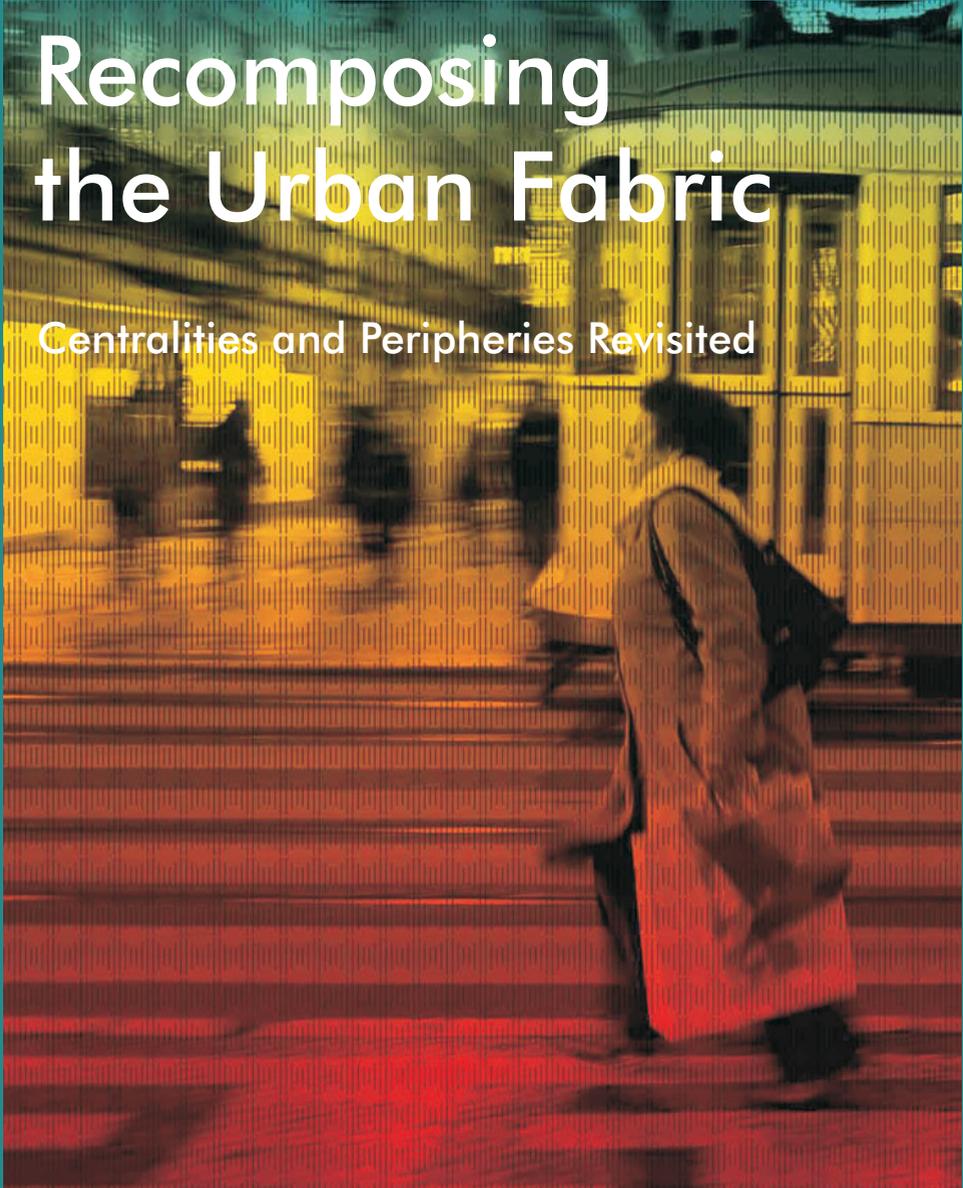


João Pedro S. Nunes e Pedro Costa
(editors)

SICYUrb • vol. V

Recomposing the Urban Fabric

Centralities and Peripheries Revisited



SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. V

Recomposing the Urban Fabric Centralities and Peripheries Revisited

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers

- Vol I *Mobility and Urban Flows. From Transnational Movements to Virtual Flows*
(organizado por Rita d'Ávila Cachado e Joana Azevedo)
- Vol II *Urban Culture in Action. Politics, Practices and Lifestyles*
(organizado por Lígia Ferro, Otávio Raposo e Pedro Abrantes)
- Vol III *Making the City Work. Agency in a Changing World*
(organizado por Gonçalo Gonçalves e Bruno Monteiro)
- Vol. IV *City in Movement. Activism, Social Participation and Urban Reinventions*
(organizado por Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea)
- Vol V *Recomposing the Urban Fabric. Centralities and Peripheries Revisited*
(organizado por João Pedro S. Nunes e Pedro Costa)
- Vol VI *Building and Living the Urban Space. Housing, Tourism and Segregation*
(organizado por Patrícia Pereira e João Martins)
- Vol VII *Public Sociability and Spatial Forms. Meanings and Relations*
(organizado por Graça Indias Cordeiro, Renato Carmo e Sofia Santos)

João Pedro S. Nunes e Pedro Costa (eds.)

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. V

Recomposing the Urban Fabric

Centralities and Peripheries Revisited

Adrienne Csizmady
Andrea Pacheco Pacifico
Anna Dewaele
Camila Saraiva
Cristina Soares Cavaco
Elli Alessandro
Gábor Csanadi
Gabrielle Cifelli
Gergely Olt
Gonçalo M. Furtado C. L.
Henrique Botelho Frota
Henrique Fernandes Campos
Luiz Eduardo Chauvet
Rômulo José da Costa Ribeiro
Rosa Macedo
Saurabh Tewari
Sílvia Jorge
Vanessa Melo

Lisboa, 2013

© João Pedro S. Nunes e Pedro Costa (eds.), 2013

João Pedro S. Nunes e Pedro Costa (eds.)

Recomposing the Urban Fabric. Centralities and Peripheries Revisited

Primeira edição: novembro de 2013

ISBN: 978-989-732-152-8

em repositório ISCTE-IUL: <http://hdl.handle.net/10071/4307>

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10)

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Lina Cardoso

Imagem da capa: Daniel Moreira

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por João Pedro S. Nunes e Pedro Costa

Contactos:

ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, Av. Das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: +351 217903000 • Fax: +351 217964710

E-mail: geral@iscte.pt

Página: <http://www.iscte-iul.pt/home.aspx>

Índice

Índice de figuras e quadros	vii
1 Introdução	1
<i>João Pedro Silva Nunes e Pedro Costa</i>	
1 Des villes nouvelles aux “nouvelles villes” de la mondialisation en Inde	5
<i>Anna Dewaele</i>	
2 Urban dispersion and poverty in the brazilian metropolitan areas	21
<i>Rômulo José da Costa Ribeiro</i>	
3 Processos e dinâmicas de (re)produção do espaço (peri)urbano	45
<i>Sílvia Jorge e Vanessa Melo</i>	
4 Hipervulnerabilidade socioambiental e direito à cidade	65
<i>Henrique Botelho Frota</i>	
5 A periferia consolidada como categoria e realidade em construção	79
<i>Camila Saraiva</i>	
6 Racionalidade suburbanas	95
<i>Cristina Soares Cavaco</i>	

7	Uso turístico e exclusão sócio-espacial	117
	<i>Gabrielle Cifelli</i>	
8	The social effects of urban rehabilitation,	131
	<i>Gábor Csanadi, Adrienne Csizmady e Gergely Olt</i>	
9	Os novos layers urbanos	149
	<i>Rosa Macedo e Gonçalo M. Furtado C. L.</i>	
10	Implementação do Plano Diretor na função social da propriedade urbana	165
	<i>Andrea Pacheco Pacifico e Henrique Fernandes Campos</i>	
11	Urbanism in Gurgaon	175
	<i>Saurabh Tewari</i>	
12	A outra cidade	189
	<i>Luiz Eduardo Chauvet</i>	
13	Quelle(s) morphologie(s) urbaine(s) pour la ville durable?	205
	<i>Elli Alessandro</i>	

Índice de figuras e quadros

Figuras

2.1	Grau de Urbanização, População Urbana e População Rural entre 1940 e 2005	25
2.2	Identificação de região do mundo, segundo classificação da UNESCO	30
2.3	Relação entre o Índice de Dispersão Normalizado e a População em Área Urbana. Verifica-se que não há um comportamento homogêneo para os dados, nem a formação de agrupamentos ...	31
2.4	Relação entre o Índice de Dispersão Normalizado e a área urbana construída. Verifica-se que não há um comportamento homogêneo para os dados, nem a formação de agrupamentos	32
2.5	Comparação da densidade populacional em urbanas construídas em relação ao afastamento do CCS, para as capitais brasileiras analisadas	34
2.6	Ilustração tridimensional da dispersão urbana para as 13 capitais brasileiras analisadas	36
2.7	Variação do IPK para as 13 capitais brasileiras	38
3.1	Localização dos casos de estudo	48
3.2	Renovação urbana em Polana Caniço A (2000-2011)	50
3.3	Área da Praça de Touros e Maxaquene A	51
3.4	Qualificação urbana em Mafalala e Chamanculo C	53
3.5	Zimpeto, esboço de nova centralidade e ocupação segundo malha regular e orgânica	54
3.6	Produção de novo espaço urbano no Zimpeto e em Magoanine B e C	55
4.1	Mapa de renda média mensal dos chefes de família, 2000	67
4.2	Casas de alvenaria e madeira nas margens do Rio Maranguapinho	69

4.3	Deposição de lixo nas margens do Rio Maranguapinho	70
4.4	Esgoto a céu aberto	70
4.5	Casa prestes e ruir em virtude da erosão da margem do rio	71
4.6	Mulher com criança nos braços atravessando o rio	72
6.1	Heterogeneidade, fragmentação e descontinuidades dos novos territórios do urbano	96
6.2	Uma aproximação tipológica exploratória às formas da suburbanização na Área Metropolitana de Lisboa	100
6.3	Pegadas de arranque da Suburbanização: a área central de Almada Nascente decorrente dos Planos Gerais de Urbanização (DL nº 24.802 de 1934) de Étienne de Gröer, Faria da Costa e José Rafael Botelho. Do ponto de vista dos modelos, desenvolveu-se sob as referências da cidade-jardim howardiana e das cidades-novas inglesas	102
6.4	Fragmentos Poligonais de Expansão: núcleo central de Odivelas originário de loteamentos particulares dos anos 60 e 70. Tomando a parcela fundiária como regra e motor do processo urbanização, está área de Odivelas desenvolveu-se de acordo com os padrões racionalistas e o modelo da cidade aberta vertical	104
6.5	Intervalos Eruditos de Exceção: Almada Poente decorrente do Plano Integrado de Almada dos anos 70. De iniciativa pública, esta área esteve ligada a programas de urbanização comparticipada e habitação social que decorreram da nacionalização do solo por processos de expropriação. O plano baseou-se num processo generativo referenciado em conceitos como <i>pattern language</i> e <i>timeless qualities</i>	107
6.6	Arranjos de Pormenor Esporádicos: A área de Almada resultante do Planos de Urbanização e Pormenor PP7/PP9 ilustra um novo modelo de convergência entre as iniciativas pública e privada marcado pela aplicação de processo de perequação compensatória. A proposta centrou-se no conceito de <i>cluster</i> e na criação de um tecido urbano multinível	108
6.7	Operações Urbanísticas de Grande Escala: a área das Colinas do Cruzeiro em Odivelas é um loteamento de iniciativa privada que ilustra um novo paradigma em termos de urbanização associado a novas lógicas territoriais de cariz topológico e a novas estratégias empresarias em termos de marketing urbano. Denota a emergência de modelos híbridos de urbanização determinados pela infraestruturação rodoviária do território que, em termos processuais, derivam da aplicação de mecanismos de contratualização entre o sector público e o sector privado, no âmbito de novas lógicas de planeamento e gestão municipal	110
11.1	The Pattern of Urbanisation on a settlement	174

11.2	The Pattern of Urbanisation on a settlement	177
11.3	The Pattern of Urbanisation on a settlement	181

Quadros

2.1	Percentual de cidades por região em função do Índice de Dispersão Normalizado (IDN)	30
4.1	Crescimento da população do estado do Ceará e do município de Fortaleza (1940 a 2010)	66
8.1	Number of new dwellings, 2001-2007	135
8.2	Population changes in central districts, 2001-2007.....	137
8.3	Distribution of residents by moving-in period, 2010.....	138
8.4	Level of education in the survey area, 2001 and 2010	138
11.1		

Introdução

João Pedro Silva Nunes e Pedro Costa

Este volume aborda a recomposição do tecido urbano das cidades, a sua produção e reprodução, à luz do questionamento dos conceitos de centro e de periferia e das múltiplas formas de hibridez por que as realidades tradicionalmente associadas a esses conceitos têm sido marcadas, no actual quadro de globalização e de profunda reestruturação económica e social. Os textos agora publicados sugerem como a estruturação dos territórios metropolitanos está intimamente relacionada com a urbanização do planeta, com a intensificação da divisão do trabalho entre cidades (num processo em que a oferta de especificidade, baseada na combinação de factores endógenos e exógenos a cada território, conduz a sua busca de competitividade em contextos globais e, ao limite, marca indelevelmente o seu processo de desenvolvimento), e com a crescente diferenciação de actividades e de populações nas grandes cidades (a qual pode ser lida à luz dos tradicionais argumentos da dimensão, densidade e heterogeneidade de práticas sociais em meio urbano, mas também das lógicas de individuação e das novas dinâmicas sociais que marcam os espaços urbanos contemporâneos). É nesses territórios que as novas relações entre os espaços centrais das metrópoles e as suas zonas ou sectores periféricos surgem com mais nitidez; é aí também que as suas hibridações e subversões mais se fazem notar, com tantos “centros” desvitalizados e tantas “periferias” vibrantes; e é aí também que melhor se revelam as condições económicas e políticas, culturais e sociais que condicionam e facilitam a recomposição do tecido urbano. Mas os textos englobados neste volume sugerem também como novos mundos sociais urbanos emergem e se consolidam partir da acção e da prática dos cidadãos, a par do planeamento e das múltiplas dinâmicas de governança patentes nos tecidos metropolitanos, por exemplo, no interior ou em contiguidade aos centros históricos em reabilitação, em sectores culturais e “bairros criativos”, ou na antiga periferia industrial e operária que se tornou menos precária e menos polarizada socialmente. No seu todo, os capítulos que compõem este volume permitem

reconsiderar de modo crítico as categorias de centro e de periferia, questionando o seu valor teórico, heurístico e interpretativo, e, não menos importante, a sua pertinência nos processos de intervenção na cidade, seja no plano urbanístico, seja no plano político e administrativo.

