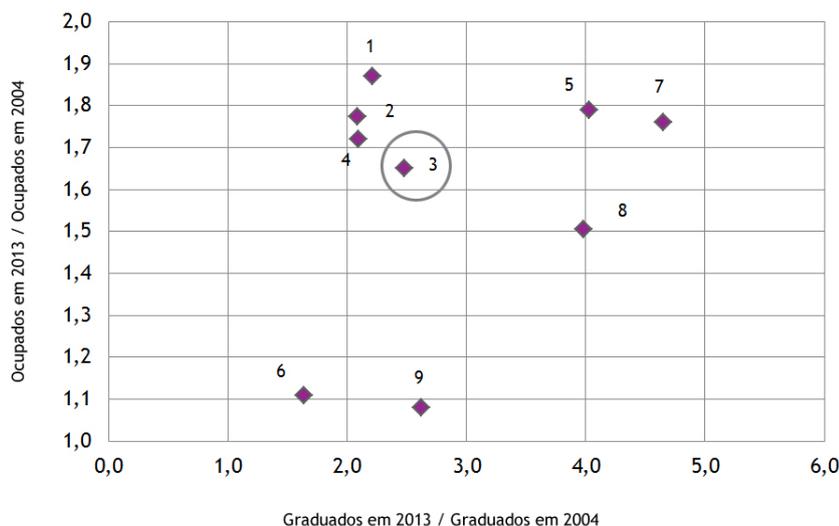
Fonte: Rais/MTE. Elaboração da autora.

Observando como se distribuem os empregos nas regiões metropolitanas classificadas pelo MTE¹ (Rais, 2014), Belém, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro apresentam as maiores concentrações proporcionais de empregos no setor de serviços, acima da média nacional.

A redução do emprego industrial teve maior impacto nas regiões metropolitanas de Belém e Rio de Janeiro, com menor número de empregos nesse setor do que as demais regiões analisadas. No caso do Rio de Janeiro, conforme aponta Ribeiro (op. cit.), sua

1 Regiões metropolitanas utilizadas para divulgação do Ministério do Trabalho e Emprego até 2002: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Gráfico 3: Comparação do crescimento dos graduados e ocupados nos Grandes Grupos da CBO - Brasil, 2004 a 2013.



Fonte: Rais/TEM; Inep/MEC. Elaboração da autora.

estrutura ocupacional foi marcada pela redução do operariado industrial e pelo crescimento de atividades no setor de serviços e do que chamou de “subproletariado urbano”.

Enquanto o mercado de trabalho formal tem crescimento de cinquenta e oito por cento no número de postos de trabalho ocupados no período, a escolaridade dos trabalhadores aumenta em ritmo mais acelerado, tanto para diplomados com ensino médio quanto para diplomados com ensino superior. O crescimento, entretanto, não acontece da mesma maneira para todos os grupos de ocupação. O que tem acontecido, como mostram os gráficos abaixo, é que são as ocupações que exigem menor nível de competência que têm a maior expansão entre os diplomados. O eixo vertical do gráfico apresenta os resultados da razão entre o número absoluto de ocupados, em 2004 e 2013, e o eixo horizontal traz a divisão entre quantidade de diplomados para os mesmos anos. Tem-se assim, de um lado, quantas vezes cresce o número de postos de trabalho nos grandes grupos (eixo vertical) e, de outro, o crescimento do número de trabalhadores com diploma, tanto no ensino médio quanto no ensino superior (eixo horizontal). Como o crescimento da escolaridade é consideravelmente maior do que o número de postos de trabalho, a escala do eixo horizontal varia de 0 a 6 enquanto o eixo vertical varia de 1 a 2.

O grande grupo que mais cresceu em termos proporcionais de número de ocupados foi o que agrupa os membros superiores do poder público (GG1), praticamente duas vezes maior do que dez anos antes. No que diz respeito à escolaridade, o grande grupo

dos trabalhadores agropecuários (GG6) foi o que teve maior aumento no número de ocupados com diploma de ensino médio (5,4 vezes maior), apesar do baixo crescimento no número de postos de trabalho.

Seria importante analisar em que medida o aumento do número de trabalhadores com diploma de nível médio indica a volta aos estudos dos trabalhadores ou acontece devido a substituição da mão de obra por trabalhadores mais escolarizados. Como a taxa de desemprego diminuiu no período², a primeira opção parece a mais razoável.

O cenário é bem parecido para o número de trabalhadores com diploma de ensino superior, que cresce mais rapidamente do que o número de postos de trabalho formal, conforme mostra o gráfico abaixo.

A distribuição dos pontos tendo em vista o eixo vertical do gráfico é a mesma do gráfico anterior, o que muda neste é a distribuição de quantas vezes cresceu o número de graduados no ensino superior no período analisado. Da mesma maneira como acontece com os diplomados no ensino médio, o crescimento percentual de trabalhadores formados no ensino superior foi mais rápido do que o crescimento demográfico dos ocupados. De acordo com Schwartzman (2005), “Na medida em que a educação se expande sem o crescimento correspondente de novos postos de trabalho, sua principal função será a de redistribuir os postos existentes conforme as credenciais educativas existentes” (Schwartzman, 2005, p. 33).

O número de graduados no nível superior entre os trabalhadores da indústria leve (GG7) foi o que mais cresceu (4,6 vezes), seguido de perto pelos trabalhadores da indústria pesada e trabalhadores do comércio e serviços (GG8 e GG5), formalmente os trabalhadores com menor exigência de qualificação.

Nas regiões metropolitanas analisadas, Curitiba e São Paulo concentram o maior número de diplomados no ensino superior, ambas com 25,1%, acima da média nacional (19,5%). De maneira geral, a RM de São Paulo concentra as linhas de maior conteúdo tecnológico que, por diversas razões, demandam por mão de obra mais qualificada.

Comin e Barbosa (2011) mostram que para além das mudanças no marco regulatório da década de

² A taxa de desemprego caiu de 12,9% em 2002 para 5% em 2014 (IBGE/PME, 2014).

1990 e de políticas governamentais (Prouni, Reuni, Fies) que induziram a expansão no setor de ensino superior, especialmente em instituições privadas, o forte aquecimento do mercado de trabalho é também um importante fator para explicar essa expansão. Os autores mostram que, numa inversão do padrão estudar-trabalhar, a maior parte dos estudantes de graduação é de trabalhadores (68,6%), com concentração da população que trabalha 40 horas por semana (44,6%). Isto significa que o crescimento de vagas atingiu com mais força a população ocupada, mais especificamente a que trabalha em tempo integral, o que tem forte relação com o aumento e predominância dos cursos noturnos – dos estudantes matriculados em cursos de graduação em 2013, 63% estavam no curso noturno (Inep, 2014).

É possível estabelecer três agrupamentos com os dados acima analisados: um aglomerado de ocupações de 1 a 4 cujo tamanho em 2013 é cerca de 1,5 a 2 vezes superior ao de 2004 e cujo número de diplomados com ensino médio e superior é maior até 2,5 do que dez anos antes; um segundo aglomerado de ocupações dos GGs 5, 7 e 8, de competências de segundo grau, que apresenta crescimento significativo nos postos de trabalho e no número de trabalhadores com diploma de ensino médio e superior. Trabalhadores do setor agropecuário e de reparação e manutenção de bens e equipamentos (GGs 6 e 9) formam o terceiro aglomerado. Com menor crescimento em dez anos, viram o número de formados no ensino médio aumentar entre 2,5 e 5,5 no período, apesar de menores exigências educacionais. De modo geral, o que estes dados mostram é que o número de diplomados com ensino médio e superior cresce em todas as ocupações, mas foi naquelas que formalmente requerem níveis de competência menores que houve maior crescimento.

O aumento do número de trabalhadores com ensino médio e superior não reflete necessariamente as demandas do mercado de trabalho, mas pode representar estratégias muito variadas de inserção e progressão profissionais. Além do encontro entre qualificações e ocupações não ser automático, os sistemas educacionais e produtivos apresentam dinâmicas que, muitas vezes mescladas, obedecem a diferentes lógicas e temporalidades. A busca por mais escolarização em grupos que perderam espaço em termos absolutos na estrutura ocupacional pode ser associada a necessidade de se manter em carreiras que encolheram ou a estratégias de mobilidade sócio-ocupacional, por exemplo. De todo modo, o clássico modelo estudar para trabalhar não parece ser pertinente para explicar o padrão de transição e inserção no mercado de trabalho brasileiro.

Construído historicamente, o caráter inacabado da mercantilização da força de trabalho combinado ao processo de reestruturação produtiva que atingiu mais fortemente o país a partir dos anos 1990 faz com que permaneçam traços estruturais de degradação laboral como, por exemplo, contratos de trabalhos precários e alta taxa de rotatividade no emprego, a despeito da elevação da qualificação da mão de obra.

Os dados analisados ilustram o que a literatura vem apontando como características primordiais da reestruturação produtiva, como o declínio dos trabalhadores industriais e aumento no setor de serviços, assim como o crescimento do nível de escolaridade dos trabalhadores, a despeito de permanecer traços estruturais de degradação laboral. A escolaridade média do trabalhador ainda é muito baixa³, mas com a expansão dos sistemas educacionais, a maior permanência da população na escola e o impulso dado à educação profissional dos últimos anos, é provável que a população em idade ativa apresente um nível de escolaridade cada vez maior. Finalmente, as consequências da reestruturação produtiva não parecem divergir consideravelmente entre as regiões metropolitanas analisadas, embora alguns fenômenos possam ser agravados por condições e especificidades locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, R. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. *Estudos Avançados*, vol.28 no.81 São Paulo May/Aug. 2014
- ANTUNES, R; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.
- ARANHA, A. V. S; CRIVELLARI, H. M. T. Formação e ocupação profissional no Modelo de Competência: maior Inclusão social? *Revista de Administração FEAD*, v. 1, n. 2, 2004, p.41 - 53.
- BRAVERMAN, H. Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- CARDOSO, A. Transições da escola para o trabalho no Brasil: persistência da desigualdade e frustra-

3 Nonato *et al.* (2012) mostram que, no início da década de 1980, 12,7% da PIA estava entre os níveis médio e superior de escolaridade, número que sobe pra 40,4% no final da década de 2000. Ainda assim, parcela significativa da PIA possui até oito anos de estudo, o equivalente a ter ensino fundamental incompleto ou completo, o que sinaliza que o sistema educacional brasileiro ainda tem potencial pra mudar a composição da força de trabalho no país.