Num primeiro conjunto de capítulos, a produção do tecido urbano é perspectivada em extensão e a escala privilegiada é da grande cidade, enquadrada pelas dinâmicas globais de funcionamento das sociedades actuais, e os modos e lógicas de regulação correspondentes. O primeiro capítulo é disto claramente ilustrativo, sendo dedicado à análise de dois momentos históricos de produção de “novas cidades” na Índia — um contexto imediatamente posterior à independência, vocacionado para o fabrico de uma ordem urbana nacional, e um contexto contemporâneo, intimamente relacionado com a inserção das cidades indianas na dinâmica da globalização (Anne Dewaelle, “Des villes nouvelles aux “nouvelles villes” de la mondialisation en Inde Production et reproduction de la ville globale, de ses formes et de ses pratiques”). O segundo capítulo, por seu lado, numa abordagem mais quantitativo-descritiva, reconstitui e analisa o sistema metropolitano brasileiro à luz das noções de dispersão espacial e de pobreza urbana (Rômulo Ribeiro, “Urban Dispersion and Poverty in the Brazilian Metropolitan Areas”). O terceiro capítulo apreende, à escala da aglomeração de Maputo (Moçambique), as dinâmicas de produção espacial e de reprodução social e urbana no quadro intra-metropolitano (Sílvia Branco Jorge e Vanessa Melo, “Processos e dinâmicas de (re)produção do espaço (peri)urbano: o caso de Maputo”). O quarto capítulo dá conta do modo como entre as populações mais desfavorecidas da cidade de Fortaleza (Brasil) as condições de hiper-vulnerabilidade ambiental integram o repertório reivindicativo do “direito à cidade” (Henrique Botelho Frota, “Hipervulnerabilidade Socioambiental e Direito à Cidade: Estudo do caso da cidade de Fortaleza, Brazil”).

Num segundo conjunto de capítulos, a escala de análise privilegiada é a do fragmento ou a de um tipo de tecido urbano em recomposição face ao desenvolvimento específico de uma cidade, escala a que novos conceitos e novas lógicas de interpretação podem ser testadas de forma mais imediata. O quinto capítulo propõe a noção de “periferia consolidada”, uma categoria de análise que se revela particularmente útil para interpretar as mudanças verificadas nos tecidos urbanos periféricos e na alteração da estrutura social das cidades brasileiras (Camila Saraiva, “A periferia consolidada como categoria e realidade em construção”). Numa perspectiva mais morfológica, o sexto capítulo defende que o conceito de “racionalidades suburbanas” permite dar conta de segmentos eruditos da produção arquitectónica do espaço suburbano de Lisboa na segunda metade do século XX (Cristina Cavaco, “Racionalidades Suburbanas: Formas, processos e modelos na produção do espaço urbano contemporâneo”). O sétimo capítulo oferece uma abordagem crítica aos processos de *patrimonialização* e ao modo como nos centros históricos das

idades brasileiras são por eles engendradas dinâmicas assentes nos usos turísticos e no marketing urbano, bem como as consequentes exclusões socio-espaciais (Gabrielle Cifelli, “Uso turístico e exclusão sócio espacial nos centros históricos das cidades brasileiras consagradas como Patrimônios da Humanidade”). O oitavo capítulo remete para a questão das dinâmicas de gentrificação e os conflitos de uso nos centros históricos, designadamente no caso das cidades pós-socialistas e, a partir da análise à reabilitação urbana em Budapeste, analisa as condições de emergência de práticas de produção cultural e criativa, bem como de novas formas de consumo (Gergely Olt *et al.*, “The social effects of urban rehabilitation, cultural and creative production and new ways of consumption in the inner city of Budapest”).

O volume encerra com um terceiro conjunto de capítulos, nos quais a intervenção especializada no tecido urbano é o principal objecto de análise e reflexão. As dinâmicas de planeamento da cidade, nas suas diversas vertentes, os princípios de actuação no campo das políticas urbanas e as múltiplas lógicas de governança e articulação interinstitucional são aqui abordadas, dando-nos algumas perspectivas, complementares, sobre a sua ampla diversidade. O capítulo nono convoca, uma outra vez, mas numa perspectiva distinta, a reabilitação de centros históricos, entendendo-a como uma prática produtora de camadas físicas como de significações urbanas, e portanto, como marca de um novo paradigma de actuação dos planeadores da cidade (Rosa Fernandes Macedo e Gonçalo Furtado, “The new urban layers. Mutation paradigms of rehabilitation in historic centers”). Em seguida, no capítulo décimo, a implementação do instrumento clássico do Plano Director é avaliada e interrogada de modo a aferir o seu impacto no crescimento urbano e desenvolvimento social de Maceió, Brasil (Henrique Fernandes Campos e Andrea Pacheco Pacífico, “O Plano Director como instrumento de implementação da função social da propriedade urbana: O Plano Director de Maceió, Brasil”). No capítulo décimo primeiro, e dando actualidade à *velha monografia* de cidade, partindo da noção de desterritorialização são analisados o crescimento urbano e os modos de vida na cidade de Gurgaon, Índia (Saurabh Tewari, “Urbanism in Gurgaon”). A questão dos modos de vida e da informalidade urbana no Rio de Janeiro (Brasil) é o objecto do capítulo décimo segundo, no qual a expressão a “Outra cidade”, associada a um conjunto de grupos e organizações sociais centrais na luta pela habitação e pela reforma urbana nesta cidade, permite colocar em evidência como as vivências populares e informais da cidade se confrontam amiúde com programas e políticas públicas de habitação (Luiz Eduardo Chauvet, “A outra cidade”). Por fim, no capítulo décimo terceiro, é equacionada a relação entre novas morfologias urbanas — e lógicas de renovação dos espaços residenciais peri-urbanos nas cidades francesas — e o paradigma que, em termos do planeamento urbano, se centra nos desafios da sustentabilidade urbana (Alessandro Elli, “Quelle(s) morphologie(s) urbaine(s) pour quelle(s) ville(s) durable(s)”).

Des villes nouvelles aux “nouvelles villes” de la mondialisation en Inde

Production et reproduction de la ville globale, de ses formes et de ses pratiques

Anna Dewaele

École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS); Centre d'Étude de l'Inde
et de l'Asie du Sud (CEIAS) (anna.dewaele@gmail.com)

Résumé

Si l'Inde connaît une tradition ancienne de planification urbaine, nous pouvons remarquer que la production des villes nouvelles contemporaines s'inscrit dans des contextes particuliers et qu'on peut classer ces dernières en deux groupes.

D'un côté, il y aurait les villes nouvelles créées au lendemain de l'Indépendance de l'Union Indienne en 1947. Elles ont pour but d'accueillir les populations réfugiées après la Partition, mais elles sont également planifiées pour des raisons administratives, militaires, industrielles, ainsi que pour répondre à la croissance métropolitaine des grandes agglomérations et l'accroissement de la population urbaine.

D'un autre côté, nous pouvons identifier un second groupe de villes nouvelles édifiées et/ou développées au lendemain des réformes économiques libérales qui se révèlent véritablement en 1991. Ces villes nouvelles doivent être comprises dans le contexte d'une participation croissante de l'Union Indienne au processus de mondialisation. Elles en sont à la fois une conséquence, un miroir et une vitrine. Ainsi, si ces villes s'inscrivent en partie dans un contexte de déconcentration des métropoles indiennes, elles sont également liées au développement de nouvelles activités économiques à haute valeur ajoutée. Ces espaces symboles de la nouvelle modernité indienne sont pourvoyeurs d'emplois et leur développement se fait en parallèle de l'édification de nouvelles zones résidentielles. Par ailleurs, nous pouvons remarquer que si certaines de ces entités urbaines ont été à l'origine planifiées pour désengorger les villes centres, elles ont ensuite connues un second développement en parallèle de l'implantation d'activités liées aux hautes technologies.

A l'occasion de la Seconde Conférence internationale des jeunes chercheurs en études urbaines, nous proposons de revenir dans une perspective comparative sur ce deuxième groupe de fondations urbaines que nous désignons comme les

nouvelles villes de la mondialisation afin d'en définir les caractéristiques. Nous nous appuyons pour cela sur trois cas d'étude: Gurgaon en périphérie de Delhi, Bidhannagar en banlieue de Kolkata et Navi Mumbai à proximité de Mumbai.

La ville est un cadre privilégié de l'analyse en sciences sociales dans la mesure où elle fonctionne comme un révélateur. Elle est un espace de richesse, de concentration des différences et des tensions. Il n'existe pas de définition universelle officielle de la ville; l'attribution de ce statut dépend de caractéristiques diverses selon les pays, de seuils administratifs et statistiques variables.

En Inde, la définition d'une ville est fixée selon des critères démographiques, économiques et politiques par le *Census of India*, recensement qui a lieu tous les dix ans. Depuis 1961, une ville est une zone d'une densité d'au moins 400 habitants au kilomètre carré où sont concentrées plus de 5 000 personnes et dont au minimum 75% des hommes travaillent dans les secteurs non agricoles. Par ailleurs, tout espace urbain doté d'une municipalité, d'une corporation, d'un *cantonment board*¹ ou d'un comité de ville se voit également attribuer ce statut. D'autre part, les Etats fédérés de l'Union Indienne peuvent fixer leurs propres critères urbains tant qu'ils ne transgressent pas la définition fédérale de la ville.² L'Inde est aujourd'hui un pays urbanisé à seulement 31 %, mais compte 377 millions de citoyens, c'est-à-dire plus de 10 % de la population urbaine mondiale.³

Nous pouvons pourtant remarquer que l'Inde possède une longue tradition urbaine malgré son faible taux d'urbanisation. L'Asie du Sud est en effet le berceau de l'une des plus anciennes expériences de planification urbaine au monde avec la civilisation de l'Indus et les sites de Mohenjo-Daro et Harappa dont les origines sont estimées à 2300 avant Jésus-Christ. Dès le XIe siècle, l'invasion moghole entraîne par ailleurs la création d'un système urbain hiérarchisé à travers le sous-continent. D'autre part, la colonisation britannique donne lieu dès le XVIIe siècle à la fondation de comptoirs, au renforcement de certaines entités urbaines déjà existantes, au développement d'une ségrégation socio-spatiale entre *ville blanche* et *ville noire* et à la création de villes nouvelles (Durand Dastes F., 1995).

De ce fait, la question urbaine apparaît comme une problématique complexe dans l'Inde contemporaine. Malgré ses origines anciennes, le

1 Un *cantonment board* est un quartier militaire qui regroupe de nombreuses infrastructures réservées aux militaires et à leurs familles. L'armée britannique avait établi de nombreux *cantonments* durant la colonisation à proximité des villes préexistantes. L'armée indienne les a réinvestis après 1947 et a continué leur établissement sur le territoire.

2 Au Kerala, le choix a ainsi été fait de fixer un seuil minimal de 20 000 habitants. Cet Etat paraît donc peu urbanisé, avec un taux de 29%, alors qu'il serait l'un des Etats les plus urbains de l'Inde s'il dépendait uniquement des critères du *Census of India*.

3 Census of India, 2011

système urbain semblait en effet assez faible au lendemain de l'Indépendance en 1947. Dans la lignée des discours de Gandhi, l'image des campagnes et des villages est un temps valorisée contre le modèle de la vie urbaine (Khan H. U., 2009). Pourtant, un certain nombre de projets d'aménagement urbain et de villes nouvelles sont progressivement mis en place dans les décennies qui suivent l'Indépendance. Il importe néanmoins de souligner la pluralité de ces projets urbains et de préciser les processus dans lesquels ils s'inscrivent.

Parmi ces transformations urbaines, les villes de fondation occupent une place singulière. À la différence des villes de création, la ville nouvelle est le plus souvent le fait d'une volonté politique. Elle concentre les aspirations et les attentes d'une époque, d'un pouvoir, d'architectes, d'une communauté. Pourtant, si elle peut un temps se penser comme utopie, elle ne peut se construire comme telle. Elle a valeur, selon les époques et les individus, de laboratoire urbain, parfois de modèle, parfois de contre-exemple.

Le XXe siècle constitue une période particulièrement riche en matière de villes nouvelles avec par exemple les modèles des cités-jardins anglaises, des villes nouvelles en périphérie de Paris, des fondations urbaines dans le cadre de la décolonisation ou de l'apparition de villes privées en Amérique du Nord (Chaline C., 1985). Pourtant, nous pouvons constater un certain déclin de ce mode de planification urbaine dès les années 1980 où les critiques fleurissent à l'encontre des différentes expériences menées.

Néanmoins, la construction de villes nouvelles semble aujourd'hui en pleine expansion dans les pays du Sud. Ces projets de fondation ont avant tout une justification fonctionnelle dans la mesure où ils répondent à la fois à la croissance de la population urbaine et aux nécessaires restructurations des systèmes urbains. Mais ces villes nouvelles ont également une forte dimension symbolique car elles reflètent la modernité de ces pays émergents et leur participation aux processus de mondialisation. Ces villes prennent donc peu à peu la fonction de vitrine aux échelles nationales et internationales.

Dans le cadre indien, il semble nécessaire de distinguer deux types de villes nouvelles.

D'un côté, il y aurait les villes nouvelles créées au lendemain de l'Indépendance de l'Union Indienne en 1947. Elles ont pour but d'accueillir les populations réfugiées après la Partition, mais elles sont également planifiées pour des raisons administratives, militaires, industrielles, ainsi que pour répondre à la croissance métropolitaine des grandes agglomérations et l'accroissement de la population urbaine.

D'un autre côté, nous pouvons identifier un second groupe de villes nouvelles édifiées et/ou développées au lendemain des réformes économiques libérales qui se révèlent véritablement en 1991. Ces "nouvelles villes" doivent être comprises dans le contexte d'une participation croissante de l'Union Indienne au processus de mondialisation. Elles en sont à la fois une conséquence, un miroir et une vitrine. Aussi, si ces villes s'inscrivent dans un

contexte de déconcentration des métropoles indiennes et de nouvelles stratégies résidentielles, leur croissance est également liée au développement de certains secteurs d'activités économiques et de nouveaux espaces de travail en périphérie des grandes villes.

À l'occasion de la Seconde Conférence internationale des jeunes chercheurs en études urbaines, nous pouvons nous interroger sur les différences entre ces deux types de villes nouvelles indiennes et sur les processus qui nous invitent à les distinguer. Cette réflexion s'inscrit dans une recherche doctorale plus large qui questionne les problématiques de citoyenneté dans ce que nous désignons comme les "nouvelles villes" de la mondialisation en Inde. Nous chercherons ici à identifier les particularités respectives des villes nouvelles et des "nouvelles villes" du point de vue de leur genèse, de leurs formes, de leurs activités et de leurs représentations afin de souligner la singularité de ces "nouvelles villes" et les enjeux qu'elles sous-tendent.

Nous reviendrons tout d'abord sur les villes nouvelles construites au lendemain de l'Indépendance de l'Union Indienne. Nous tenterons ensuite de préciser la définition et la genèse des "nouvelles villes" indiennes. Nous précisons enfin cette réflexion à travers la présentation des trois cas d'étude retenus pour notre recherche.

Dans un premier temps, nous pouvons revenir sur les fondations urbaines qui suivent l'Indépendance indienne en 1947 afin de comprendre les différences entre ces villes nouvelles et les "nouvelles villes" qui seront érigées plus tard. Nous présenterons tout d'abord le contexte de l'édification de ces villes afin d'en comprendre les enjeux et les héritages, puis nous précisons cette réflexion en analysant l'exemple de Chandigarh, ville nouvelle à la fois singulière et emblématique de cette première vague de fondations.

Le 15 août 1947, la Partition, "monstrueuse vivisection" selon Gandhi, sépare sur des bases religieuses l'ancien Empire des Indes entre l'Union Indienne, le Pakistan oriental et le Pakistan occidental, lesquels deviendront la République Islamique du Pakistan. Le territoire indien est réorganisé sur un modèle fédéral, avec des États divisés en districts, par la Constitution de 1950.⁴ La jeune Union Indienne est dès lors être le cadre d'un certain nombre de projets urbains développés avant tout dans une perspective fonctionnelle.

Nous pouvons ainsi remarquer que le Premier Ministre Jawaharlal Nehru lance au lendemain de l'indépendance un vaste plan de modernisation de l'Inde. Un programme d'urbanisation est ainsi mis en route. Sous l'égide du *Town Planning Institute* de New Delhi, une cinquantaine de villes nouvelles sont créées à travers le territoire pour des raisons administratives, militaires ou pour accueillir les populations réfugiées suite à la Partition. Pour les

4 Depuis 1953, plusieurs mouvements de réorganisation de la carte administrative ont entraîné la création de nouveaux États. L'Union Indienne compte ainsi aujourd'hui 28 États et 7 Territoires de l'Union.

autorités indiennes, il s'agit de structurer le territoire et de moderniser la toute jeune Union Indienne mais nullement de mettre en place un processus d'urbanisation massive. Par ailleurs, si ce programme de villes nouvelles au lendemain de la Partition rappelle la tradition des villes neuves en Inde sous la domination moghole puis britannique, il s'agit pour Nehru de rompre avec le passé. Certaines de ces villes sont ainsi devenues des symboles de la planification moderne et une source de fierté nationale (Prakash V., 2002).

En conséquence de la réorganisation du territoire de l'Union Indienne, ces villes nouvelles sont parfois les capitales des nouveaux Etats. Ainsi, dès 1948, l'architecte allemand Otto Koenigsberger est chargé de concevoir une capitale pour l'Orissa, Bhubaneswar (Kalia R., 1995). En 1960, ce sont les architectes indiens H. K. Mewada et Prakash M. Apte qui prennent en charge le projet de Gandhinagar, capitale du Gujarat (Kalia R., 2004).

D'autres villes nouvelles ont permis de gérer la croissance métropolitaine des grandes villes et l'augmentation du nombre de citadins. Il s'agit par exemple de Kalyani à proximité de Kolkata, ou de Faridabad en périphérie de Delhi. Ces villes avaient pour objectif de devenir suffisamment autonomes tout en conservant des liens sociaux et culturels forts avec la ville centre. Elles prennent le statut de villes satellites de grandes métropoles indiennes.

Par ailleurs, certaines de ces villes nouvelles sont liées à des programmes industriels. A cet égard, nous pouvons souligner les liens entre certaines fondations urbaines et les trois premiers plans quinquennaux axés sur l'industrie lourde et dont les projets incluent souvent le développement d'une ville nouvelle (Vidhani M., 2010). Le premier plan quinquennal (1951-1956) est ainsi principalement tourné vers l'irrigation, l'énergie et la construction de barrages; il entraîne la création de villes comme Nangal Township au Pendjab ou Srisvatom en Andhra Pradesh. Le second plan (1956-1961) est quant à lui à l'origine de villes nouvelles liées à l'acier comme Durgapur au Bengale Occidental.

Afin de préciser notre présentation et notre réflexion sur ces villes nouvelles créées au lendemain de l'Indépendance, nous pouvons prendre l'exemple de Chandigarh. Si cette ville est en un sens emblématique de la première vague de fondations urbaines, nous pouvons remarquer qu'elle constitue également du fait de sa genèse un cas d'étude singulier. Peut-être plus que les autres villes nouvelles symboliques du renouveau de la planification urbaine, Chandigarh conserve une signification à part en Inde.

Avec la Partition, le Pendjab, "pays des cinq rivières" largement irrigué et "grenier à grains" de l'Empire Colonial, est coupé en deux. Près de 14 millions de personnes sont déplacées de part et d'autre des nouvelles frontières.⁵

5 On estime que près de 5 millions d'Hindous et de Sikhs ont traversé la frontière entre l'Union Indienne et le Pakistan occidental. Les évaluations sont pourtant difficiles dans la mesure où seule la population masculine est prise en compte. Source: *The First Five-Year Plan: a Summary* Government of India, 12 décembre 1952.

Lahore, l'ancienne capitale à majorité hindoue, passe au Pakistan et devient capitale de la province pakistanaise du Pendjab. Face à cette situation, le Pendjab indien doit donc être pourvu d'une nouvelle capitale. La fondation d'une ville nouvelle paraît plus à même de compenser la difficile perte matérielle et psychologique de Lahore, centre économique et culturel de la région, d'assurer la réhabilitation d'un Pendjab meurtri (Kalia R., 1987). Après quelques hésitations, c'est un site le long de la voie ferrée au nord de New Delhi et à 200 kilomètres de la frontière pakistanaise qui est choisi pour Chandigarh.

Le choix de la rupture est principalement conforté par l'élection d'une architecture moderne. Le projet est d'abord confié à l'architecte américain Albert Mayer qui esquissera plusieurs propositions pour la ville nouvelle en 1949 mais qui abandonnera le projet en 1950, principalement en raison de la mort de son collaborateur Matthew Nowicki. Le Corbusier et une équipe d'architectes issus du CIAM (Congrès International d'Architecture Moderne), Pierre Jeaneret, Jane Drew et Maxwell Fry, reprennent le projet en 1951. Concevant la maison comme "une machine à habiter" (Le Corbusier, 2005), Le Corbusier défend une architecture rationnelle qui s'accorde avec les changements du monde contemporain et croit en l'idéal d'un urbanisme créateur de bonheur. Pour Chandigarh, Le Corbusier conçoit un plan en damier composé de secteurs, c'est-à-dire de quartiers de même taille et de même forme géométrique séparés les uns des autres par des voies de circulation. La ville s'organise selon une séparation des fonctions urbaines (Papillault R., 2006). Chandigarh est donc conçue dans une visée novatrice aux échelles nationales et internationales. Elle propose une esthétique de la modernité indienne.

Chandigarh est aujourd'hui la capitale des Etats du Pendjab et de l'Haryana dont elle marque la jonction⁶ et a désormais le statut de Territoire de l'Union.⁷ Conçue à l'origine pour 500 000 habitants, Chandigarh forme désormais avec ses villes satellites Mohali et Panchkula une métropole de plus de 1,5 millions d'habitants nommée *tricity*. Elle constitue un espace dynamique et attractif dans le domaine des services et des activités à haute valeur ajoutée. Ville administrative, Chandigarh est l'une des villes les plus riches de l'Inde avec le revenu par habitant le plus élevé du pays; elle est caractérisée par un taux d'alphabétisation de 73% contre 59.5% à l'échelle nationale.

Si Chandigarh demeure liée sur le plan des représentations à un contexte de fondation singulier, elle semble aujourd'hui avoir dépassé son statut et son

6 En 1966 suite à un redécoupage territorial, le Pendjab tel qu'il avait été délimité en 1947 est divisé en trois Etats: l'Himachal Pradesh, le Pendjab et l'Haryana.

7 Il s'agit d'un statut territorial particulier en Inde. Les Territoires de l'Union sont au nombre de sept et peuvent être organisés de deux manières différentes. Certains sont directement dirigés par le gouvernement central et possèdent un administrateur (Chandigarh, Iles Andaman-et-Nicobar, Dadra et Nagar Haveli, Daman et Diu, Lakshadweep). D'autres Territoires ont un véritable gouvernement et les citoyens y élisent une assemblée (Pondichéry et Delhi).

étiquette de ville nouvelle. À l'image de certaines autres fondations urbaines qui suivent l'Indépendance, elle est parvenue à remplir la majorité des fonctions qui lui avaient été attribuées et à s'affirmer comme une "ville à part entière". D'autres villes nouvelles de la même époque ont quant à elles rencontré un succès plus mitigé, comme par exemple Kalyani dont le site s'est finalement avéré trop éloigné de Kolkata.

Dans un deuxième temps, nous pouvons revenir sur la seconde vague de fondations urbaines qui marque l'Union Indienne à partir des années 1970 et 1980. À l'origine développées comme de nouveaux espaces résidentiels, certaines de ces villes peuvent être désignées comme des "nouvelles villes" dans la mesure où elles semblent connaître un second développement en parallèle de la libéralisation de l'économie indienne. Nous avons formé le concept de "nouvelle ville" pour désigner des villes nouvelles dont le développement est en partie lié aux réformes économiques libérales indiennes menées timidement dès les années 1980 et essentiellement dans les années 1990 (Chauvin S., 2004) afin de les différencier des autres projets urbains. Dans le cadre de notre recherche doctorale, nous avons fait le choix de nous concentrer sur les villes nouvelles qui ont connu un second développement en conséquence de la libéralisation indienne et non pas sur les villes créées au lendemain des réformes économiques.

À l'origine, ces "nouvelles villes" ont avant tout été construites pour répondre à la croissance urbaine des grandes métropoles indiennes. Elles s'inscrivaient dans des stratégies de déconcentration et de relocalisation des populations face à aux pressions démographiques et à une crise du logement dans les centres-villes. C'est par exemple le cas de Navi Mumbai qui a été à l'origine planifiée pour désengorger la ville de Mumbai. Par ailleurs, ces nouveaux espaces urbains représentaient pour les classes moyennes une possibilité d'accéder à la propriété dans la mesure où ils offraient de nombreux terrains et logements à des tarifs plus bas que ceux proposés dans les quartiers centraux. Bidhannagar était ainsi initialement destinée au "common man" (Chatteerjea D. P., 1990).

Par ailleurs, ces "nouvelles villes" semblent avoir été synonymes de la participation croissante du secteur privé dans le développement urbain. Au lendemain de l'Indépendance, l'Etat finançait la construction de villes nouvelles par des dons ou des prêts à long terme et à faible intérêt. La réalisation de ces villes était par ailleurs confiée au secteur public. Pourtant, il semblait de plus en plus difficile pour le gouvernement indien de porter la totalité de ces coûts de construction qui n'étaient que partiellement remboursés par la vente à bas prix des terres constructibles (Vidhani M., 2010). La capacité du gouvernement à développer des villes nouvelles équipées face à la croissance urbaine de l'Union Indienne a été questionnée dès les années 1980. Si certains quartiers des grandes villes étaient auparavant construits par des promoteurs immobiliers privés, ces derniers ont été progressivement intégrés aux

différentes étapes de projets urbains plus vastes. Aujourd'hui, les "nouvelles villes" sont ainsi partiellement construites et/ou gérées par le secteur privé. Ainsi, les espaces résidentiels de Gurgaon, à proximité de Delhi, ont été en grande partie développés par des promoteurs immobiliers privés.

Parallèlement, nous devons pourtant remarquer que la libéralisation de l'économie indienne a eu un impact sur ces "nouvelles villes" qui ont de ce fait connu un second développement. Au lendemain de l'Indépendance, l'Union Indienne s'engage dans une voie socialiste en se donnant pour objectif le développement et l'indépendance économique. Un grand rôle est donné à l'Etat qui nationalise un certain nombre de services, augmente les investissements publics et met en place un système de planification économique. Les commentateurs parlent de "troisième voie" pour décrire la stratégie politique et économique de la jeune Union Indienne. Pourtant, le gouvernement indien amorce quelques réformes timides de libéralisation économique à partir des années 1980. Ces transformations s'accroissent dans les années 1990 qui marquent l'ouverture de l'économie indienne au monde. Les monopoles d'Etat sont réduits, les barrières douanières abaissées, les investissements étrangers autorisés (Chauvin S., 2004).