- ção de expectativas. *Dados*, v.51, n.3, p.569-616. 2008.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H.; AZEVEDO, J. S.G. *Reestruturação produtiva e estrutura social metropolitana em Salvador*. Buenos Aires, CLACSO, 2004
- COMIN, Álvaro A.; BARBOSA, Rogério J. *Trabalhar para estudar: a pertinência da noção de transição-escola no Brasil*. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n. 91, nov. 2011, p. 75-95.
- DUBAR, C. *A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 19, n. 64, 1999.
- FIORI, J.L. *O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro*. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo: n. 40: 125-144, nov. 1994.
- HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna*. Edições Loyola, São Paulo, 1992.
- HIRATA, H. *Da polarização das qualificações ao modelo de competência*. In: FERRETTI, C. et al. *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação*. Petrópolis - RJ, Vozes, 1994, pp.124-138.
- IPEA/UNICAMP/NESUB/IBGE. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: UNICAMP, I.E, Coleção Pesquisas n° 3, Vol. 1, 1999.
- NONATO, J. A.P; PEREIRA, R.H.M; NASCIMENTO, P. A.M; ARAÚJO, T. C. *O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas*. *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, Ipea, n. 51, 2012.
- POCHMANN, M. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. *Boletim econômico de América Latina*, vol. VII, nº 1, Santiago do Chile, 1962.
- RAMALHO, J. R. *Trabalho e Sindicato: Posições em Debate na Sociologia Hoje*. *Dados*. vol.4,3 no.4, Rio de Janeiro, 2000.
- RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Jorge Zahar Ed., 2004, p.7-40.
- RAMALHO, J. R.; OLIVEIRA, R. V.. *A atualidade do debate sobre trabalho e Desenvolvimento*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 68, p. 211-215, Maio/Ago. 2013
- RIBEIRO, L. C. Q. *Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil*. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, p. 221/233, Maio/Ago. 2010
- RIBEIRO, L. C. Q. *Cidade desigual ou cidade partida. Tendências da metrópole do Rio de Janeiro*. In RIBEIRO, L. C. (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2000.
- SCHWARTZMAN, S. *Os desafios da educação no Brasil*. In: SCHWARTZMAN, BROCK e COLIN (org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- TAVARES, M. C. *Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes*. In: TAVARES, M C. (org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 129 - 154. ■

Mariana Corteze

Deserto de concreto úmido

um outro lugar

As cidades cada vez mais são feitas de sensações fugidias, que escapam aos olhos, às palavras. Estamos cheios de uma tremenda velocidade que não tem e nem busca sentido e, talvez por isso, esquecemos de indagar a nós mesmos o que estamos fazendo aos nossos territórios e o quão nativo e estrangeiro somos destes.

Existe uma espécie de onipresença da ausência que se instala por aí. A instantaneidade da informação, a experiência mediada, a rotina exercida. Somos matérias que aderem mais do que superfície, mas, mesmo assim, continuamos transitando em nossos espaços como fantasmas: presentes em um outro lugar, não no aqui e no agora. Portanto, só o que consigo enxergar são cidades desertas, paisagens vazias, ruas adoecendo abandonadas.

É chegado o tempo de sairmos do lugar, de reposicionarmos-nos. É chegada a hora de reabitar, de transformar e corporificar a presença que até então é vulto.

Esta série fotográfica – desenvolvida em Portugal (2012-2014) em um período de exílio, quando estava desalojada de mim mesma – procura retratar a ausência de experiência, o encapsulamento urbano.



Mariana Corteze

é artista-pesquisadora e tantas outras coisas que venham transbordar. É graduada em Estudos Artísticos pela Universidade de Coimbra (Portugal) e em Artes Visuais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), onde atualmente é mestranda em Poéticas Visuais.

maricorteze@hotmail.com

www.behance.net/marianacorteze







Lucia M. A. Ferreira, Fernando Augusto Souza Pinho, Andréa Rodrigues, Edinamária Mendonça e Marcelo Benedicto Ferreira

Memória e mídia no discurso sobre a cidade

o Grupo *Discurso & Cidade*

SOBRE AS ORIGENS

O grupo de pesquisa **Discurso & Cidade** foi formado no segundo semestre de 2010, sob a coordenação da Profa. Dra. Lucia Ferreira, no âmbito do projeto de pesquisa “Discurso, sujeito e memória: nas tramas dos sentidos sobre o Rio de Janeiro”, apoiado pelo CNPq e pela CAPES. Concebido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGMS/UNIRIO), na qual são desenvolvidos estudos no campo do conhecimento interdisciplinar, este projeto de pesquisa se propôs a investigar especificamente a constituição da memória social segundo a perspectiva da linguagem.

Se considerarmos que é pela linguagem que se formam as culturas, precisamos admitir também que será a linguagem que poderá nos propiciar uma via privilegiada de acesso à compreensão dos mecanismos e recursos que utilizamos para construir a memória, a subjetividade e as configurações identitárias a ela relacionadas. Isto significa dizer que é nas interações cotidianas, nas práticas discursivas em que

nos engajamos, nas narrativas que permeiam os diálogos que mantemos com nossos interlocutores, nos textos que lemos e escrevemos e nas imagens com que interagimos que criamos as referências que irão constituir a memória e as construções coletivas mais estabilizadas, tais como as crenças e tradições, porém também passíveis de desestabilizações e de mudanças (Ferreir, 2005).

Ao registrar aquilo que lhe é contemporâneo, a mídia, em especial a jornalística, acaba por legitimar-se como lugar de saber, exercendo uma determinação nos sentidos, participando da constituição das subjetividades e da ação política e construindo os lugares a partir dos quais muitas vezes nos posicionamos como indivíduos. Funcionando em diferentes dimensões temporais simultaneamente, ao mesmo tempo em que nos oferecem uma interpretação da atualidade, as narrativas jornalísticas ressemantizam o passado e apontam, entre os acontecimentos da atualidade, aqueles que vão ser lembrados no futuro. O acontecimento será sempre discursivizado, tomado em redes de memória, construindo saberes e, neste movimento, promovendo alguns sentidos e silenciando outros,

Lucia M. A. Ferreira

é doutora em Linguística (UFRJ) e professora aposentada do PPGMS/UNIRIO.

lmaferreira2@gmail.com

Fernando Augusto Souza Pinho

é doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), em estágio de pós-doutorado na PUC-Campinas.

fernandopinhossa@yahoo.com.br

Andréa Rodrigues

é doutora em Linguística (PUC-Rio), com pós-doutorado em Memória e Linguagem (UNIRIO) e professora adjunta da UERJ.

andrearodrigues.lettras@gmail.com

Edinamária Mendonça

é mestre em Memória Social (UNIRIO) e professora substituta do curso de Produção Cultural e de Cinema da UFF.

edinamaria_mendonca@hotmail.com

Marcelo Benedicto Ferreira

é doutor em Memória Social (UNIRIO) e jornalista no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

marcelobenedictoferreira@gmail.com



Imagem 1:
O videoclipe *Favela Fashion Week* como modo de discursivização da periferia foi um dos objetos de análise do grupo Discurso & Cidade.

construindo uma memória que aponta para o futuro – uma **memória do futuro** (Mariani, 1988). Portanto, nessa viés, o projeto de pesquisa “Discurso, sujeito e memória: nas tramas dos sentidos sobre o Rio de Janeiro” teve como objetivo a descrição e a análise das diferentes formas de discursivização/inscrição da cidade do Rio de Janeiro no discurso jornalístico (praticado tanto pelos meios de comunicação hegemônicos, brasileiros e estrangeiros, quanto pelo jornalismo alternativo) e dos modos de constituição do sujeito que enuncia esses dizeres, o que configurava, em síntese, o exame dos sentidos que constituem uma memória da cidade.

Portanto, o objeto da pesquisa foi constituído no entrecruzamento entre diferentes campos do saber, em especial o campo dos estudos da linguagem e o dos estudos da memória social, além dos campos do político, do histórico e do cultural. Cabe, neste momento, delinear algumas categorias de análise, que constituíram a base de nossa experiência intelectual coletiva, a saber: a **memória social**, o **discurso** e a **mídia**.

A MEMÓRIA SOCIAL

O estudo da memória como fenômeno social foi inicialmente desenvolvido por Maurice Halbwachs na primeira metade do século XX¹. Distanciando-se da oposição entre o individual e o coletivo, Halbwachs formulou o conceito de memória coletiva, segundo o qual os acordos tácitos entre os indivíduos, bem como o caráter dinâmico da memória em suas relações com a lembrança e o esquecimento, estariam presentes na base do funcionamento das sociedades

¹ Suas obras *Les cadres sociaux de la mémoire* e *La mémoire collective* foram publicadas em 1925 e 1950, respectivamente.

modernas. Ao longo do tempo, o conceito de memória coletiva foi apropriado e res-semantizado, a partir de posições teóricas distintas, e associado a outros construtos teóricos. Os estudos desenvolvidos especificamente no PPGMS/UNIRIO, e que serviram de matriz para nossas reflexões, interpretam a memória social como “inserida em um campo de lutas

e relações de poder, configurando um contínuo em-bate entre lembrança e esquecimento” e, conseqüentemente, como um conceito “complexo, inacabado, em permanente processo de construção” (Gondar, 2005, p. 7).

MEMÓRIA E DISCURSO

Em sua reflexão sobre o papel da memória, Pêcheux (1999, p. 50) nos coloca diante de uma pergunta instigante: em quais condições um acontecimento histórico “poderá vir a se inscrever na continuidade interna, no espaço potencial de coerência próprio a uma memória”? No âmbito da Análise do Discurso (AD)², a memória é condição para o dizer, é a memória discursiva, o interdiscurso que “disponibiliza dizeres que afetam o modo como o sujeito significa em uma situação discursiva dada” (Orlandi, 2003, p. 31).