Dans ce contexte, les "nouvelles villes" apparaissent comme des espaces privilégiés pour le développement de nouvelles activités liées à la libéralisation de l'économie. Elles possèdent en effet la surface nécessaire à l'implantation de nouvelles infrastructures de travail et de service; elles apparaissent donc à cet égard comme une opportunité. De ce fait, la présence d'entreprises nationales et internationales à forte valeur ajoutée permet d'identifier ces "nouvelles villes". Ces entreprises sont essentiellement spécialisées dans des activités liées aux technologies de l'information et aux hautes technologies. De ce point de vue, deux types de dispositifs semblent caractéristiques de ces "nouvelles villes". En premier lieu, nous pouvons constater la présence de *IT Parks*.⁸ L'Inde a été le cadre de la fondation de nombreux parcs dédiés aux technologies de l'information depuis le début des années 1990. Ils bénéficient d'avantages fiscaux, possèdent une certaine attractivité et sont créateurs d'emplois. Ils occupent des espaces bien délimités en périphérie des grandes villes et sont parfois désignés comme les nouvelles zones industrielles. Dans un second temps, nous pouvons remarquer que les "nouvelles villes" et les espaces qui les entourent sont des lieux privilégiés pour la création de zones économiques spéciales (SEZs). Le gouvernement indien y accorde des avantages fiscaux et y développe un certain nombre d'infrastructures avec tout le confort global afin d'encourager les entreprises à s'y implanter.

Pourtant, ces "nouvelles villes" ne sont pas pour autant isolées du reste du territoire. En premier lieu, nous devons observer que ces villes sont situées

8 Information Technologies Parks.

en périphérie des grandes métropoles indiennes avec lesquelles elles conservent un lien nécessaire. Nous pouvons ainsi remarquer que de nombreux résidents de Bidhannagar travaillent quotidiennement à Kolkata, tandis que des habitants de cette métropole viennent tous les jours travailler dans les administrations gouvernementales et les entreprises installées dans la ville nouvelle. D'autre part, nous pouvons remarquer que ces "nouvelles villes" possèdent de bonnes infrastructures de transport : routes, transports en commun, proximité avec les aéroports internationaux. Navi Mumbai accueillera ainsi prochainement le nouvel aéroport international de Mumbai, tandis que Gurgaon et Bidhannagar se situent à proximité des aéroports respectifs de Delhi et Kolkata. Ces différents points traduisent la mise en place de nouveaux réseaux et témoignent d'une volonté d'être intégré aux flux de l'économie nationale et mondiale. Ces multiples facteurs contribuent d'autre part à l'élection de ces espaces comme nouveaux pôles de la mondialisation indienne.

En conséquence, ces "nouvelles villes" correspondent aujourd'hui à des espaces résidentiels attractifs et bien que leurs prix aient considérablement augmenté, elles sont devenues des destinations privilégiées pour les classes moyennes indiennes. D'une part, elles proposent des équipements résidentiels situés à proximité des zones d'emploi. C'est par exemple le cas à Gurgaon où chaque quartier de bureaux est situé à proximité d'une colonie résidentielle développée et gérée par des promoteurs immobiliers. D'autre part, ces nouveaux espaces résidentiels sont construits sur un certain nombre de standards globaux auxquels aspirent les nouvelles classes moyennes indiennes, comme en témoigne par exemple l'essor des condominiums à Navi Mumbai.

Afin d'approfondir notre réflexion sur les "nouvelles villes" de la mondialisation indienne, nous pouvons revenir sur les trois cas d'étude que nous avons sélectionnés dans le cadre de notre doctorat : Gurgaon, Bidhannagar et Navi Mumbai. Situées en périphérie des trois métropoles indiennes de Delhi, Kolkata et Mumbai, respectivement capitales politique, culturelle et économique, ces "nouvelles villes" présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Nous reviendrons ici sur la genèse de ces villes nouvelles, sur leur second développement et sur les facteurs qui nous poussent à les qualifier de "nouvelles villes" de la mondialisation.

Avant d'être une des villes les plus riches d'Inde (3^{ème} ville sur le plan des revenus par habitant en 2010, après Chandigarh et Mumbai), Gurgaon était un petit village au sud de Delhi situé sur la route du pèlerinage d'Ajmer. Gurgaon possède par ailleurs une origine mythologique dans la mesure où son nom signifie "le village du guru" en référence à un épisode du *Mahâbhârata*. Avec la construction de l'autoroute entre Delhi et Jaipur à proximité de Gurgaon, de nombreuses industries sont venues s'installer le long de cet axe stratégique et Gurgaon s'est peu à peu développé comme pôle industriel.

En 1975, l'Haryana est le premier état en Inde à intégrer le secteur privé dans le développement urbain aux différentes étapes du processus de fondation. L'*Haryana Development and Regulation of Urban Areas Act* (HDRUAA) autorise ainsi les promoteurs immobiliers à acquérir, à assembler et à aménager les terres urbanisables. Dans le même temps, la *Delhi Development Authority* (DDA) limite l'intervention des promoteurs immobiliers dans la construction des espaces résidentiels de la capitale fédérale.

DLF (Delhi Land and Finance) est un promoteur immobilier privé implanté à Delhi depuis 1946 et organisé sur un modèle familial (Singh K.P., 2011). Face au renforcement de la DDA et à l'opportunité du HDRUAA, DLF décide pour répondre à la demande croissante de logements d'acquérir des terres dans la continuité de South Delhi, espace attractif de la capitale, sur le territoire de Gurgaon. Les premières licences de développement de colonies résidentielles sont accordées à DLF par l'*Haryana Town and Country Planning* (HTCP) en 1981. D'autres promoteurs immobiliers vont peu à peu s'installer à Gurgaon (principalement Ansals et Unitech, puis de nombreux promoteurs immobiliers plus petits). Dans le même temps, l'*Haryana Urban Development Authority* (HUDA, créée en 1977) développe des logements situés dans des secteurs préalablement définis. Dans les premiers temps de Gurgaon, l'HUDA était davantage une instance régulatrice et un fournisseur d'infrastructures, mais ses activités se sont peu à peu étendues au développement d'espaces résidentiels. L'HUDA est par ailleurs responsable de la création d'infrastructures à l'échelle de la ville, tandis que les promoteurs immobiliers sont responsables du développement d'infrastructures au sein de leurs colonies.

Dans le contexte de la libéralisation de l'économie indienne, les promoteurs immobiliers commencent à construire des bureaux et des espaces de travail à proximité des colonies résidentielles dans les années 1990. Gurgaon apparaît alors comme un espace attractif car la ville offre des immeubles de bureaux et des zones résidentielles modernes répondant aux standards globaux (Biswas S. P., 2002). Par ailleurs, Gurgaon possède une position stratégique dans la mesure où la ville est située à 37 km du centre de Delhi et à 25 km de l'aéroport international. L'arrivée d'entreprises multinationales donne donc un nouvel élan à Gurgaon. De ville satellite résidentielle, elle devient un pôle d'activités à haute valeur ajoutée de premier plan.

Gurgaon compte aujourd'hui 1,5 million d'habitants (contre 100 000 en 1981 et avec une augmentation de 73% depuis 2001); elle s'étend sur 1215 km² et connaît une densité de 1241 habitants au km² qui se répartissent entre les secteurs développés par l'HUDA, les colonies développées par les promoteurs immobiliers privés et les villages présents sur le site de fondation (le village originel n'a plus aujourd'hui ce statut administratif mais on trouve toujours des villages plus petits aujourd'hui en proie à des processus de

densification).⁹ En dehors des espaces de bureau, la ville comporte par ailleurs une zone économique spéciale, Reliance SEZ, et se situe sur le *Delhi Mumbai Corridor*, axe majeur pour de grands projets de développement. Gurgaon reste à cet égard un pôle industriel important.

Bidhannagar, également appelée Salt Lake City, est une ville nouvelle située au nord-est de Kolkata. Le projet a été proposé en 1960 et inauguré en 1962 par le Premier Ministre bengali Bidhan Chandra Roy. En 1995, la ville sera rebaptisée Bidhannagar en hommage à son fondateur à l'occasion de la création de la *Municipal Corporation Bidhannagar*. A l'origine, cette ville nouvelle avait pour objet de désengorger Kolkata et d'apporter une réponse à la crise du logement alors traversée par la capitale bengalie. Elle était destinée à devenir une ville auto-suffisante de 250 000 habitants. Il a d'abord fallu aménager le site de fondation de Salt Lake qui se situait sur une zone humide. Les terres ont été acquises par le gouvernement bengali et les travaux ont été confiés à une entreprise yougoslave, M/S Invest-Import, à partir de 1964.

Les premiers habitants ont commencé à s'installer à Salt Lake au début des années 1970. La ville est organisée en 5 parties nommées secteurs.

Les quatre premiers secteurs correspondent à des unités d'habitation elles-mêmes subdivisées en blocs, c'est-à-dire des zones résidentielles équipées de services de base: marchés, lieux récréatifs... Les maisons individuelles ont été privilégiées lors de la fondation: 72% des logements correspondent ainsi à des bungalows, 28% à de petits immeubles collectifs.¹⁰ On trouve également au sein de ces quatre secteurs quelques espaces de bureau et des infrastructures de services plus importantes, tels le centre commercial City Center ou le stade de Salt Lake. D'autre part, de nombreuses administrations du gouvernement bengali ont été transférées à Salt Lake durant les années 1980 et se sont installées dans les quatre premiers secteurs. La ville nouvelle est donc peu à peu devenue un pôle administratif majeur et de ce fait le lieu de résidence de nombreux fonctionnaires.

Le secteur 5 est quant à lui réservé à des activités industrielles non polluantes; il accueille des espaces de bureaux et ne comporte pas de logements. A partir des années 1990, le secteur 5 a connu une forte croissance et des entreprises spécialisées dans les hautes technologies sont venues s'y installer. En 2006, une autorité spéciale a été créée pour gérer cet espace à la place de la *Municipal Corporation Bidhannagar*, *Nabadiganta Industrial Township Authority*. Cette dernière s'occupe de la construction, du développement et de la gestion du secteur 5 au moyen de partenariats publics-privés.

La ville compte aujourd'hui plus de 218 000 habitants.¹¹ Elle est reconnue pour sa qualité de vie et son organisation urbaine. Le secteur 5 en fait un espace attractif sur le plan des activités et semble avoir donné un second

9 *Census of India 2011.*

10 *Census of India 2001.*

11 *Census of India 2011.*

développement à Bidhannagar, bien que ce dernier prenne ici des formes différentes de celui de Gurgaon.

Concernant Navi Mumbai, l'idée de la création d'une ville satellite de l'autre côté de la baie de Thane pour contrôler la croissance de Mumbai est évoquée dès l'Indépendance pour résoudre la question du développement urbain de la métropole indienne qui ne cesse de s'étendre vers le nord. Il s'agissait alors de créer une dynamique est-ouest par le développement d'une ville nouvelle dans un espace délimité au nord et à l'est par les ghâts occidentaux, à l'ouest par la mer, et où l'on trouve déjà deux zones industrielles, Thane-Belapur et Talaja. Dans le même temps, la construction d'un pont reliant la ville centre à la ville satellite est envisagée. Il faut pourtant attendre 1964 pour que les recommandations alors formulées par l'architecte urbaniste Charles Correa, l'ingénieur Pravinna et l'ingénieur urbaniste Shinish Patel soient véritablement prises en compte. A la fin des années 1960, un plan de développement urbain pour la métropole indienne est élaboré en parallèle de la constitution du *Mumbai Metropolitan and Regional Planning Board* en 1967. Finalement, c'est en 1971 qu'est créée dans le but de développer cette ville nouvelle la *City and Industrial Development Corporation* (CIDCO) et que débute la construction de New Bombay.

Dans un premier temps, l'objectif était de créer une ville jumelle pour Mumbai afin de la désengorger, d'accueillir les vagues de migrations à venir et de diminuer ainsi la pression à laquelle elle est soumise. Les concepteurs cherchaient par ailleurs à valoriser une nouvelle forme de développement urbain planifié et de proposer aux futurs habitants une ville à l'esthétique de la modernité où ils pouvaient vivre et travailler tout ne parcourant que des distances quotidiennes raisonnables (Mehotra R., 2007).

En un sens, nous pouvons rapprocher la fondation de Navi Mumbai de celles d'autres villes nouvelles construites au lendemain de l'Indépendance. Navi Mumbai participe en effet d'une tentative de réguler la croissance de Mumbai et témoigne d'une volonté de symboliser l'Inde Indépendante et l'optimisme qui lui est associé. D'autre part, Navi Mumbai n'a connu dans un premier temps qu'un succès mitigé. Elle a alors davantage été perçue comme une ville-dortoir où le manque de connectivité avec Mumbai et l'absence d'une vision partagée avait eu raison d'un projet urbain novateur. Dans le même temps, l'extension de Mumbai au nord à Vasai-Vihar au début des années 1980 a renforcé le sentiment d'échec lié au projet de cette ville nouvelle et a donné aux habitants comme aux autorités l'impression d'un retour en arrière.

Pourtant, la singularité de Navi Mumbai par rapport à d'autres villes nouvelles doit être reconnue dans la mesure où il s'agit de l'un des plus grands projets de planification urbaine au monde. La ville s'étend en effet sur 344 kilomètres carrés et elle compte plus de 1, 1 million d'habitants.¹² Par ailleurs, nous

12 *Census of India 2011.*

pouvons remarquer que Navi Mumbai a connu un second développement à partir des années 1990. Tout d'abord, l'arrivée d'une voie ferrée qui relie la ville nouvelle au centre de Mumbai donne une nouvelle dynamique à Navi Mumbai. Par ailleurs, des entreprises liées aux hautes technologies s'implantent peu à peu dans la ville nouvelle et sa zone industrielle. Enfin, nous pouvons remarquer que le secteur privé est peu à peu inclus dans le développement urbain à partir de la fin des années 1990. L'idée de la ville jumelle s'estompe donc progressivement au profit de l'image d'une ville compétitive, miroir et vitrine de la participation croissante de l'Union Indienne aux processus de mondialisation.

Avec 8,8% de croissance en 2010,¹³ l'Inde s'affirme comme une puissance émergente majeure dans l'économie mondiale et les processus d'échanges. Les "nouvelles villes" apparaissent comme des espaces privilégiés de la mondialisation indienne et des vitrines des transformations en cours. Elles se différencient ainsi par leurs développements, leurs activités et leurs représentations des villes nouvelles édifiées au lendemain de l'Indépendance de l'Union Indienne.

A titre d'ouverture, nous pouvons remarquer que de nouvelles formes urbaines se développent en périphérie des grandes villes indiennes. Des promoteurs immobiliers privés y créent de nouveaux quartiers ou de petites entités urbaines. Il s'agit de villes privées ou de *gated communities* destinées à accueillir des activités économiques à haute valeur ajoutée et les employés de ces entreprises au sein d'un même espace clos doté de nombreux services. Si ce nouveau modèle de développement urbain présente par certains points des similitudes avec les "nouvelles villes", il témoigne également de la prise en compte de nouvelles problématiques dans le cadre des transformations de l'Inde et de la mondialisation près de 20 ans après les seconds développements qu'on connu les "nouvelles villes" indiennes.

Références

- Biswas S. P. (2002), "The Ghost of Modernity. Architecture and Urbanism in the Era of Globalization" in *Architecture+Design* Volume 19, Numéro 6.
- Carroue L. (2007), *Géographie de la mondialisation* Armand Colin.
- Chaline C. (1985), *Villes nouvelles dans le monde* Presses Universitaires de France Collection Que sais-je?
- Chatteerjea D. P. (1990), "Bidhannagar : from Marshland to Modern City" in Chaudhuri S. (dir.) *Calcutta. The Living City. Volume 2 : The Present and the Futur* Oxford University Press.
- Chauvin S., Lemoine F. (2004), "L'économie indienne en bonne voie" in *L'économie mondiale 2005* Editions La Découverte, Collection Repères.

- Dupont V. (2001), "Noida : nouveau pôle industriel ou ville satellite de Delhi? Le projet des planificateurs, ses failles et son devenir" in *Tiers Monde* Volume 42, Numéro 165.
- Eveno E. (dir.) (1998), *Utopies urbaines* Presses Universitaires du Mirail.
- Dewaele A. (2010), *La réappropriation urbaine de Chandigarh en question. Etat des lieux d'une ville nouvelle indienne à travers ses perceptions et ses représentations* Mémoire dirigé par Jean-Luc Racine, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Dupont V., G. Heuze D. (dir.) (2009), *La ville en Asie du Sud. Analyse et mise en perspective* Éditions de l'EHESS, coll. Purusartha.
- Durand Dastes F., Mutin G. (dir.) (1995), *Afrique du Nord. Moyen Orient. Monde Indien* Belin -Reclus, coll. Géographie universelle.
- Kalia R. (1987), *Chandigarh. The Making of an Indian City* Oxford University Press.
- Kalia R. (1995), *Bhubaneswar : From a Temple Town to a Capital City* Southern Illinois University Press.
- Kalia R. (2004), *Gandhinagar, Building National Identity in Postcolonial India* University of California Press.
- Khan H.U. (dir.) (2009), *Le Corbusier. Chandigarh and the Modern City. Insights the Iconic City Sixty Years Later* Mapin Publishing.
- Landy F. (2002), *L'Union Indienne*, Edition du temps.
- Le Corbusier (2005), *Vers une architecture* Flammarion.
- Levy J., Lussault M. (dir.) (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* Belin.
- Mehotra R. (2007), "Twin City. Navi Mumbai Thirty Years Later" in *Mumbai Reader 2007* Urban Design Institute.
- Papillault R. (2006), *Chandigarh* Institut français d'architecture, Cité de l'architecture et du patrimoine, Collection Portrait de ville.
- Papillault R. (2008), *Chandigarh. L'œuvre ouverte et le temps. Anatomie d'un projet de ville de Le Corbusier en Inde 1950-1965* Thèse dirigée par Yannis Tsiomis, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Prakash V. (2002), *Chandigarh's Le Corbusier. The Struggle for Modernity in Postcolonial India* Mapin Publishing.
- Pumain D., Paquot T., Kleinschmager R. (2006), *Dictionnaire de la ville et de l'urbain* Economica Anthropos Collection Villes.
- Singh K.P., Menon R., Swamy R. (2011), *Whatever the Odds. The Incredible Story behind DLF* Harper Collins Publishers India.
- Sivaramkrishman K.C., Kundu A., Sigh B.N. (2005), *Handbook of Urbanization in India*, Oxford University Press.
- Shaw A. (2004), *The Making of Navi Mumbai* Orient Longman.
- Vidhani M. (2010), "Changing context of new town planning and development in India" in *SPACE* volume 15, numéro 1.

Urban dispersion and poverty in the Brazilian metropolitan areas

Dispersão Urbana e Pobreza nas Regiões Metropolitanas Brasileiras

Rômulo José da Costa Ribeiro

Universidade de Brasília, UnB, Campus Planaltina; Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, PPG-FAU; INCT Observatório das Metrôpoles, UFRJ (rjcribeiro@unb.br)

Abstract

Over the past fifty years, cities have grown and developed a great pace. Practically in the entire world occurred an inversion between the number of rural and urban population, the urban population much exceeded in number the rural population. According to the 2010 Brazilian Demographic Census, 84.4% of the population located in Brazilian urban centers. Given this situation, which tends to become increasingly critical, cities have grown rapidly with little or no control. This causes the generation of urban tensions of various kinds as well as the increased costs of maintaining this reality. The governments increasingly have to spend more to try to meet the demands that come with urban growth. The analysis generated by this study are descriptive, based on mathematical and statistical procedures, since, for a more complete analysis would require working together with researchers in each metropolitan area, knowing the history of the development of urban space, so we would have a systemic view of the study area. This step will take place afterwards. We propose an expansion in urban studies, seeking a more accurate understanding of how urban form affects humans, and vice versa, especially with regard to urban areas excluded or segregated. Depending on the spatial clustering of different populations, we can enhance the results obtained by the spatial configuration, through a joint analysis of the dispersion index and spatial location of population below the poverty line.

Keywords: Urban Dispersion, Urban Poverty, Spatial Distribution.

Introdução

A cidade é uma estrutura moldada pela população que nela habita, pois são os processos sociais que a definem, incluídos ou não procedimentos formais

de planejamento, necessita de monitoramento constante, para que se possa compreender sua dinâmica e, a partir daí, elaborar planos e definir ações que também sejam dinâmicos, capazes de se adaptarem às novas situações, bem como direcionar situações a fim de que a cidade melhore seu desempenho.

O rápido crescimento urbano tem levado a geração de tensões de diversos tipos, bem como a um aumento dos custos de manutenção desta realidade. O poder público cada vez tem que gastar mais para tentar suprir as demandas que surgem com esse crescimento.

Essas concentrações podem levar a uma reformulação da circulação e do próprio desenho urbano, o que faz com que ocorram prejuízos para a qualidade de vida e qualidade ambiental urbana. Isso ocorre em função da demanda por habitação ser bem maior que a oferta, o que leva à população, principalmente a de menor renda, a ocupar regiões cada vez mais distantes do centro da cidade. Por se tratar, muitas vezes, de ocupações irregulares, pode-se verificar que vários fatores relacionados à qualidade de vida e qualidade ambiental não são observados.

A escolha por utilizar a base espacial definida pelo Censo Demográfico de 2000 foi em função da possibilidade de atualização periódica das variáveis. Como o censo brasileiro é realizado a cada 10 anos, pode-se traçar a evolução urbana, a partir de dados coletados de forma padronizada. Além disso, como os métodos desenvolvidos usam uma base de dados oficial, eles podem ser aplicados a outras cidades do país, o que torna a proposta aqui desenvolvida acessível a outras instâncias governamentais do Brasil.

Para que se possa compreender melhor a situação do Distrito Federal, fez-se análise da configuração da cidade a partir do Índice de Dispersão Urbana, desenvolvido por Bertaud & Malpezzi (1999), que relaciona a forma da cidade às distâncias ao Centro de Comércio e Serviços (CCS). Esse é um índice comparativo e deve ser analisado em conjunto com outras cidades. Os referidos autores calcularam para 50 cidades no mundo, mas a leitura desse índice não é fácil, uma vez que não segue uma escala padronizada de mensuração. Assim, fez-se a sua normalização, de forma a ter-se os resultados dentro de uma escala padronizada, o que facilita a comparação entre diferentes centros urbanos.

Índice de Dispersão

Estudos da distribuição espacial da população urbana são numerosos e têm o intuito de melhorar a compreensão da relação ser humano-espço urbano. São exemplos de trabalhos de análise socioespacial: Hillier & Hanson (1984); Clark (1985); Hillier et al. (1993); Jenks & Burgess (2000); Sposati (2000a; 2000b); Genovez, Caetano & Estrada (2000); Holanda et al. (2001); Holanda (2002; 2003); Genovez (2002); Ribeiro (2003); Ribeiro & Holanda (2005); Ribeiro et al. (2005), além dos trabalhos de análise da distribuição espacial da

população realizados por Bertaud & Malpezzi (1999; 2003), Koga (2003) e Ojima (2007). Esses autores, de uma forma ou de outra trataram a realidade urbana de forma segmentada, pois normalmente estudaram uma única dimensão dessa realidade. Mesmo os autores que trataram mais de uma dimensão fizeram-no de forma separada. A análise urbana deve ser feita de forma sistêmica, a fim de se ter uma visão mais próxima dessa realidade.

Costa & Silva (2007) afirmam que a desigualdade de acesso ao espaço urbano é causadora de segregação. A noção de segregação está ligada a novas formas de ocupação espacial, excludentes da classe superior. Para Lago (2000 apud Costa & Silva, 2007) forma de ocupação como condomínios fechados, horizontais e verticais, afastados do centro, e direcionados para a classe média, tem se expandido cada vez mais. Isso se dá em função do baixo valor da terra, o que viabiliza a aquisição desse espaço pelas classes menos abastadas. O autor lembra que não apenas o preço da terra é um fator de segregação, mas, especialmente, muros e controle de segurança, que intentam manter afastados todos que não pertencem àquele lugar.

O modelo brasileiro de cidades caracterizava-se tradicionalmente por ter as classes superiores no centro e quanto menor o poder aquisitivo, mais afastada desse centro a população se localizaria. Após a década de 1970, em algumas cidades brasileiras, surgiram ocupações semelhantes ao modelo norte-americano de subúrbios, condomínios para população de alta renda, fechados e afastados do centro. Esse tipo de ocupação é caracterizado como disperso (REIS, 2006), e acarreta diversos custos ao poder público para sua viabilização (rede elétrica, abastecimento de água, coleta de esgoto, asfaltamento, etc.).

Esse tipo de ocupação difusa gera redes descontínuas, desorganizadas, ineficientes e altamente dependentes de veículos (públicos e privados) (Hasse & Lathrop, 2003). Isso tem causado um aumento no consumo energético e na quantidade de particulados e gases poluentes oriundos da excessiva circulação veicular.

Segundo Ojima (2006) um dos fatores que condicionam as modificações do espaço urbano são as mudanças no modo de produção capitalista. Com a globalização houve mudanças sociais profundas, que afetaram não só as formas de consumir, mas também de produzir o espaço. De acordo com o autor, não basta apenas analisar as mudanças estruturais que ocorreram nas cidades, é necessária a análise do contexto social e como esse afetou a forma de consumir o espaço urbano. A questão socioeconômica é um forte elemento estruturante da cidade, mas não pode ser considerada como único, pois há outros elementos que influenciam e são influenciados pela socioeconomia, de forma que se pode caracterizar uma relação de dependência entre esses elementos.

Costa & Silva (2007) colocam que a dispersão urbana é fruto da estrutura socioeconômica da localidade analisada. Eles afirmam que a disparidade

de renda gerada pela rápida industrialização brasileira, que gerou o enriquecimento de poucos e a manutenção da pobreza de muitos, também contribuiu para a estruturação de ocupação do espaço. Essa estruturação pode ser configurada como uma segregação socioeconômica-espacial, onde nas regiões centrais o custo do terreno seria mais elevado, em função do acesso facilitado à infraestrutura e equipamentos urbanos, enquanto quanto mais afastado desse centro, menor o custo do terreno, em contrapartida, menor o acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos.

Lago (2000 apud Costa & Silva, 2007) diz que essa espacialidade é caracterizada por espaços residenciais excludentes, onde a própria estrutura organizacional de ocupação urbana, seja privada ou pública, define espaços para serem ocupados por classes de renda específicas, mantendo-as isoladas umas das outras.

Ojima (2006) coloca que a expansão urbana, atualmente, se deve à busca de melhor qualidade de vida, desde populações de alta renda em busca de refúgios do estresse urbano, até a população de baixa renda em busca de proximidade de equipamento e serviços oferecidos pela cidade. Em função dessa expansão, o autor coloca que muitos são os impactos sociais e ambientais causados,

(...) desde os aspectos estéticos até impactos nos gastos públicos (consumo de água, energia elétrica e combustíveis fósseis, afastamento das áreas agrícolas, alocação de bens e serviços públicos), nos aspectos sociais (heterogeneização socioespacial, segregação social, aumento das distâncias diárias de locomoção) e nos aspectos ambientais (poluição da água e do ar, ilhas de calor, mudança nos regimes de precipitação, aumento de áreas alagáveis e alterações na incidência de doenças e problemas de saúde associados). (Ojima, 2006:3)

Apesar de a discussão do tema expansão urbana ser antiga, o que se observa atualmente é uma redução do aporte de pessoas às cidades (migrantes e imigrantes), que é substituído por uma acomodação da própria população urbana em sua malha, o que pode ser caracterizado como uma migração intraurbana, que tem modificado a estrutura espacial das cidades de forma significativa (Ojima, 2006).

O espaço urbano é uma combinação de elementos ambientais e estruturais (rede viária, infraestrutura, equipamentos, serviço etc.), que afetam o seu desempenho sociológico. Esse espaço urbano, ou, melhor ainda, a cidade como arquitetura, é composta por formas (cheios: os prédios, os volumes etc.) e espaços (os vazios: as ruas, as praças, as áreas verdes, as descontinuidades etc.), que não podem ser vistos ou analisados individualmente, pois são interdependentes e se afetam mutuamente. Alguns conflitos ambientais urbanos estão ligados a uma parcela da população que passa a considerar o meio natural como essencial para qualidade de vida, ou quando as ocupações, mesmo que irregulares, oferecem riscos ao meio ambiente (Ojima, 2006).