Para responder à questão posta por Pêcheux é preciso considerar os aspectos discursivos que propiciam a inscrição dos acontecimentos na memória, aqui entendida não como uma representação coletiva, mas como um processo histórico, uma (re)construção que se dá no constante movimento da vida social e que resulta, portanto, de tensões e disputas de interpretações. Não se trata, contudo, de ver a memória como evolução no tempo, nem como um processo de perda de referências. Pelo contrário, a reatualização da memória pressupõe um movimento constante de (re) construção do passado, que envolve esquecimentos,

² Às vezes chamada de Análise do Discurso Francesa, a AD é aqui considerada como uma análise dos discursos que segue as formulações fundadoras feitas pelo filósofo francês Michel Pêcheux (entre os anos 1960 e 1980) e as contribuições de Eni Orlandi (a partir dos anos 1980, no Brasil) e dos pesquisadores por ela formados, as quais constituíram e constituem o “campo brasileiro da análise do discurso” (Indursky, 2006, p. 66).

ressignificações e disputas e que também aponta para uma memória do futuro.

Entendemos o discurso como prática social, como construção de efeitos de sentido entre locutores. A análise do discurso se dá no exame de seus processos de produção, no âmbito de formações ideológicas e discursivas que se afiguram como matrizes de sentido, regulando o que o sujeito pode e deve dizer, mas também o que não pode e não deve ser dito (Pêcheux, 1999, 2006, 2009; Orlandi, 2003).

Embora o sujeito do discurso estabeleça uma relação ativa no interior de uma formação discursiva, ele não é, contudo, totalmente livre e se constitui sempre a partir de sua relação com o outro, não sendo nem fonte única de sentido nem o elemento do qual se origina o discurso; assim como é determinado, ele também afeta e determina a sua prática discursiva.

MEMÓRIA E MÍDIA

Na contemporaneidade a mídia se constituiu como o principal espaço de construção da memória social, na medida em que os meios de comunicação são um locus de realização do trabalho sobre as representações sociais, aqui entendidas como processos de construção de sentidos e não como reflexos da realidade. Huyssen (2000) observa que não se pode discutir memória pessoal, geracional ou pública sem considerar a enorme influência das novas tecnologias de mídia como veículos para todas as formas de memória. A mídia, entretanto, como observa o autor, não “transporta a memória pública inoentemente”, condicionando-a à sua própria estrutura e forma. Em outras palavras, as representações que nos chegam por intermédio dos meios de comunicação já nos chegam impregnadas de memória, de uma memória da constituição histórica do meio e que subjaz à representação.

Embora marcada historicamente por confrontos e alianças que orientam as interpretações e os efeitos de sentido, as operações realizadas pelos meios de comunicação nem sempre não evidentes para os sujeitos, que, sob

o efeito ideológico da evidência, tomam o discurso como expressão da verdade. Portanto, considerar que a memória pode se constituir sob diferentes modos de textualização, entre os quais a produção jornalística, significa pensar a relação de forças que permitiu sua inscrição, muitas vezes atribuindo-lhe relevância histórica em detrimento de outros sentidos que não se fixaram. Um dos efeitos de sentido do discurso

Imagem 2: Uma análise do discurso jornalístico sobre a estatística oficial brasileira esteve presente em uma das teses de doutorado produzidas no âmbito do grupo de pesquisa.

oglobo.com.br

O GLOBO

IRINEU MARINHO (1876-1925)
RIO DE JANEIRO, SÁBADO, 30 DE ABRIL DE 2011 • ANO LXXXVI • Nº 28.390
ROBERTO MARINHO (1904-2003)

Vidas reais

Reino unido pelo conto de fadas

William e Kate quebram protocolo com 2 beijos diante da multidão e príncipe dirige carro após casamento



O CASAL REAL se beija na sacada do Palácio de Buckingham, ao lado de uma mal-humorada dama de honra

• Diante de 1.900 convidados na Abadia de Westminster, um milhão nas ruas de Londres e uma audiência nas redes sociais maior que a do tsunami no Japão, o príncipe William casou-se ontem com a plebeia Kate Middleton, num espetáculo de pompa e cerimônia que não deixou de ter a emoção de uma solenidade íntima. O casal quebrou o protocolo ao trocar dois beijos na sacada do Palácio de Buckingham e ao sair num Aston Martin, modelo usado por James Bond, com William ao volante. O vestido de Kate, um segredo guardado a sete chaves, surpreendeu pela simplicidade e agradou a todos. A princesa Diana, mãe do noivo morta em 1997 num acidente de carro em Paris, foi lembrada com músicas. **Páginas 46 a 50**

O Brasil avança, mas lentamente

Censo mostra país mais velho e feminino; e menos branco



SEM MARIDOS: mulheres brasileiras superam em 4 milhões a população masculina, afetada pela violência

• O Brasil revelado pelo Censo 2010 é um país com mais renda, infraestrutura e educação, mas em ritmo lento de melhoria. Entre os maiores problemas, o saneamento básico: só 55,5% dos domicílios têm acesso à rede de esgoto. A taxa era de 47,3% em 2000 e 35,3% em 1991 — na Era Lula, o avanço nesse setor ocorreu, portanto, num ritmo menor que nos anos 90. Para especialistas, no quadro atual de investimentos, só em 2070 o Brasil poderá sonhar com 100% de acesso a esgoto. Num país mais urbano, mais feminino e mais velho, o maior crescimento é de cidades de médio porte, como Rio das Ostras, cuja população aumentou 180%. Pela primeira vez, brancos não são maioria. **Páginas 3 a 18**

Superman não é mais americano



• Um dos ícones dos EUA, o Super-Homem decidiu abrir mão da nacionalidade americana. Na última edição da revista "Action Comics", ele se disse cansado de ser visto como peão da política de Washington. **Página 51**

Obama promete ajuda contra supertornados



• Dois dias após mostrar a certidão de nascimento para provar que é americano, Obama foi ao Sul do país, devastado por tornados que mataram 339 pessoas, na maior catástrofe desde o Katrina em 2005. **Página 51**

SERVIDO CABERNO

Aos 69 anos, o diretor Aderbal Freire-Filho atua como ator no monólogo "Depois do filme", no Póeirinha, espaço experimental anexo ao Teatro Póeira que abre as portas em maio.

ELA

Luciana Castello Branco



Uma viagem pelo Butão, o reino entre Índia e China onde a mulher casada pode ter mais de um marido, os gays se assumem publicamente e o cogumelo é o melhor e mais caro do mundo.

HISTÓRIA

Na véspera da decisão da Taça Rio, historiador relembra uma partida bem mais acirrada. Em 1942, em plena guerra, ucranianos e alemães se enfrentaram no Jogo da Morte. **Página 52**

PROSE & VERSO

Com exposições em Londres e Nova York, o dissidente chinês Ai Weiwei está preso desde o dia 3 pelo governo de seu país, e provoca debate sobre liberdade de expressão.

2ª Edição Metropolitana • Preço deste exemplar no Estado do Rio de Janeiro: R\$ 2,50 • Circulam com esta edição: Classificados, Segundo Caderno, Ela, Globofin, Prosa & Verso e Caderno Esportes: 196 páginas

nº 26 • ano 7 | setembro de 2016 • e-metropolis 49



Imagem 3:
As pichações de protesto em Lisboa foram também objeto de uma análise discursiva.

jornalístico, por força de sua própria institucionalização, é uma aura de objetividade e da referencialidade que lhe conferem eficácia simbólica.

DA CIDADE PARA AS CIDADES

Os integrantes do grupo Discurso & Cidade estavam filiados a diferentes instituições de ensino de graduação, pós-graduação e pesquisa, em um trabalho de parceria que visava reunir a contribuição de diferentes campos em um esforço conjunto na produção do conhecimento, bem como em sua divulgação em eventos e publicações. O grupo, ao longo de seu período de existência (2010-2015), foi assim composto: Prof^a. Dr^a. Lucia M. A. Ferreira (PPGMS/UNIRIO), líder do grupo de pesquisa; Prof^a. Dr^a. Andréa Rodrigues (UERJ), Prof^o. Dr. Nilo S. S. Gomes (ECO/UFRJ), Dr. Fernando Augusto Souza Pinho (IPPUR/UFRJ), Doutor Marcelo Benedicto Ferreira (PPGMS/UNIRIO), Doutoranda Ângela de Aguiar Araújo (IEL/UNICAMP), Doutoranda Edinamária Mendonça (PPGMS/UNIRIO), Mestre Iris Agatha de Oliveira (PPGMS/UNIRIO) e Victor Hugo Vasconcelos (bolsista CCH/UNIRIO).

A partir do marco fundador estabelecido pelo

projeto de pesquisa “Discurso, sujeito e memória: nas tramas dos sentidos sobre o Rio de Janeiro”, os membros do grupo **Discurso & Cidade**, graças à sua formação em diferentes campos disciplinares (Linguística, Comunicação Social/Jornalismo, Ciências Sociais, Planejamento Urbano e Regional) e suas pesquisas individuais, ampliaram a perspectiva de análise para outras cidades, formando um coletivo que, em síntese, buscou examinar os sentidos sobre o acontecimento contemporâneo da cidade e suas inscrições em diferentes materialidades discursivas (imprensa, cinema, fotografia, pichação, entre outras). Passamos, então, da questão inicial, específica, sobre **como a cidade do Rio de Janeiro é significada no discurso jornalístico** para uma questão ainda mais complexa e universal: **como a cidade é/foi significada em diversas materialidades discursivas?**

Compreendemos, na perspectiva da AD, a cidade como um espaço particular de interpretação, um espaço onde os sujeitos se interpretam e interpretam a cidade, a qual, por sua vez, impõe determinados gestos de interpretação (Orlandi, 2001; 2004). Ou seja, para além de sua conformação física, para além de um conceito geográfico, para além de uma noção jurídica, a cidade introduz uma dimensão da representação sensível de suas formas. Interessa, portanto, não só a dimensão visível, mas o seu sentido, como

isso significa e para quem significa. A cidade seria, então, esse “espaço simbólico trabalhado na/pela história, um espaço de sujeitos e de significantes” (Orlandi, 2004, p. 32). Aí reside uma outra forma de compreender a cidade: a partir da noção de que ela é instituída e constituída no/pelo discurso e que, por isso mesmo, através do discurso, a cidade estabelece relações de significação que aliam sujeito, história e língua.

Como principal dinâmica de funcionamento, o grupo realizava reuniões periódicas, de caráter quinzenal ou mensal, para discussão de obras que ampliavam o embasamento teórico das pesquisas. Além de autores do campo da Análise do Discurso, como Eni Orlandi, Sophie Moirand, Bethania Mariani, Nilton Milanez, lemos também textos de filósofos como Giorgio Agamben, Slavoj Žižek, Christoph Turcke e Dany-Robert Dufour. Em paralelo aos encontros para leitura e debates, os membros do grupo participaram também de cursos de extensão e dos principais eventos acadêmicos em diferentes áreas do conhecimento. Uma significativa e numerosa produção intelectual (artigos, participação em mesa-redonda, exposições fotográficas, dissertações de mestrado, teses de doutorado, entre outras) foi resultante desse período e, considerando os limites deste texto e os seus objetivos (entre eles, nosso principal objetivo aqui é o de registrar uma estimulante e frutífera experiência acadêmica e coletiva), sugerimos às pessoas interessadas em mais informações e nos textos por nós produzidos que consultem o blog do grupo **Discurso & Cidade** em <https://discursoecidade.wordpress.com/>.

Atualmente, com a aposentadoria da Profa. Lúcia Ferreira, o grupo prepara-se para retomar suas discussões, considerando os novos objetos de pesquisa de seus integrantes, com a ideia de continuar promovendo a leitura e o debate a partir de textos que abordem as complexas relações entre discurso, memória, cidade, ensino, mídia e imagem.

REFERÊNCIAS

GONDAR, Jô. “Quatro proposições sobre

memória social”. In: GONDAR, Jô; DODEBEI, Vera L. D. (orgs.) *O que é Memória Social?* Rio de Janeiro: Contracapa, 2005. p. 11-26.

FERREIRA, Lucia M. A. “As práticas discursivas e os (im)previsíveis caminhos da memória”. In: GONDAR, Jô; DODEBEI, Vera L. D. (orgs.) *O que é Memória Social?* Rio de Janeiro: Contracapa, 2005.

INDURSKY, Freda. “O texto nos estudos da linguagem: especificidades e limites”. In: ORLANDI, Eni; LAGAZZI-RODRIGUES, Suzy (orgs.). *Discurso e textualidade*. Campinas: Pontes, 2006.

MARIANI, Bethania. *O PCB e a imprensa: os comunistas no imaginário dos jornais 1922-1989*. Rio de Janeiro: Revan; Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

ORLANDI, Eni. “Apresentação: Cidade atravessada”. In: ORLANDI, Eni. P. (org.). *Cidade atravessada*. Campinas: Pontes, 2001.

_____. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2003.

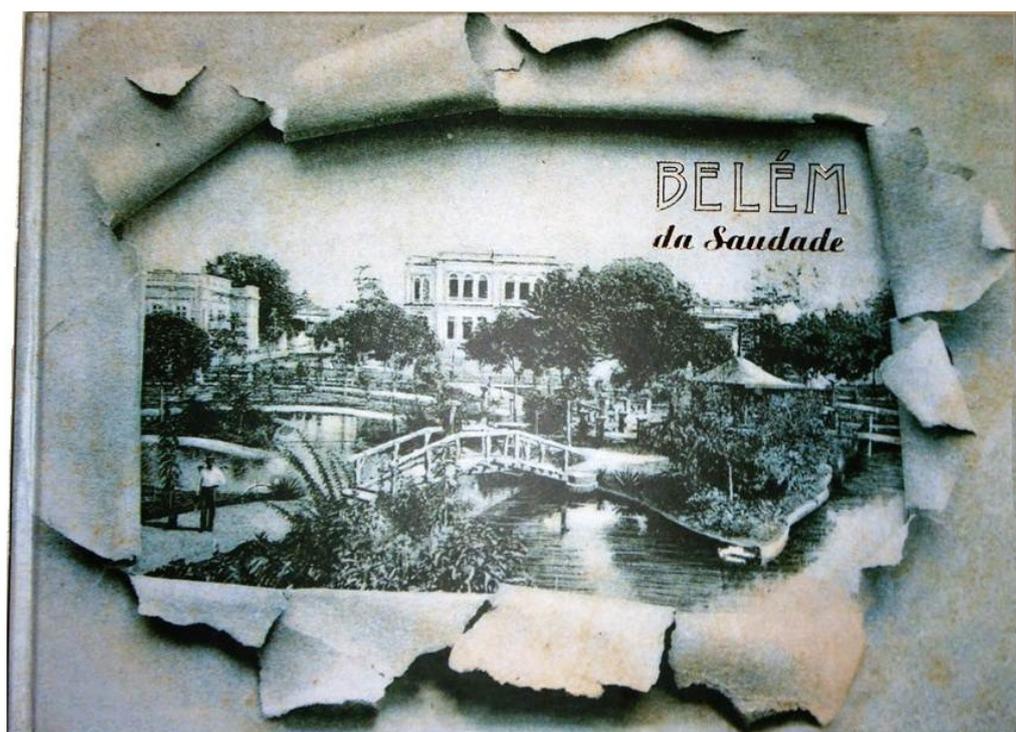
_____. *Cidade dos sentidos*. Campinas: Pontes, 2004.

PÊCHEUX, Michel. *Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. 4. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2009.

_____. *O discurso: estrutura ou acontecimento*. 4. ed. Campinas: Pontes Editores, 2006.

_____. “Papel da memória”. In: ACHARD, Pierre et al. *Papel da memória*. Campinas: Pontes, 1999. ■

Imagem 4:
Outra tese de doutorado tratou dos dizeres sobre a memória e saudade em Belém.




 Ruben Katzman

Ofício de sociólogo lançando luzes sobre zonas obscuras da realidade social

Em novembro de 2015, o sociólogo argentino Ruben Katzman gentilmente concedeu-me a entrevista que está transcrita abaixo. A entrevista ocorreu no Saguão de um hotel em Copacabana, Rio de Janeiro, onde se encontrava hospedado, quando veio ao Brasil para participar de um Seminário promovido pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). A lucidez e a facilidade com que articulava temas tão amplos e, ao mesmo tempo, complexos são demonstrados pela sua formação sólida e experiência no ofício sociológico de mais de quatro décadas.

Posteriormente à realização da entrevista, o referido sociólogo nos mandou uma nota sobre vulnerabilidade, intitulada “La noción de vulnerabilidad y sus ambigüedades”, decorrente de reflexões feitas tendo como referência a segunda pergunta respondida nesta entrevista, mas que fora ampliada devido à participação em uma oficina de trabalho sobre pobreza e vulnerabilidade promovido pelo CIESAS do

México, neste ano de 2016. Devido sua extensão e inestimável valor, o corpo editorial de e-metropolis optou por publicá-la como uma separata da entrevista. Mesmo assim, ressalto que a leitura dessa nota contribuirá muito para a compreensão das ambigüedades em torno da noção de vulnerabilidade e dos desafios de elevá-la à dimensão de conceito.

Fica, portanto, o convite para apreciação da entrevista e também da nota de Ruben Katzman.

MARCELO RIBEIRO - O senhor poderia falar sobre sua trajetória acadêmica e profissional? Como se deu o interesse pela sociologia e, em especial, pelos estudos urbanos?

RUBEN KATZMAN – Bom, imagino que tenha sido uma casualidade. Eu estudava engenharia industrial e num momento onde percebi que não teria que fazer serviço militar na Argentina, por problemas nos meus pés, decidi que teria um ano livre para explorar

Ruben Katzman

é sociólogo, argentino, ex-diretor do Programa de Pesquisa sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai.

Entrevista realizada por

Marcelo Gomes Ribeiro

é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/ UFRJ, Pesquisador do Observatório das Metrôpoles.

Tradução e Revisão: Pedro Paulo Machado Bastos

outras coisas. E fui à sociologia, para ver o que era. O professor principal com quem eu tive a primeira experiência na área foi Gino Germani, um sociólogo de origem italiana que se radicou na Argentina. Eu fiquei muito impressionado. Então entrei para a Sociologia na Universidade de Buenos Aires. Mais tarde, essa Universidade me ofereceu uma bolsa para fazer meus estudos de pós-graduação na Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (Flacso). Eu fiz meu mestrado em sociologia. O diretor da Flacso era Peter Heintz, um suíço, especializado em Teoria que seguia muito a linha de Robert Merton. Em metodologia tive como professor Johan Galtung, um norueguês, não sei se vocês o conhecem; ele tem uns livros de metodologia que são muito bons.

Quando saí da Flacso, no ano de 1965, me incorporei a um projeto na Argentina que consistia na construção de um Centro de Ciências em Bariloche; se chamava Fundação Bariloche. Aí conviviam ciências físicas, ciências biológicas e ciências sociais. Formamos um grupo de quatro sociólogos – Manuel Mora y Araujo, Nilda Sito, Simon Schwartzman, que vocês conhecem bem, e eu. Fomos, então, à Bariloche donde demos início a um centro de investigação e docência de pós-graduação em ciências sociais.

Em 1967, Peter Heintz, que havia voltado para Suíça, me chamou para passar um ano lá. E eu fui, para ser em parte professor, em parte pesquisador. Peter Heintz, falecido em 1983, era um grande professor. Eu estava muito entusiasmado com a sua forma de fazer teoria. Ele me introduziu, pela primeira vez, o que Merton chamava de teorias de alcance médio.