A primeira situação está, normalmente, ligada à população de mais alta renda, que tendo capacidade de suprir suas necessidades materiais, passa a buscar qualidade de vida, que eles associam à presença de áreas naturais ou áreas construídas para dar acesso ao verde. A segunda situação, normalmente, está ligada à população de baixa renda, que por não conseguir pagar os custos do espaço legal urbano, acaba por ocupar espaços disponíveis ou vazios próximos à ele, comumente caracterizadas como encostas, margens de rios, áreas de proteção ambiental, entre outras.

O processo de globalização afeta muito mais do que apenas a economia, mas a forma de consumo de populações distantes, despertando necessidades, antes desconhecidas, que fazem com que as pessoas busquem as cidades para suprir essas necessidades, ou modifiquem o espaço urbano para tentar adequá-lo às tais necessidades (Ojima 2006). No meio urbano isso afeta desde a sua estruturação até modificações de usos desse espaço.

A dispersão urbana brasileira passa por uma segunda etapa. A primeira foi caracterizada pela periferação e favelização, isto é, populações de baixa renda em busca de acesso ao espaço urbano. Neste segundo momento, há ocupações de áreas cada vez maiores, mas por uma população menor. A expansão da malha urbana tem-se dado por população de média e alta renda em busca de qualidade de vida, que se traduz em grandes terrenos em ocupações horizontais (eventualmente verticalizadas) cercadas e que suprem, em alguma medida, as necessidades básicas dessas populações.

Essas ocupações, conhecidas como condomínios fechados, têm se difundido pelo Brasil. Como se localizam distantes do centro aumenta-se a dependência de veículos automotores, sejam privados ou públicos, para o deslocamento casa-trabalho-casa. Isso acarreta a cada ano um número maior de veículos automotores nas vias urbanas, o que aumenta a dificuldade de deslocamento, formação de engarrafamentos e aumento da poluição atmosférica.

Esses condomínios também favorecem o processo de segregação socioespacial, pois intencionam isolar-se do “caos” urbano, mantendo os problemas, e dentre eles a população pobre afastada.

Para Costa & Silva (2007), a ocupação urbana dispersa, típica da urbanização brasileira, pode ser bem caracterizada por meio de geoprocessamento, principalmente pela utilização de imagens de satélite, com as quais se poderia acompanhar tal crescimento.

De acordo com Ojima (2006) analisar a dispersão urbana apenas como causa ou condições seria equivocado, pois essa dispersão é mais um processo de fundo social do que a simples ocupação do espaço. O autor separa esses processos, e considera que eles atuam individualmente para a composição do espaço urbano, quando o melhor seria analisar as consequências da dependência entre eles. Assim, a dispersão não faz sentido sem uma análise comparativa de suas consequências.

Entre as principais consequências apontadas pelo autor, encontram-se:

- Maiores distâncias para a cobertura dos serviços públicos (segurança, educação, saúde etc.);
- Agravamento dos conflitos sociais devido ao aumento da segregação socioespacial;
- Maior consumo de recursos naturais (água, energia elétrica e combustíveis fósseis);
- Aumento da poluição atmosférica;
- Crescimento da demanda por transporte automotivo individual;
- Congestionamentos e maior consumo do tempo médio das viagens diárias;
- Maior incidência de alguns problemas de saúde e causas de óbito (obesidade, acidentes de trânsito, problemas respiratórios, enfermidades tipicamente rurais, etc.).

O grau de urbanização, entendido como o percentual de população urbana em relação ao total da população, tem aumentado a cada ano. Deve-se ressaltar que o conceito de área urbana, no Brasil, é definido legalmente, o que, por vezes, pode não representar a realidade.

Apesar dessa limitação, os levantamentos oficiais são baseados nesse preceito, assim, os dados apresentados aqui seguem a mesma linha. O Gráfico 1 ilustra a relação entre a população urbana, população rural e grau de urbanização. Como comentado, pode-se notar que a cada levantamento censitário, o número de pessoas que vivem em área urbana aumenta, bem como o grau de urbanização. Nota-se também que há um declínio no número de população rural. Nesta pesquisa não será feita discussão a respeito desse acréscimo ou declínio, mas foi analisada características da ocupação do espaço.

Para Ojima (2006), uma das formas de analisar a dispersão urbana é por meio do movimento pendular, entendido por ele como o deslocamento da população em função de estudo ou trabalho para outro município. Apesar de ser um indicador interessante, ele apenas mostra a mobilidade entre municípios, e não pode ser considerado para análise da dispersão intraurbana. O autor mostra que a densidade urbana pode retratar a ocupação do espaço, mas essa informação é estática, e não considera o deslocamento da população dentro da área urbana, nem mesmo entre municípios como apresentado por ele.

A análise urbana deve considerar a cidade como um sistema, não apenas como partes únicas (formadas unicamente pela mancha urbana) ou partes separadas (diversos núcleos urbanos separados). Deve-se considerar, sempre que possível, as diferenças existentes entre as partes da cidade, falar de dispersão urbana e analisar relações entre municípios torna o trabalho

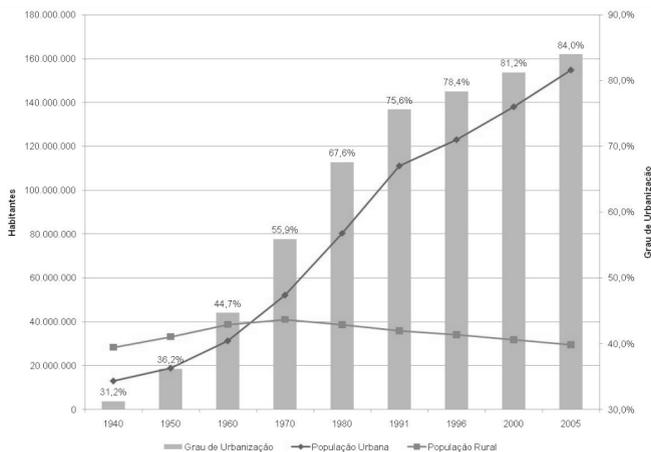


Figura 2.1 Grau de Urbanização, População Urbana e População Rural entre 1940 e 2005

Fonte: Adaptado de OJIMA, 2006; IBGE, 2007.

superficial e que não aborda o conceito de dispersão, principalmente quando se trata de sistemas complexos com o Distrito Federal.

Villaça (2001:20) explica que “ou se estuda o arranjo interno dos espaços urbanos, ou se estuda o arranjo interno dos espaços regionais, nacionais ou planetários.” Nos estudos brasileiros mais recentes há forte tendência para estudos regionais, que consideram a unidade metropolitana como ponto de análise. O estudo sobre o espaço urbano, no que diz respeito à dispersão tem sido pouco desenvolvido.

Para Villaça (2001) a produção do espaço urbano só pode ser entendida a partir da localização dos elementos nesse espaço, e que essa localização está associada ao espaço intraurbano como um todo, uma vez que “refere-se à relações entre um determinado ponto o território urbano e todos os demais.” (Villaça, 2001:24)

A compreensão do comportamento espacial da população, como ela distribui-se no espaço urbano e como o configura são importantes para se compreender custos de deslocamento ou de instalação e manutenção dos vários tipos de infraestrutura. Bertaud & Malpezzi (1999; 2003) propuseram uma forma de mensurar a distribuição espacial da população mediante o Índice de Dispersão. Esse índice indica o quanto a área urbana é dispersa. Baseia-se nas distâncias dos setores urbanos e de sua respectiva população ao CCS. Com isso, revela-se como a população ocupa o espaço e quão distante ela está do CCS, onde, normalmente, concentram-se empregos, serviços e circulação de pessoas e mercadorias.

Bertaud & Malpezzi (2003) calcularam a dispersão para 50 áreas urbanas, entre cidades e regiões metropolitanas. Apesar do cálculo comparativo, os resultados não permitem uma análise fácil da dispersão entre as cidades analisadas.

No estudo desses autores as 50 cidades foram escolhidas em todo o mundo, em países ricos e pobres, com economias de mercado e com economias em transição para economias de mercado. Os autores procuraram mensurar a forma das cidades a partir de modelos simples e mostrar que esses podem ser um caminho útil para caracterizar as cidades.

Eles mostraram que as várias chaves de predição, chamadas por eles de modelos urbanos padrão, são confirmadas: cidades descentralizadas são moldadas de acordo com o crescimento de sua população (este está relacionado com o crescimento vegetativo e com as migrações inter e interurbanas); a renda melhora (considerando a formação de novos centros e da maior oferta de empregos); e o custo com transportes diminui (uma vez que a população encontra-se mais próxima aos novos centros, o deslocamento é reduzido).

Não se deve confundir cidades descentralizadas com cidades dispersas. No primeiro caso as cidades são policêntricas, o que permite a geração de emprego e atração populacional em diferentes pontos da área urbana. Nas cidades dispersas a população está localizada distante do CCS, principalmente em função dos altos custos de moradia próxima a ele. Com isso há aumento do custo com transporte, e comumente a renda diminui com o aumento da distância ao CCS. Os autores também mostram que esse é o caminho para o mercado imobiliário legal e ilegal, de forma que a organização e a legislação têm profundos efeitos na forma urbana, com implicações diretas quanto ao valor do solo urbano e no sistema de transportes.

A forma da cidade é determinada por fatores ambientais, econômicos, ideológicos, políticos (mercado imobiliário, relevo, pedologia, geologia, clima, distribuição de renda, legislação, impostos). Analisar a cidade como simples resultado de políticas urbanas, que definem áreas permissíveis e impeditivas de crescimento e ocupação, é realizar leitura pobre. Esse tipo de análise gera a falsa impressão de que as políticas urbanas controlam a forma da cidade, e durante muito tempo se acreditou nisso, haja vista os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e, dentro desses, os documentos desenvolvidos pelos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Urbano (CNDU), das décadas de 1970 e 1980. As políticas urbanas induzem o crescimento e a forma da cidade, mas respondem por sua vez a diferentes determinações ambientais e antrópicas.

Em países em desenvolvimento, com processo de industrialização e urbanização recentes, como é comum na América Latina, verifica-se que a legislação urbana tem pouca influência no real controle da forma da cidade. Quase sempre esse controle se dá por razões políticas. No Brasil, principalmente após meados da década de 1960, quando ocorreu a inversão da forma de

distribuição da população no território, o país passou a ter mais pessoas em áreas urbanas (Gráfico 1), e com isso teve início processo intenso de favelização, a forma da cidade passou a ser moldada pelas ocupações irregulares periféricas, comumente em áreas de risco ou de restrição ambiental.

À medida que a cidade se expande a população pobre, quando expulsa do local onde previamente estava instalada, geralmente na forma de invasão, pela força do mercado imobiliário ou por pressões políticas, desloca-se e passa a ocupar áreas mais distantes, mais periféricas. Com isso, as cidades passam a desenvolver uma forma espalhada, dispersa, ocupando grandes áreas e encarecendo o custo de manutenção e gerência urbana.

Outro aspecto comum nas cidades brasileiras, até o momento, é que a legislação urbana e ambiental, muitas vezes teórica e tecnicamente eficiente e moderna, tem pouca aplicabilidade, pois comumente não refletem ou não estão aptas a tratar da realidade urbana localizada.

A forte demanda por habitação, principalmente para classes de baixa e média renda, faz com que as primeiras ocupem áreas restritivas de forma ilegal, e que a segunda busque, muitas vezes de forma ilegal, constituir ocupações periféricas conhecidas como condomínios fechados. O poder público, apesar da legislação vigente, pouco faz, devido à ineficiência em suprir a demanda por habitações legais, à precariedade da fiscalização e por simples convivência: ao não atender a demanda e ao verificar que o mercado formal tampouco o faz, prefere deixar o campo livre para as ações ilegais no espaço urbano.¹

Assim, a cidade vai crescendo e as demandas por espaços urbanizados também. O desenvolvimento de Planos Diretores tem ajudado a melhorar, organizar e direcionar o crescimento urbano em algumas situações, mas ainda está longe de ter grande eficiência.

O Índice de Dispersão Urbana, proposto por Bertaud & Malpezzi (1999), é um índice de base demográfica para a análise urbana, tem por intuito relacionar, em função da população total, o número de habitantes por setor urbano à distância daqueles setores ao CCS. A partir desse índice é possível analisar o custo urbano, relacionando, entre outras coisas, custo de viagem casa-trabalho-casa.

O Cálculo do Índice de Dispersão

O conhecimento sobre o espaço urbano é fundamental para o seu planejamento e gestão, e dentro desse processo entender como esse espaço se comporta em relação à população, e vice-versa, é de suma importância na

1 Magalhães oferece dados impressionantes: no Município do Rio de Janeiro, entre 1982 e 1998, a porcentagem da produção de domicílios irregulares passou de 60% para 80%, e isto parece ser uma característica da cidade brasileira em geral (Magalhães, 2007).

elaboração e aplicação de políticas e instrumentos políticos mais condizentes com a realidade local. Dessa forma, a teoria de dispersão urbana permite um melhor entendimento sobre a forma urbana e as relações entre ela e as pessoas.

O cálculo de Bertaud & Malpezzi (2003) para o Índice de Dispersão é interessante, pois ilustra como a cidade ocupa o espaço, permite fazer considerações a respeito de custos de deslocamento, implementação de infra-estrutura, urbanização. Todavia, sem saber de antemão qual o intervalo de variação possível, é difícil fazer análises comparativas e ter leitura mais fácil da posição de uma determinada cidade, quanto à dispersão, no âmbito da amostra.

Assim, utiliza-se uma transformação linear que transpõem os números absolutos em relativos, representada pela Equação 1.

$$y = \frac{a(x+1)}{2} + b \Rightarrow x = \frac{2(y-b)}{a} - 1$$

Para atualizar os dados referentes ao Brasil, utiliza-se o censo de 2000 (IBGE, 2002) (os cálculos efetuados por Bertaud & Malpezzi (2003) foram feitos com dados de 1991). Além de atualizar os dados para cidades brasileiras calculados por eles (Distrito Federal, Rio de Janeiro e Curitiba), foram incluídos dados de mais 10 capitais: Belém, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Florianópolis, Salvador, Natal, Fortaleza, João Pessoa e São Paulo, totalizando 60 centros urbanos.