Terminando minha estadia na Suíça, um professor norteamericano, David Nasatir, a quem havia conhecido em Buenos Aires, me convidou para ir a Califórnia. Nasatir era diretor do Survey Research Center da Universidade da Califórnia, em Berkeley, e me ofereceu trabalho nesse centro. Eu fui para lá. Em Berkeley, postulei uma bolsa para fazer o doutorado e consegui. Então, me pus a fazer o doutorado, mas fiz um mestrado primeiro, passando a ter dois mestrados. Estive envolvido nisso até que completei os exames para o título de doutorado e comecei a me dedicar à tese. Meus orientadores de tese foram Arthur Stinchcombe y Neil Smelser e meu tema era os movimentos sindicais na Argentina.

Enquanto me encontrava como professor visitante em Port Jefferson, New York University, me envolvi com o projeto da minha tese e a partir daí me chamaram para o Conselho Latino Americano de Ciências Sociais, que estava sendo formado, e assumi a coordenação de uma comissão de trabalho sobre movimentos populares na América Latina, tema da

minha tese. Estive trabalhando com isso e avançando no livro, mas com muitas viagens e trabalhos na Fundação Bariloche, ou seja, viajando muito para outros países, tanto pela Comissão como por outros tipos de solicitações. E não conseguia avançar muito com a tese. E nisto chega o ano de 1975, sem que eu tivesse conseguido terminá-la. Eu justamente com o objetivo de terminar a tese, aceitei o convite de um amigo da New York University para começar a trabalhar lá com a pesquisa. Algum tempo depois, recebi uma comunicação da Fundação Bariloche avisando-me para que eu não voltasse à Fundação, por um problema político. Eram tempos muito agitados na Argentina. [O fato é que] o irmão de um amigo meu havia participado de um ataque [de guerrilha] e por contatos foram chegando até o meu amigo, que não tinha nada a ver com a história, e até a mim, porque tínhamos uma conta conjunta no banco. Então foram ao meu escritório, revistaram tudo. Eu fiquei mais três ou quatro meses com a minha família nos Estados Unidos até que se resolveu a situação e pude finalmente voltar.

Quando voltei, a situação já estava solucionada, mas o clima político seguia muito complicado. Depois do golpe militar de 1976, o ambiente da Fundação Bariloche chamava a atenção dos grupos militares locais. A Fundação era uma flor exótica dentro desse mundo pequeno. Então houve inspeções e algumas prisões. Eu estava muito intranquilo. Decidimos, com minha senhora, irmos para outro país. E nesse momento tinha duas opções: uma era o Colégio de México e a outra era a Cepal, em Santiago de Chile. Elegi a Cepal porque era mais perto e porque, na minha impressão, o golpe militar iria durar só seis meses ou algo assim. Bom, acabou não sendo como eu esperava.

Como resultado fiquei na Cepal por 25 anos. Inicialmente fui alocado na chefia de estatísticas sociais para fazer o anuário de estatísticas demográficas e sociais da Cepal e de distintos tipos de publicações ligadas fundamentalmente a indicadores sociais, entre eles a pobreza e a insatisfação ou satisfação das necessidades básicas. E essas foram as minhas primeiras publicações na Cepal. Tinham a ver com algo que, em algum momento, chamaram de método complexo de medição da pobreza, combinando indicadores de pobreza com indicadores de satisfação de necessidades básicas, e permitindo uma classificação mais completa, respeitando a heterogeneidade da situação.

Com o passar do tempo fui para a Divisão de Desenvolvimento Social, local mais adequado para estar do que o anterior. Aí começou minha preocupação com as limitações teóricas dos marcos que orientavam as medições de pobreza e a satisfação das

necessidades básicas. Comecei a pensar numa outra forma de olhar a situação dos setores sociais com mais desvantagens ou da vulnerabilidade. Esse olhar me levava a considerar um portfólio multidimensional de ativos dos domicílios, mas sempre tomando em conta também as estruturas de oportunidades que oferecia o Estado, o Mercado e a Comunidade em cada contexto.

Nesse momento, a Cepal me deu a chance de ir para o escritório do Uruguai. Eu tive interesse pelo escritório do Uruguai em parte porque gostava do país, em parte porque tinha amigos e colegas, como Carlos Filgueira, com quem havia trabalhado e gostava muito de trabalhar. Com ele seguimos adiante com essa ideia de vulnerabilidade, a que finalmente se desembocou no livro “Activos y Estructura de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”.

Eu fiquei envolvido na Cepal até os 60 anos, a idade-limite para se aposentar. Foi quando a Universidade Católica do Uruguai me ofereceu a oportunidade de criar um centro de pesquisa, o IPES, sobre pobreza e exclusão social. Para mim, era a oportunidade ideal porque voltaria a aterrissar num lugar acadêmico e porque, além disso, poderia fazer muitas das coisas que eu já queria ter feito antes, mas que, as responsabilidades como diretor do escritório da CEPAL no Uruguai me impediam atender com a profundidade necessária. Aceitei com prazer.

Lá estive quase 10 anos, mas já aplicando o enfoque AVEO (Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades) para distintos problemas. Entre eles, particularmente, o problema de segmentação de estrutura de oportunidades.

No ano de 2009, por razões familiares voltei para Santiago. Lá, eu estive em contato com alguns projetos da Universidade Católica, especialmente com os do Instituto de Estudios Urbanos, sempre na mesma linha com o problema de segmentação de estrutura de oportunidade, mas especialmente nesse caso com o problema de segregação urbana. Bom, e nisso sigo. Hoje em dia atuo mais em consultoria, conferências e cursos sobre AVEO em vários países, rotina que me mantém muito atarefado. Bom, esta é a minha trajetória.

MR - Quais foram os desafios teóricos e metodológicos para a formulação desse enfoque analítico “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades”?

RK – Vou começar pelos mais óbvios, que são os problemas metodológicos. Atualmente, há muitas discussões em torno do tema vulnerabilidade. Bour-

dieu fala sobre a existência de um mercado de palavras, onde há alguns termos sobre os quais todo mundo compete para outorgar um significado preciso. A ideia é tentar influenciar no processo que vai da noção ao conceito. O conceito é um fenômeno com causas e consequências únicas, um embrião de teoria. A noção é mais ambígua, algo que tem a pretensão de tentar vir a ser um conceito. Então, a discussão sobre a noção de vulnerabilidade exige identificar a melhor trajetória para transformá-la em um conceito.

A partir de nosso olhar, a vulnerabilidade está associada a um desajuste entre o portfólio de ativos e os requerimentos para aproveitar a estrutura de oportunidades, qualquer que seja a esfera, podendo ser tanto a do Estado como a do mercado, como a da comunidade. Assim sendo, constatava-se uma aproximação da vulnerabilidade a um conceito. Porém, a vantagem das outras versões sobre o que seria vulnerabilidade era permitir uma medição, versão quase multidimensional da pobreza. Quando estive analisando a proposta que, nesse caso, estávamos mensurando, a vulnerabilidade, em princípio, parecia ser algo que tinha mais a ver com a pobreza. Alguns simplesmente denominam-na pela renda por cima da linha de pobreza. Esse é um grande atrativo, por ter uma medição fácil. Coloca numa certa dimensão todas as coisas em cima da pobreza. Existe aí um risco de cair na pobreza. Isto era muito claro, por exemplo, em um dos últimos documentos do Banco Mundial, que distingue três grupos – pobres, vulneráveis e classes médias emergentes ou setores médios emergentes. Quais as diferenças entre uns e outros? Renda, nada mais. Renda por debaixo da linha da pobreza, sendo a vulnerabilidade um pouco mais do que isso. Os setores médios emergentes têm pouca probabilidade de serem vulneráveis ou pobres. Então, do ponto de vista metodológico, para essa noção de vulnerabilidade a dificuldade é de medição.

Mas, nós não pensamos apenas como medição, pensamos também num enfoque que possa iluminar zonas obscuras da realidade social, que fosse importante por seu potencial heurístico, por sua capacidade de permitir a exploração de várias áreas. Aplicamos o enfoque da vulnerabilidade a temáticas como as de problemas de família, de educação, de emprego. Sobre cada um desses “problemas”, saiu um livro. Sem falar no problema de segregação e em outros problemas essenciais. A ideia é um enfoque. Então a medição se traslada a problemas específicos que eu não estudar com esse enfoque. Isto do ponto de vista metodológico. Digo isso porque recebo e-mails, principalmente de pessoas que estão trabalhando para governos, perguntando sobre os problemas de como fazer medições. Aliás, eu escrevi um trabalho sobre

isso publicado na revista da Cepal chamado “Notas sobre a medição da vulnerabilidade” onde exponho os problemas que surgem ao longo desse processo.

A respeito dos problemas teóricos, eu diria que uma das dificuldades tem a ver com a da tipologia de ativos. Porque nós consideramos apenas os mais simples, os ativos físicos, financeiros e não financeiros; os ativos de tipo humano, como características de saúde e as de educação. Porém, há outras coisas contidas, em tipologias mentais, digamos assim, como, por exemplo, a convicção de que os esforços se associam a conquistas. Para uma pessoa é muito importante que ela esteja convencida de que pode conseguir ou não coisas com seus próprios esforços. Então, o que fizemos? Deveríamos considerar isso como um item do capital humano ou não? E, do mesmo modo, se a capacidade de empatia também seria um item do capital humano, e por aí vai. Há alguns limites difusos nisso tudo. Outra coisa a ser mencionada: o capital simbólico de Bourdieu. Essa ideia de que existem símbolos importantes numa sociedade que valoriza o status, deve ser inclusa ou não como item? E isso que o próprio Bourdieu chama de capital cultural, algo que, em algumas medições, se tenta mensurar através da quantidade de livros que alguém tenha em sua residência ou por meio do número de visitas a bibliotecas ou a museus; deve ou não ser incluso? Neste sentido, temos o capital social. Há um capital social coletivo e um capital social individual. Cada um desses apresenta desafios. Agora, eu creio que esses desafios específicos da tipologia de ativos conseguem ser resolvidos nos casos particulares em que se está estudando. Por exemplo, no caso em que se está estudando o problema da educação, os pais são atraídos por algumas escolas pelo fato de que nessas escolas a qualidade de ensino é boa. Porém, é também importante levar em conta o potencial dessas escolas como “berço” de capital social, em perceber que tipo de pessoas frequenta essa escola e que possibilidade tem seus filhos de obterem benefícios pelo contato com seus companheiros. Leva-se em conta também o capital simbólico no sentido do que representa esse estabelecimento na comunidade, “meu filho está em tal colégio e não em outro”. Também é importante a questão da segurança. Enfim, cada investigação específica requer desagregar a noção de alguns ativos, atentando para que tipo de atributos particulares esse âmbito que estou estudando.

Agora, seguindo na mesma linha, uma das coisas que enfrentamos é: o que fazemos com os direitos? Por exemplo, se eu for falar de capital cidadão, como incluiríamos nessa categoria tudo o que se refere aos avanços da cidadania social? Se podemos falar de algo assim, também nos damos conta dos mesmos proble-

mas que tem em torno do capital social, porque o capital social não é algo possuído por alguém, mas algo que está instalado em redes, em que os agentes têm que ter a capacidade de mobilizar. Da mesma forma pode-se apontar o capital cidadão; não se pode falar em direito cidadão, pois o cumprimento desse direito depende de uma agência. Na realidade, quando diz que se tem direito, não se percebe que a aplicação do mesmo está sob o controle de outras instâncias. Enfim, esse tipo de desafios aparece constantemente nas nossas investigações. E, com isso, conseguimos ampliá-las... Tenho ministrado cursos de AVEO quase constantemente, mas procurando dar um tom diferente a cada um deles. É como pensar nesses diretores de arte que dirigem sempre a mesma obra. A pergunta é: qual o prazer de repetir sempre a mesma obra? O prazer está justamente nisso, em dar novos matizes, novas sombras, novos desafios, ver como eles se articulam...

MR- Quais são os desafios atuais para a superação da pobreza urbana na América Latina? E qual o papel das grandes cidades frente a esses desafios, considerando que as grandes cidades não são apenas palco desta realidade, mas também veículos da condição urbana?

RK – Minha impressão é a de que os grandes desafios têm a ver com avanços reais da cidadania social sobre bases universais. Creio que nas últimas décadas temos visto na América Latina um maior avanço nesta ideia de direitos. Porém, na prática são muitos os segmentos da população que não contam com os recursos e as condições para tornarem mais efetivos esses direitos. Então, é desafiador gerar tais condições. Há muitas políticas hoje em dia que pretendem salvar esses segmentos, sendo, talvez, as principais delas políticas de transferências condicionadas de recursos, como os subsídios. Há muitas ações desse tipo. O fato é que essas ações não geram capacidades autônomas para que os domicílios possam melhorar suas condições de vida.

Do ponto de vista do papel da cidade, vocês sabem que as cidades, junto ao seu crescimento, têm duas consequências contraditórias. De um lado, tanto o trabalho como o direito de viver em âmbito densificados facilita a aprendizagem da convivência das desigualdades. Não há possibilidade de aprendizagem da convivência das desigualdades quando a população está dispersa, como a população dispersa em áreas rurais. Quando se vive dentro de uma cidade, a promessa de cidade é sempre a possibilidade dessa aprendizagem da convivência das desigualdades.

Por outro lado, surge o efeito oposto, porque as cidades também favorecem o processo de mercantilização dos serviços. E com a mercantilização dos serviços aumenta a segmentação em distintos âmbitos da ação: no mercado de trabalho, de ensino e lugares de residência. Quais os problemas com isso? É que as segmentações geram muitas resistências para o avanço da cidadania social sobre bases universais. Na realidade, as segmentações produzem setores com mais privilégios do que outros, em cada campo, no campo do trabalho, no campo educativo e no campo residencial. E esses privilégios costumam ativar uma espécie de reprodução ampliada das desigualdades, porque as segmentações estão conectadas umas com as outras, ou seja, ir a uma determinada escola faz com que suas possibilidades no mercado de trabalho sejam umas, e as oportunidades ocupacionais também incidem nas possibilidades de residir em determinadas zonas. Isso se chama de reprodução ampliada de desigualdades. Desse ponto de vista, as cidades sempre se veem com um dilema – algumas têm que tomar decisões sobre a forma como elas serão organizadas: como favorecer a aprendizagem da convivência nas desigualdades, cujas implicações são muito importantes para o fortalecimento da democracia, para a emergência de coalizões entre classes médias e classes baixas, sociais e políticas? Como fortalecer isto tudo com o objetivo de mitigar e amortizar os impactos da mercantilização e da segmentação dos serviços, já que à medida que isso se ativa as possibilidades dos setores populares, dos pobres, passam a ficar muito limitadas. A possibilidade de mobilidade social se vê muito limitada.

MR - Na primeira década do século XXI, vários países latino-americanos, em maior ou menor grau, voltaram a experimentar políticas macroeconômicas desenvolvimentistas, em direção contrária à experiência neoliberal dos anos 1990. O senhor concorda com essa afirmação? E nesse contexto, como o senhor avalia a relação entre a condição urbana e a cidadania?

RK – Efetivamente, eu creio que esteja havendo em alguns países da região uma reação aos programas neoliberais. Creio que até o momento ocorreram algumas contribuições muito importantes para enfrentar as situações de riscos, como as que afetam a terceira ou quarta idade, os desempregados, os informais e a infância em domicílios vulneráveis. Fora isto, minha impressão é que muitas dessas medidas correm o ris-

co de estarem às voltas com uma dinâmica clientelista. Creio que também exista uma espécie de aproveitamento perverso desta articulação entre pobreza, programas sociais, subsídios e, especialmente, clientelismo político. Clientelismo político através de tino político, que explora o controle e a concessão deste tipo de subsídios com fins eleitorais. Creio que seja um grande perigo e, neste momento, temos evidências claras de que não é só um perigo virtual, mas algo que está acontecendo. Vemos, na realidade, dois perigos: por um lado, o não fortalecimento das capacidades autônomas dos domicílios para melhorar as suas condições de vida; por outro lado, a dependência dos sistemas clientelistas, que tem a ver muito com questões eleitorais. Isto está muito relacionado com a segunda parte da tua pergunta, referente à noção de cidadania, porque novamente a cidadania implica em direitos. E o cumprimento desses direitos se vê limitado quando há uma participação de tipo clientelista, com controle de tipo clientelista, na concessão e no cumprimento desses direitos.

MR - Para o senhor há uma mudança das matrizes socioculturais nos países da América Latina dos anos 1990 para hoje?

RK – Sim, me parece muito claro que há. Creio que por todos os lados exista uma espécie de revolução de expectativas, que tem a ver com o processo de urbanização. Recordemos que a América Latina, nos anos 1950, tinha menos de 50% da população urbana, em geral; hoje em dia deve estar em 75% ou 80%, com países que estão com mais de 90%. A urbanização consiste em dizer que as pessoas entram em contato de modo muito mais intenso umas com as outras e com seus meios. Estão mais informadas. A revolução educativa também é formidável. Assim como os meios de comunicação. E, finalmente, também há a incorporação ao discurso eleitoral quanto à legitimidade de direitos. Existe uma expectativa muito forte pela implementação desses direitos, e ela está permeada por várias informações.

Assim sendo, a legitimidade dos velhos regimes, em geral, hoje em dia está muito em baixa, inclusive em países como a Bolívia, isso é muito claro. A Bolívia é um país que sofreu uma revolução cultural. E apostou no caráter étnico como epicentro do seu imaginário coletivo junto a um presidente que dispõe de um apoio popular muito grande. Há os casos, também, de outros países andinos onde os regimes hierárquicos cujos superiores tinham pretensão justamente de “superioridade” considerada legítima, mas isso já não funciona assim. Eu acho que hoje em dia,

como você bem disse, nos últimos 20 ou 30 anos, tem havido mudanças formidáveis que explicam a resistência pelos setores subordinados a qualquer pretensão de superioridade dos de “cima”. Creio que seja essa a razão de que tudo isso esteja ocorrendo em contextos democráticos. Agora estamos vendo as dificuldades que a democracia tem para resolver esses problemas internos.

MR - Que recomendações ou sugestões o senhor daria para as novas gerações de investigadores poderem adquirir uma formação sólida num mundo onde se transformou de modo intenso a relação espaço-tempo, com novas tecnologias da informação e da comunicação. Ou seja, neste contexto de mudanças tão intensas, como formar investigadores com formação sólida?

RK – Esta é uma pergunta difícil. Creio que é muito importante transmitir aos estudantes a confiança em suas próprias intuições sociológicas e reduzir sempre que possível a dependência com o escrito, ou seja, forçar-se sempre a definir um problema que ele sinta internamente, direto do coração. Trata-se de um problema importante, infundir confiança nessas intuições e ajudar a desenredar essa questão. A segunda coisa é conhecer as grandes narrativas: o que diz Durkheim, o que diz Weber, o que diz Marx. Porém,

de maneira a orientar essas investigações com base nessas ideias da teoria de alcance médios. Ou seja, teorias que permitam diretamente derivar perguntas que possam ser investigadas com dados. Ou seja, “baixar um pouco à terra”, mantendo contato com as grandes narrativas, mas ao mesmo tempo mantendo-se nesse nível médio, nessa “nuvem” de teorias de alcance médio, onde existam possibilidades efetivas de falsificar o que eles pensam com base na informação que se está recolhendo. Quanto aos problemas específicos, creio que estes problemas da confrontação entre processos de segmentação progressiva das estruturas sociais urbanas, com comunicação entre elas, são mecanismos muito sutis (...). É como se, por exemplo, frequentar um determinado colégio secundário no Chile pudesse interferir na possibilidade de uma pessoa fazer parte da elite política ou da elite econômica. Isso é uma vinculação entre a segmentação do mercado de trabalho e segmentação do mercado educativo muito evidente. Então, eu creio que a confrontação desses processos de segmentação progressiva das estruturas urbanas com aumento irreversível das expectativas dos estratos populares urbanos, esse ponto de tensão, seja um foco de atenção principal para os jovens pesquisadores: o que acontece aí? Como se formam as expectativas? Como se traduzem as expectativas? Quais são as condições para a formação de coalizões políticas entre os setores populares e setores médio-baixos? Para quê? Para enfrentar as barreiras da mobilidade que apresentam essas segmentações progressivas. ■

La noción de vulnerabilidad y sus ambigüedades

Ruben Kaztman

LA POPULARIZACION DEL TÉRMINO “VULNERABILIDAD” FUE MUCHO MÁS ALLÁ DE LO QUE JUSTIFICABA EL NIVEL DE SU MADURACIÓN CONCEPTUAL.