O cálculo do índice de dispersão efetuado para as 13 cidades brasileiras é feito a partir da Equação 6, adaptada por Holanda (2003), apenas para maior clareza (ela não muda os resultados), a partir da equação proposta por Bertaud & Malpezzi (1999; 2003):

$$\rho = \frac{\sum_i d_i p_i}{PC}$$

onde ρ é o índice de dispersão, d é a distância do centróide de cada setor urbano ao CCS, p é a população de cada setor urbano, P é a população urbana total, e C é a média dos pontos de um círculo de área equivalente à da cidade analisada ao seu centro (que é igual a $2/3$ do raio desse círculo, valor obtido por meio de cálculo integral). (Holanda, 2003:50)

O CCS, para o Distrito Federal, é definido como o encontro do Eixo Rodoviário com o Eixo Monumental, aonde se localiza a Rodoviária do Plano Piloto de Brasília. Esse ponto é escolhido por ser grande concentrador de pessoas e por ser ponto de convergência da maioria das linhas de ônibus do Distrito Federal, dessa forma, pode ser considerado como um ponto central

funcional para a capital. Em torno dele localizam-se cerca de 82% dos empregos formais do Distrito Federal, segundo o Ministério do Trabalho. O CCS para as demais 13 capitais é definido de acordo com critérios do IBGE para localização da sede municipal, para o qual se utiliza o centro histórico como referência.

Após a atualização e cálculo do Índice de Dispersão para as 13 cidades brasileiras, normalizou-se os dados das 60 cidades. Assim, foi obtido o Índice de Dispersão Normalizado.

Resultados e Discussões

Definição de tons utilizada na figura 2.2 segue a classificação de regiões do mundo da UNESCO.

Verifica-se, a partir da normalização das 60 cidades, que não há um agrupamento significativo das cidades de um único país ou região geográfica. A partir da coluna de regiões pode-se notar que as cidades mais compactas (entre 0,5 e 1,0) são encontradas na América do Norte, Ásia, e Europa. Nos países da América Latina e Caribe e África há maior ocorrência de cidades dispersas (0,5 a -1,0) (Quadro 11). Essa distribuição é reflexo do processo histórico-cultural de formação dessas cidades em suas respectivas regiões no mundo. Em relação ao Brasil, das treze cidades analisadas apenas duas apresentaram valores negativos (mais dispersas). Isto se deu provavelmente em função do processo histórico e social de formação dessas cidades, bem como por sua evolução, devido a características intrínsecas de cada região. Além disso, os limites utilizados afetaram o resultado.

A atualização dos dados de Brasília, Rio de Janeiro e Curitiba, que utiliza os setores censitários do censo de 2000 (IBGE, 2002), mostra uma discrepância nos valores encontrados por Bertaud & Malpezzi (2003), com redução desses valores, principalmente para Brasília. O resultado obtido por aqueles autores mostra a Capital como a cidade mais dispersa dentre as analisadas. Com a utilização de dados mais precisos (setores censitários), Brasília apresenta-se como a segunda cidade mais dispersa, reduzindo o valor de 3,26 (primeiro cálculo efetuado por Bertaud & Malpezzi em 2003) para 2,62 (segundo cálculo, realizado neste trabalho), uma redução de 19,63%.

A figura 2.3 mostra a relação entre o Índice de Dispersão Normalizado e a população urbana de cada cidade. Pode-se verificar a tendência da maioria das cidades analisadas para compactidade. Esta figura mostra que o grau de compactidade não tem correlação direta com o tamanho da população, uma vez que a distribuição mostra-se aleatória, com um coeficiente de correlação de Pearson (r) igual a 0,007 e o seu respectivo coeficiente de determinação (r^2) é 0,00005, o que indica que essas variáveis não se influenciam. Outros fatores podem estar relacionados à dispersão, tais como fatores culturais, históricos, ambientais, etc.

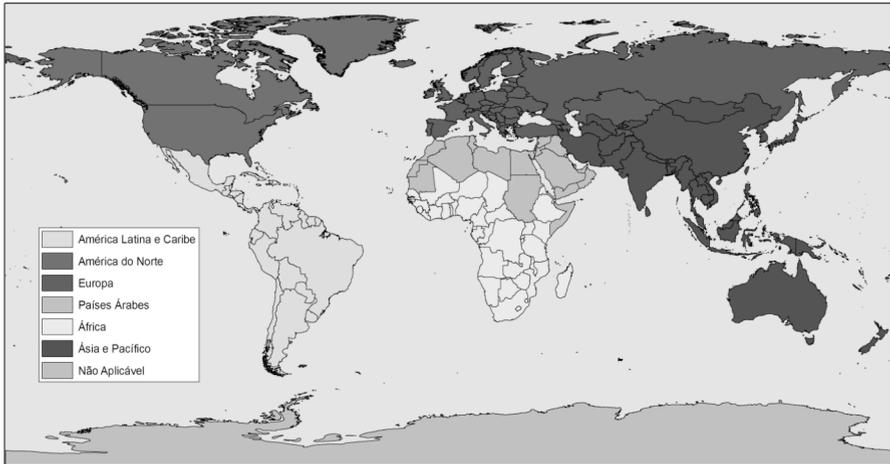


Figura 2.2 Identificação de região do mundo, segundo classificação da UNESCO

Fonte: Adaptado de MEDEIROS, 2006.

Quadro 2.1 Percentual de cidades por região em função do Índice de Dispersão Normalizado (IDN)

Regiões	IDN	-1,0 a -0,5	-0,5 a 0,0	0,0 a 0,5	0,5 a 1,0
América Latina e Caribe		7,14%	7,14%	64,29%	21,43%
América do Norte		0,00%	0,00%	18,18%	81,82%
Europa		0,00%	0,00%	6,25%	93,75%
Países Árabes		0,00%	0,00%	50,00%	50,00%
África		0,00%	33,33%	66,67%	0,00%
Ásia e Pacífico		7,14%	7,14%	7,14%	78,57%

Têm-se cidades com número de habitantes muito próximos, mas com índices de dispersão muito diferentes, como, por exemplo, a cidade de Shanghai, na China, que apresenta índice de dispersão normalizado igual a 1,0, e pode ser considerada a mais compacta dentre as cidades analisadas, com uma população de aproximadamente 11.000.000 de pessoas (Bertaud & Malpezzi, 2003). Por outro lado tem-se a cidade de Bombay, na Índia, com índice de dispersão normalizado igual a -1,0, e pode ser considerada a mais dispersas dentre as cidades analisadas, com uma população de aproximadamente 10.000.000 de pessoas (Bertaud & Malpezzi, 2003).

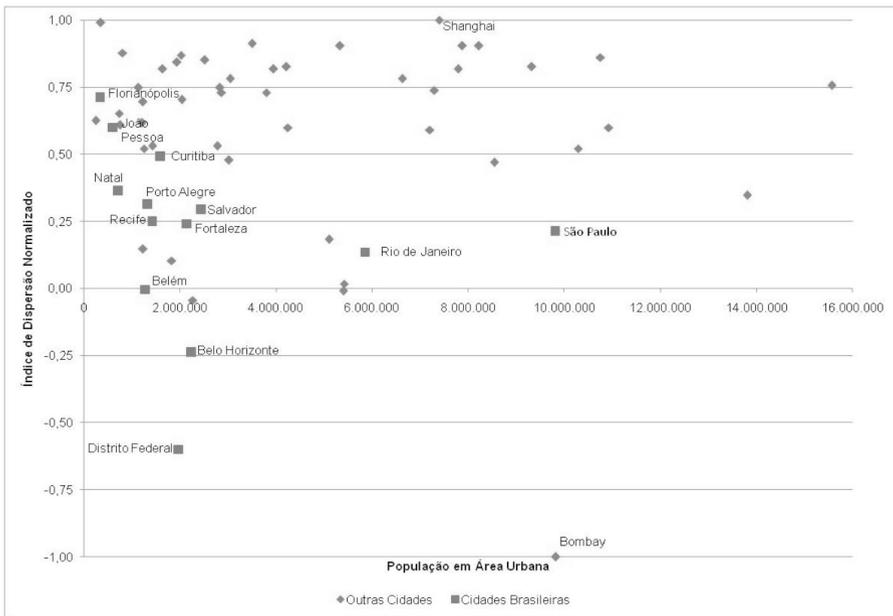


Figura 2.3 Relação entre o Índice de Dispersão Normalizado e a População em Área Urbana. Verifica-se que não há um comportamento homogêneo para os dados, nem a formação de agrupamentos

A figura 2.4 mostra a relação entre o Índice Dispersão Normalizado e a área urbana construída. Verifica-se, da mesma forma como ocorre na figura 2.4, não é possível identificar tendências ou agrupamentos, apesar de ter apresentado uma correlação positiva, esta é muito baixa para expressar de fato alguma relação entre estas variáveis ($r = 0,131$). O coeficiente de determinação também se mostra muito pequeno ($r^2 = 0,017$), o que indica, com anteriormente, que essas variáveis não se influenciam. A maioria das cidades apresenta alta compacidade, não importando o tamanho de sua área urbana.

A maioria das cidades brasileiras encontra-se numa faixa intermediária da normalização, mas com tendência para maior compacidade. Três cidades apresentaram valores iguais ou menores que 0,00: Belém (0,00), Belo Horizonte (-0,24) e Distrito Federal (-0,60).

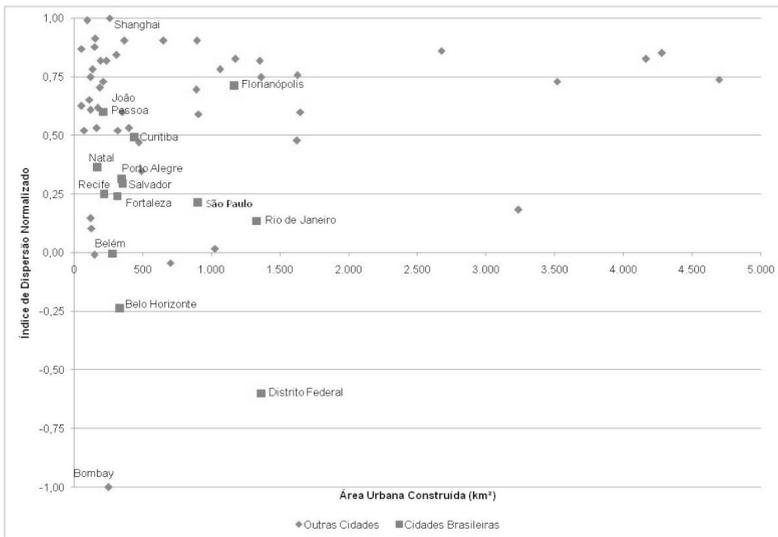


Figura 2.4 Relação entre o Índice de Dispersão Normalizado e a área urbana construída. Verifica-se que não há um comportamento homogêneo para os dados, nem a formação de agrupamentos

As Capitais Brasileiras Analisadas

As 13 capitais brasileiras analisadas apresentam comportamento heterogêneo, o que impossibilita seu agrupamento. Esse fato deve-se provavelmente à época de sua fundação, história de formação, evolução de cada centro, aspectos ambientais e físicos do local de instalação dessas cidades, enfim, esse fato possivelmente deve-se à situação de formação específica de cada centro, sendo uns com quase 500 anos, outros com menos de 80 anos.

Na maioria das cidades prevalece a redução da população em função da distância ao CCS, comportamento semelhante ao encontrado para a maioria dos centros mundiais analisados por Bertaud & Malpezzi (2003). Pode-se observar pelo Gráfico 5a a n que na maioria das capitais há maior densidade populacional próxima ao CCS. A cidade de Salvador apresenta a maior densidade populacional (219,36 hab/ha) a 3 km do seu CCS, e para a cidade de Florianópolis a sua maior densidade populacional (23,33 hab/ha), também a 3 km do seu CCS, foi o menor resultado encontrado para as cidades analisadas.

Apenas Brasília apresenta comportamento inverso, a população aumenta à medida que a distância do CCS aumenta. Isto se deve às políticas públicas perversas, que em nome da preservação do projeto do Plano Piloto,

acabam por fomentar a ocupação de espaços vazios periféricos, o que favorece uma ocupação fragmentada do espaço, e causa uma rede urbana desconexa. Como resultado geram-se forte segregação espacial e exclusão social: as áreas com famílias de menor poder aquisitivo localizam-se distantes do Plano Piloto, pois quanto mais próximo dele, mais caro é o custo de vida. Este comportamento inverso propicia maior número de pessoas distantes do CCS, conseqüentemente, longe do mercado principal de empregos, o que implica alto custo de transporte na cidade.

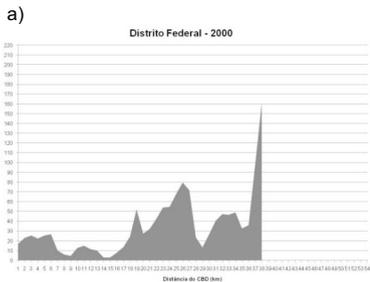
A figura 2.6 a n apresenta a representação espacial da dispersão espacial para as capitais brasileiras analisadas. Como pode ser visto, há alta concentração populacional próxima ao CCS (com exceção ao Distrito Federal onde a concentração de pessoas encontra-se distante de seu CCS), que se reduz à medida que essa distância aumenta. As capitais apresentam um desenvolvimento espraiado, com ocupações populacionais distantes do CCS. As figuras de dispersão mostram que algumas capitais são policêntricas. Apesar de possuírem um CCS bem definido, possuem outros centros de negócios de grande relevância, o que os tornam pólos atratores de pessoas, comércio e serviço.

O espraiamento dessas cidades influencia diretamente no custo de transporte urbano. Quanto mais distantes do CCS maior é o gasto da população para deslocar-se, bem como aumenta também o gasto público, a implementação de infraestrutura básica torna-se mais onerosa, pois há uma distância maior a ser coberta para gerar-se uma interligação com as redes preexistentes.