En años recientes la noción de vulnerabilidad mostró una notable aptitud para impregnar el discurso mediático y político. Aludiendo a componentes importantes del malestar social, el término se popularizó en la comunicación cotidiana y en los discursos de autoridades públicas. Lo curioso es que su buena acogida y rápida difusión se produjo pese a que, a poco de escharbar en sus usos, se constataban altos niveles de ambigüedad.

Como se explica el éxito de una idea que emite señales claras de una baja maduración conceptual? Mi sospecha es que en este caso el éxito estuvo basado en el número de personas que encontró en la noción de vulnerabilidad la promesa de una vía para corregir debilidades en los marcos de referencia que orientan las políticas sociales. Esas debilidades se manifestaban, principalmente, en la escasez de herramientas semánticas que permitieran clasificar de manera eficaz situaciones de desventaja que afectaban a proporciones significativas de la población y cuyos rasgos no se ajustaban a las categorías clásicas de pobreza, exclusión o marginalidad. En ese escenario, el término fue recibido como un artilugio conceptual que podía contribuir al fortalecimiento de los programas públicos que buscaban mejorar las condiciones generales de vida.

Paradójicamente, la masificación del término facilitó el reconocimiento de sus ambigüedades. Ello ocurrió no sólo porque las diferencias en significados estorbaron las comunicaciones entre usuarios, sino también porque las imprecisiones trabaron tanto la identificación como el marcado de las fronteras de los grupos “vulnerables”. Por extensión, también complicaron la construcción de políticas hacia ellos.

Como cabía esperar, a medida que avanzaba el reconocimiento de la importancia del desafío semántico que planteaba la corrección del desajuste entre la amplitud del uso mediático y la creciente visibilidad de las imprecisiones del término, aumentó la intensidad del debate sobre el tema en las ciencias sociales.

Uno de los acuerdos básicos en ese debate fue la aceptación general de la necesidad de frenar la tendencia -que afectaba tanto a académicos, a políticos, como a comunicadores- a la aplicación ligera de la noción de vulnerabilidad a una alta variedad de problemas. Se consideró que la multiplicación de usos caprichosos y erráticos del término contribuía a la acumulación de confusiones, alimentando de ese modo un circuito vicioso cuyos resultados amenazaban con devaluar el prometedor potencial heurístico de la idea que muchos intuían.

Por supuesto, para las ciencias sociales este tipo de desafíos semánticos no es ninguna novedad. Solo a modo de ilustración, recordemos la rica discusión que se generó en la década de los 90 en torno a las virtudes relativas de las nociones de pobreza y necesidades básicas insatisfechas así como sobre la naturaleza de sus conexiones. Frente a aquel desafío la sociología latinoamericana hizo un buen trabajo: pulió el contenido de cada una de estas nociones, definió sus fronteras y afinó los esquemas conceptuales que interpretaban sus relaciones. En la discusión actual de la noción de “vulnerabilidad” también se reconoce la impostergable necesidad de un trabajo artesanal de pulido de significados.

Estas tareas de elucidación conceptual, en las que ideas difusas se van transformando en fenómenos a los que resulta posible atribuir causas únicas y consecuencias únicas, son por cierto parte esencial de nuestra disciplina. El reemplazo de nociones por conceptos, por embriones de teoría constituye una parte importante del trabajo sociológico. De hecho, gran parte de la dinámica de lo que Bourdieu llama el “mercado lingüístico” está motorizada por una brega entre académicos que pretenden influir en la dirección que asumirá el proceso de transformación de nociones en conceptos.

DISTINTAS CONCEPCIONES DE LA VULNERABILIDAD

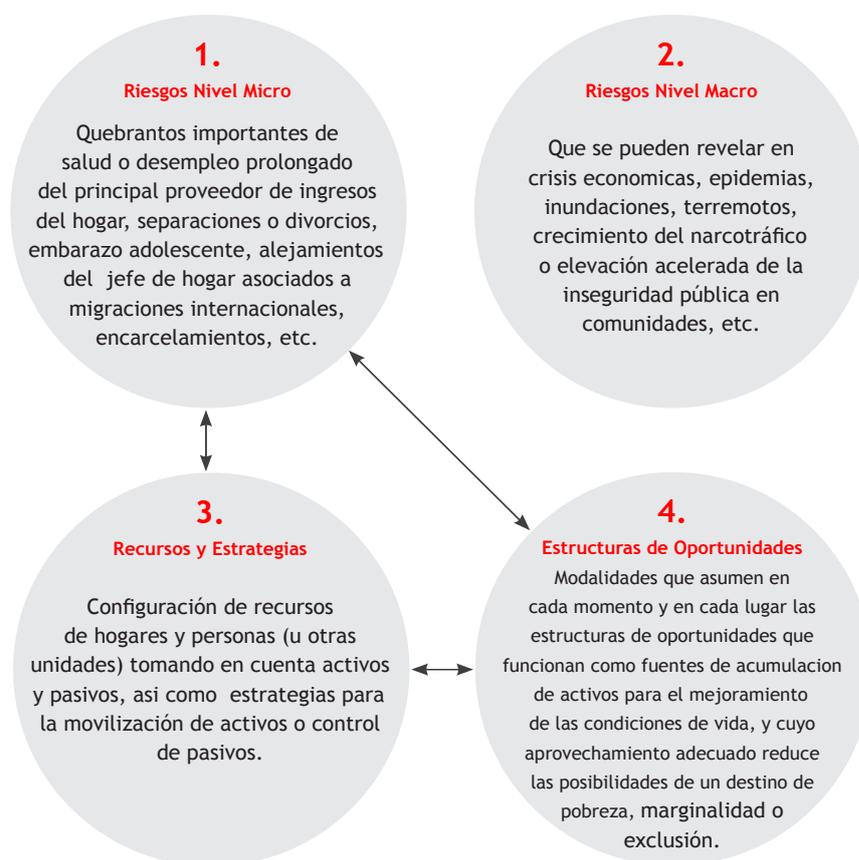
En la primera semana de marzo de 2016 tuve oportunidad de participar en un taller de trabajo sobre pobreza y vulnerabilidad promovido por el CIESAS de México. Los participantes convergían en la urgencia por ordenar el tablero conceptual en este campo y por configurar teóricamente el término “vulnerabilidad” para acercarlo a un concepto con sentido unívoco. Los miembros del Taller coincidieron que cualquier intento de transformar la noción de vulnerabilidad en un concepto de vulnerabilidad requería como primer paso desplegar los significados incluidos en los usos más frecuentes del término. Asimismo,

subrayaron la necesidad de identificar con claridad, en cada caso, las unidades a las que se atribuye mayor o menor vulnerabilidad, sean éstas hogares, personas, o agregados poblacionales mayores, como ciudades, regiones o incluso sistemas sociales completos.

En lo que sigue propondré mi propia versión de cómo avanzar en la construcción de ese tablero conceptual. Para ello haré uso de algunos de los trabajos que allí se presentaron¹ así como de los que surgieron de una rápida revisión de la literatura sobre el tema. Sobre esa base propongo clasificar los estudios de acuerdo al énfasis que colocan en uno u otra de las combinaciones diádicas que se pueden armar con los tres bloques de fenómenos siguientes:

- 1. La configuración de recursos de hogares y personas** (u otras unidades) tomando en cuenta activos y pasivos, y las estrategias que utilizan para la movilización de los activos y para el control de los pasivos.
- 2. Las grandes fuentes de riesgo a nivel macro y a nivel micro.** Entre las primeras son frecuentes las crisis económicas, epidemias, inundaciones, terremotos, la irrupción del narcotráfico y/o la elevación acelerada de la inseguridad pública en comunidades, etc. Las fuentes de riesgo a nivel micro se corporizan en distintas etapas del ciclo de vida de los hogares y pueden surgir en torno a una combinación de situaciones diversas. Entre éstas son frecuentes los episodios de materni-

¹ Me voy a basar principalmente en los trabajos de Mercedes Gonzalez de la Rocha sobre Vulnerabilidad y Familia y de Gonzalo Saraví sobre Pobreza, Vulnerabilidad y Juventud. De la Rocha toma como punto de partida del desarrollo de la noción de vulnerabilidad los estudios del cambio climático y del medio ambiente de los años 70. Hace una detallada revisión de la bibliografía sobre estrategias de adaptación y sobrevivencia, rescatando buena parte de las posiciones en ese debate. Señala diferencias básicas entre las ideas de pobreza y vulnerabilidad, revisa perspectivas de distintas disciplinas sobre esta última noción y termina desplegando sus propias ideas acerca del papel que juegan los procesos de acumulación de desventajas en la explicación de diferencias de vulnerabilidad ante un mismo evento. Saraví realiza una tarea similar en el área más acotada de la juventud. Entre otros aportes, destaco los que hace con respecto a la clasificación de riesgos así como a las transformaciones en la subjetividad de los jóvenes que se asocian al debilitamiento de los marcos normativos y valóricos tradicionales.



dad temprana en mujeres jóvenes sin pareja estable, quebrantos importantes de salud de alguno de los miembros del hogar, situaciones de desempleo prolongado del principal proveedor de ingresos, disolución de arreglos familiares previos por separaciones y divorcios, alejamientos prolongados del jefe de hogar asociados a migraciones internacionales, encarcelamientos, etc.

- 3. Por último encontramos referencias a distintas dimensiones de los contextos sociales,** en particular, las modalidades que asumen en cada momento y en cada lugar las estructuras de oportunidades que funcionan como fuentes de acumulación de activos para el mejoramiento de las condiciones de vida y cuyo aprovechamiento adecuado permite reducir las posibilidades de un destino de pobreza, marginalidad o exclusión social.

Aun cuando mi revisión cubre una muestra poco representativa de los innúmeros estudios en este campo, tengo la impresión que los tres ingredientes de esta ecuación están presentes en la gran mayoría de los trabajos sobre vulnerabilidad, y que resulta útil diferenciarlos entre sí tomando en cuenta el énfasis relativo que colocan en una u otra de las combinaciones diádicas que se presentan en el diagrama 1. El diagrama también sintetiza las principales caracterís-

ticas de los estudios bajo cada una de las tres combinaciones diádicas posibles.

Veamos con mayor detalle cada una de las tres combinaciones.

(1.3) CONFIGURACIÓN DE RECURSOS DE HOGARES E INDIVIDUOS Y EXPOSICIÓN A RIESGOS MICRO

En la búsqueda de una mejor comprensión de la génesis de la vulnerabilidad se han desarrollado una multiplicidad de estudios que, sin ignorar la incidencia de distintos aspectos de los contextos sociales sobre los fenómenos que investigan, se inclinan por la construcción de crónicas pormenorizadas de los comportamientos de familias e individuos ante las emergencias que les plantean situaciones micro de riesgo crítico.

Sin duda, los riesgos críticos a los que pueden estar expuestos las familias y los individuos son numerosos. Puede ser la pérdida relativa o absoluta del soporte de uno de los progenitores (por salud, migración, desempleo, separaciones, etc), la inserción muy temprana en el mercado de trabajo, la deserción del sistema educativo, la maternidad adolescente sin pareja estable, la caída en la drogadicción, etc.

El reconocimiento que en la secuencia de episodios que conduce a la crisis cada uno de esos riesgos puede actuar “como la gota que rebalsa el vaso”, obliga a que el investigador examine, en cada historia de vida, los tipos específicos de combinaciones de eventos que generan las condiciones para que una situación funcione como catalizador de lo que, en última instancia, resulta ser un proceso de acumulación de desventajas.

A mi juicio, uno de los grandes atractivos de este tipo de “*approach*” es su capacidad para iluminar algunas de las zonas más oscuras del panorama social general. Me refiero a aquellas que en las descripciones de los sistemas nacionales de bienestar suelen presentarse como “*agujeros negros*”. En cuanto a su aporte específico al diseño de políticas sociales, los resultados de estas indagaciones ayudan a identificar puntos cruciales de intervención, esto es, aquellas coyunturas en las trayectorias familiares e individuales en las que acciones focalizadas podrían mostrar una eficacia relativamente alta para evitar o amortiguar las posibilidades de marginalidad o exclusión social.

(2-3) CONFIGURACIÓN DE RECURSOS DE HOGARES E INDIVIDUOS Y EXPOSICIÓN A RIESGOS MACRO

Otra categoría de trabajos que utilizan el término “vulnerabilidad” - como los de Caroline Moser sobre estrategias de sobrevivencia frente a la pobreza, el

estudio de Kessler y Minujin sobre los efectos de la crisis de los ochenta sobre las clases medias urbanas en la Argentina, o las investigaciones sobre los efectos de transformaciones ambientales que cita Mercedes de la Rocha (M. González de la Rocha, 2016), o las reflexiones de Germani (1979) sobre las crisis sociales enraizadas en el desarrollo de los núcleos normativos y valorativos de la modernidad- están enfocados en la diáda recursos y estrategias familiares ante coyunturas críticas de impacto a nivel macro.

El formato lógico de los estudios es similar a los mencionados en el caso de los riesgos micro, pero con un énfasis adicional en las características específicas del desastre natural, epidémico o en las grandes transformaciones socio-económicas o culturales. Algunos trabajos también incluyen referencias explícitas a los impactos diferenciales de estos eventos en distintos puntos de la pirámide social, así como a la vinculación de esas diferencias con las modalidades dominantes de producción y distribución de activos a través de las estructuras de oportunidades.

(3.4) CONFIGURACION DE RECURSOS DE LOS HOGARES E INDIVIDUOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES

Una tercera categoría de trabajos, de la cual forman parte algunos de los que realizamos con Carlos y Fernando Filgueira, se concentra en la diáda recursos de los hogares estructura de oportunidades de acceso al bienestar. A diferencia de las dos categorías anteriores, hay en estos trabajos una mirada más amplia y más profunda a las esferas de las sociedades donde se producen y distribuyen activos, lo que llamamos estructuras de oportunidades.

Esto es, además de investigar las diferencias en las configuraciones de recursos de los hogares y en las estrategias utilizadas para movilizar esos recursos, hay en estos casos un fuerte acento en i. la caracterización de los cambios en las estructuras de oportunidades; ii. en los requerimientos de acceso a las mismas; iii. en la naturaleza de los procesos de segmentación y segregación de las principales estructuras de oportunidades de cada sociedad; y iv. en la exploración de los mecanismos a través de los cuales el funcionamiento de una estructura de oportunidad afecta el funcionamiento de otras esferas de la acción social.

Mi compromiso como investigador con el desarrollo de esta última categoría de trabajos se apoya en la convicción que dicho enfoque ilumina, más que los otros dos comentados, la naturaleza de los problemas que enfrenta tanto el avance de la ciudadanía social sobre bases universales como las iniciativas públicas para la promoción de derechos sociales y la desmercantilización de servicios básicos.

Un rasgo central de nuestra manera de mirar la vulnerabilidad es que no nos preguntamos sólo como ayudar a los pobres a enfrentar situaciones críticas. La consideración exhaustiva de la dinámica de creación y funcionamiento de las estructuras de oportunidades también nos permite abordar la pregunta acerca de cómo construir sociedades en donde tales situaciones sean raras y afecten a un número lo más pequeño posible de personas. La respuesta a este interrogante no puede ciertamente detenerse en la mera identificación de los activos y sus usos, sino que debe abordar las lógicas de su producción y su distribución. En otras palabras, se hace necesario indagar en la estructura de oportunidades que presentan el mercado, el estado y la comunidad ante las familias y los individuos.

DISCUSION

Vuelvo ahora al tema central de estas reflexiones, esto es, las implicaciones académicas y políticas de elegir distintos senderos para transformar la noción de vulnerabilidad en un concepto de vulnerabilidad.

En primer lugar, reitero que ninguno de los tres ángulos del triángulo temático recién expuesto está ausente en las investigaciones que se llevan a cabo en cualquiera de las categorías mencionadas. Pero los énfasis son marcadamente distintos, lo que hace que también sean distintas tanto las partes del escenario social que son iluminadas como el tipo de antecedentes que proveen sus resultados para las intervenciones sociales.

Así, los trabajos que relacionan las configuraciones de recursos de los hogares y los individuos con riesgos micro y macro iluminan principalmente los procesos de acumulación de desventajas, procesos medulares en los estudios de Gonzalo Saraví (Saraví, 2016) y M. G. de la Rocha (De la Rocha 2016). Hoy día disponemos de una multiplicidad de trabajos que rastrean, desde esa óptica, las secuencias específicas de experiencias vitales que conducen al embarazo adolescente, al abandono temprano de los estudios, a la entrada en la delincuencia o en la drogaadicción, etc. La revelación que surge del examen de las consecuencias de algunos episodios biográficos ilumina puntos cruciales de intervención en el ciclo de vida de los hogares y de las personas, proporcionando antecedentes útiles para acciones específicamente diseñadas para sortear esas experiencias o para neutralizar su impacto como catalizadoras en los procesos de acumulación de desventajas. El potencial heurístico de sus hallazgos se refleja en sus aportes al pulido de la teoría existente.

Distintos son los puntos de la realidad social preferentemente iluminados por los estudios que focali-

zan en la relación entre la configuración de recursos (o activos) de los hogares o individuos y los requerimientos para el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar.

En estos casos, la mirada se inclina hacia la dinámica de las fuentes de producción y distribución de activos, hacia los mecanismos que favorecen las transferencias de segmentaciones de las oportunidades de un ámbito de la acción social a otros, y cuyo funcionamiento involucra al Estado, al mercado, y a las organizaciones de la comunidad.

Los resultados de estos estudios son útiles para fortalecer distintas áreas de políticas: las de protección social (asegurar niveles básicos de bienestar para todos); las sectoriales que buscan fortalecer el desarrollo humano; y las de promoción que procuran reforzar las capacidades de generación autónoma de bienestar.

Como reflexión final quiero subrayar la conveniencia de no perder de vista las relaciones entre todos los bloques de elementos presentados en el diagrama anterior. A mi juicio, la riqueza con que se despliega el potencial heurístico de la noción de vulnerabilidad va a depender en gran medida del nivel de abstracción donde se ubique la mirada que la noción propone. Ese nivel debería ser tal que permita abarcar simultáneamente los procesos en los hogares y en las estructuras sociales.

Por último, la pobreza y la exclusión aluden a situaciones presentes y por ende invocan el desarrollo de políticas que se despliegan a la retaguardia de la realidad. La idea de vulnerabilidad permite en cambio la consideración de desenlaces posibles, lo que estimula el diseño de acciones de prevención.

BIBLIOGRAFÍA

- Mercedes Gonzalez de la Rocha (2016) “Cúmulos de desventajas y vulnerabilidad”, documento presentado en Reunión de Propuesta para Volumen Temático sobre Pobreza y Vulnerabilidad. Colección México de CIESAS, Febrero del 2016.
- Gonzalo Saraví (2016) “Jóvenes y Vulnerabilidad: La Experiencia de la Transición a la Adulterz en la Sociedad Contemporánea” documento presentado en Reunión de Propuesta para Volumen Temático sobre Pobreza y Vulnerabilidad. Colección México de CIESAS, Febrero del 2016.
- Gino Germani (1979) “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna” en *Ideología y Utopía*, Nº1. Buenos Aires, Argentina
- Kessler, G. y Minujin, A. (1995) “La nueva pobreza en la Argentina” Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina. ■

REALIZAÇÃO



APOIOS