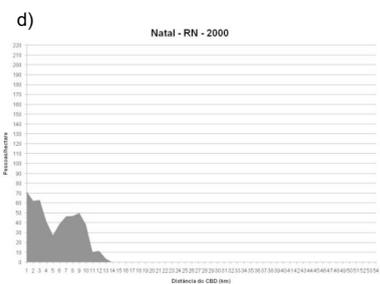
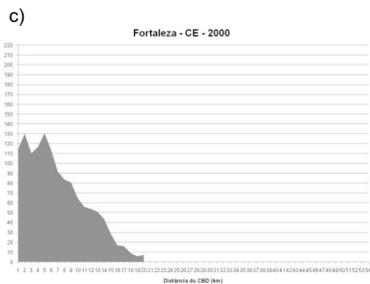
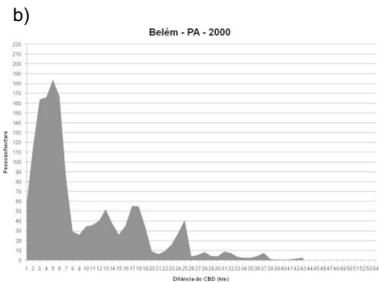
O aumento do custo de transporte pode ser verificado pelo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK), que, em linhas gerais, indica a média de passageiros transportados por quilômetro de linha de ônibus. Quanto menor o IPK mais caro se torna o transporte, o que pode indicar distâncias longas a serem percorridas com baixa quantidade de passageiros. No caso de Brasília, cidade com menor IPK (figura 2.7), comumente não há troca de passageiros durante o percurso. A maioria entra nos pontos iniciais e desloca-se até o ponto final, a rodoviária do Plano Piloto. Segundo dados da Pesquisa Domiciliar de Transporte de 2000, cerca de 44,92% dos empregos do Distrito Federal encontram-se no Plano Piloto, sendo que menos de 10% da população do DF habita nesta localidade (codeplan, 2003).

A correlação entre o índice de dispersão normalizado e o IPK para as 13 capitais analisadas apresenta um resultado significativamente positivo, 0,57. O resultado mostra que os dois índices têm uma relação direta forte: quanto maior a dispersão (menor o valor normalizado), menor a quantidade de passageiros por quilômetro percorrido. Isto corrobora a afirmação de que quanto maior a dispersão urbana, maior será o custo com transporte, uma vez que se tem o deslocamento por maiores distâncias custeado por uma quantidade menor de passageiros.

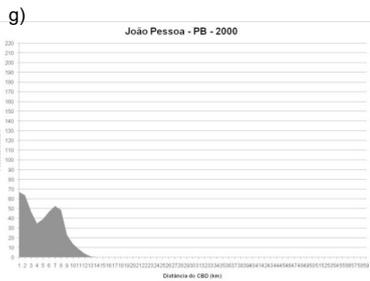
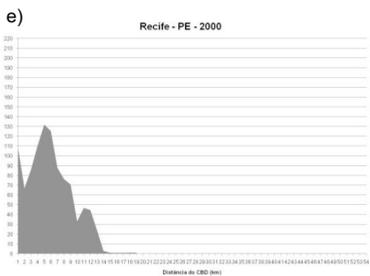
Região Centro Oeste



Região Norte

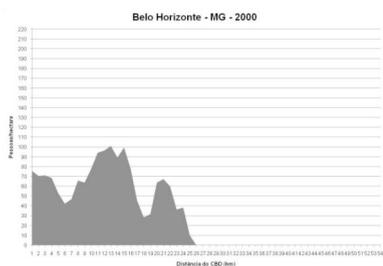


Região Nordeste

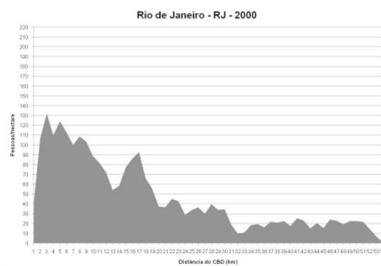


Região Sudoeste

h)



i)

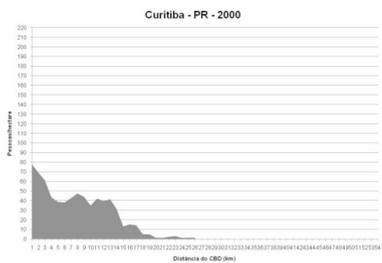


j)

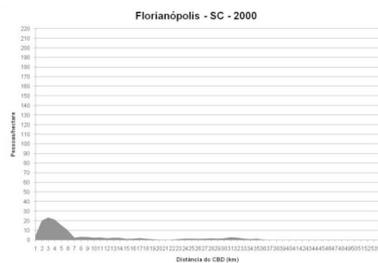


Região Sul

l)



m)



n)

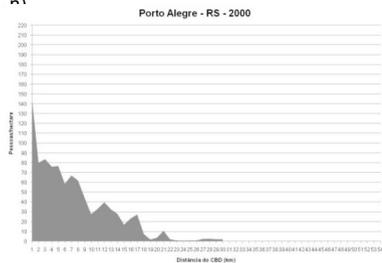


Figura 2.5 Comparação da densidade populacional em urbanas construídas em relação ao afastamento do CCS, para as capitais brasileiras analisadas

Região Centro Oeste

a) Distrito Federal



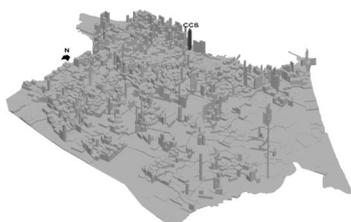
Região Norte

b) Belém

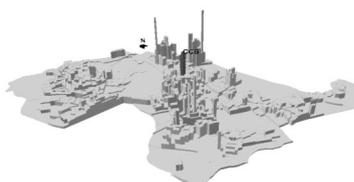


Região Nordeste

c) Fortaleza



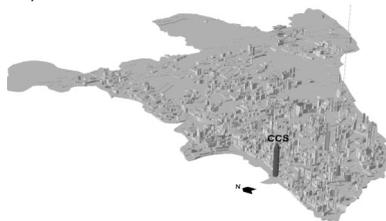
c) Natal



e) Recife



f) Salvador

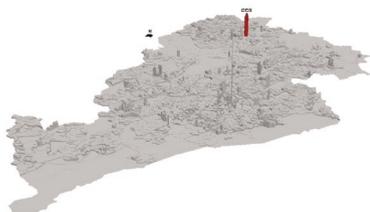


g) João Pessoa

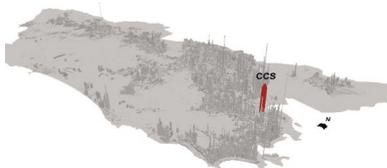


Região Sudoeste

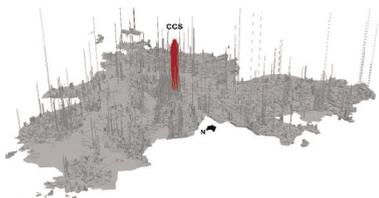
h) Belo Horizonte



i) Rio de Janeiro

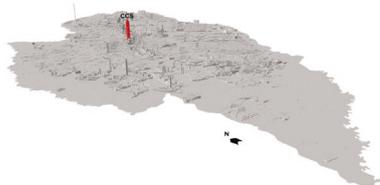


j) São Paulo

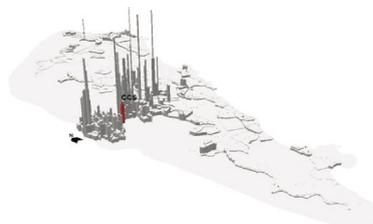


Região Sul

l) Curitiba



m) Florianópolis



n) Porto Alegre

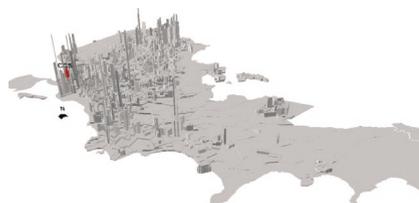


Figura 2.6 Ilustração tridimensional da dispersão urbana para as 13 capitais brasileiras analisadas

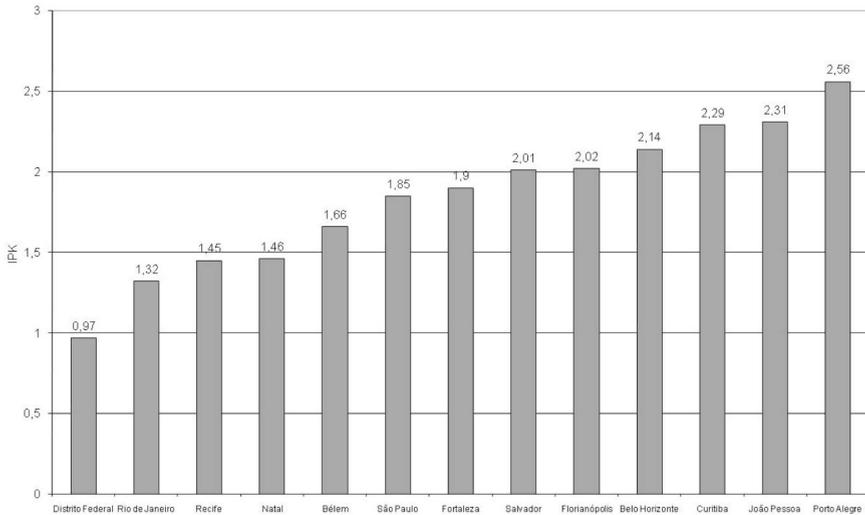


Figura 2.7 Variação do IPK para as 13 capitais brasileiras

Para João Pessoa, dado de outubro de 2003; para o Distrito Federal, Natal, Belo Horizonte e Florianópolis, dado de outubro de 2002; para o Rio de Janeiro, dado de outubro de 2001; para as demais localidades, dados de outubro de 2000. (<http://ntu.org.br/banco/estatisticas>, 2006).

Essa grande dispersão na ocupação do espaço da capital brasileira reflete e reflete diretamente nas condições de ocupação de sua população. Como o centro da capital, o Plano Piloto, ainda é visto como melhor local para moradia, tanto pela qualidade urbana bem como pela proximidade dos empregos, o custo de moradia nesse local torna-se muito alto. Assim, a população com menor renda passa a ocupar as cidades periféricas, por muito tempo conhecidas como cidades-satélites. Algumas dessas cidades adquiriram grande status, devido à qualidade urbana, isto força, novamente, a população que não tem condição de custear sua vida nesses locais a procurar áreas cada vez mais distantes e com menor qualidade urbana e ambiental.

Considerações finais

Agir sistemática e rigorosamente sobre o espaço urbano implica o desenvolvimento, utilização e explicitação de conhecimento qualitativo e quantitativo sobre ele — sem estes, as políticas de intervenção continuarão uma “caixa-preta”, avessa a uma gestão mais democrática de cidade. Uma das principais formas de compreensão e análise da cidade é por meio de índices espaciais, que revelam a espacialização de diversas questões ou

problemas urbanos, além de revelarem relações, diferenciações, hierarquias, entre áreas vizinhas, essenciais para compreender o contexto urbano maior.

Os dados gerados a partir do cálculo da dispersão urbana mostraram-se interessantes ao posicionarem as cidades de acordo com sua estruturação e ocupação espacial. Como o conjunto utilizado apresenta cidades com valores extremos (Xangai, 0,78 e Bombaim, 3,08), a escala linear usada para normalização dos dados sofre forte influência desses extremos. Uma possibilidade para trabalhos futuros seria a utilização de escalas logarítmicas que além de linearizar os dados tenderiam a posicioná-los a distâncias mais constantes, o que poderia melhorar a distribuição dos valores dentro da escala. De qualquer forma, deve-se avaliar as limitações e distorções desse método a fim de que sua aplicação seja validada.

A mensuração de características da cidade não deve ser encarada com um processo cansativo, irreal e que só tem interesse para estatísticos. Deve-se buscar mudar essa mentalidade, de forma que os estudiosos, planejadores e gestores urbanos tenham nesse ferramental um auxílio na tomada de decisões. Como já dito, o conhecimento da espacialização de problemas urbanos é essencial para o direcionamento correto de diversos tipos de provimentos e para uma gestão mais eficiente e que venha a atender, de fato, as demandas prioritárias da população.

O método aqui proposto permite maior transparência às ações governamentais e o acompanhamento das transformações causadas por essas ações. Isso torna o processo de gestão urbana mais democrática, uma vez que possibilita que a população possa participar e ter acesso às informações. Com o desenvolvimento tecnológico, os SIG tornam-se mais acessíveis, com o uso cada vez mais disseminado da internet, os webgis ou SIG interativos on-line, podem tornar-se ferramentas poderosas de disseminação e acompanhamento das ações dos governos.

Assim, a depender das condições políticas, a população pode ser mais facilmente incluída no processo de tomada de decisões a respeito do espaço onde vive. Seria possível ter-se uma posição da comunidade sobre as prioridades para a resolução dos problemas, escolhendo, p.ex., entre as alternativas: investir mais em educação, saneamento ou arborização urbana para reduzir o desconforto térmico? Melhorar o transporte público para minorar os efeitos de distância ao trabalho? Criar empregos no local (por estranho que pareça, algumas comunidades preferem viver em vizinhanças exclusivamente residenciais, como é o caso dos habitantes do Lago Sul e Lago Norte)? Essas nuances poderiam ser identificadas com maior clareza e o atendimento à população seria mais pontual e efetivo.

Referências bibliográficas

- Bertaud, A. & Malpezzi, S. (1999), *The Spatial Distribution of Population in 35 World Cities: The Role of Markets, Planning and Topography*, Madison, Wisconsin, EUA, disponível em: <http://www.bus.wisc.edu/realestate/pdf/pdf/Bertaud%20and%20Malpezzi%20Part%20One.pdf>. Acesso em: 27/09/2003.
- Bertaud, A. & Malpezzi, S. (2003), *The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition*, Madison, Wisconsin, EUA, disponível em: <http://www.bus.wisc.edu/realestate/pdf/pdf/Complete%20Spatial%20Distribution%20of%20Population%20in%2050%20World%20Ci.pdf>. Acessado em: 25/04/2004.
- Clark, David (1985), *Introdução à Geografia Urbana*, São Paulo, Difel-Difusão Editorial.
- Costa, S. M. F & Silva, D. C. (2007), “Caracterização da Dispersão Residencial (Urban Sprawl) Utilizando Geotecnologias”, in “XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto”, *Anais*, Florianópolis, Brasil, 21-26.
- Genovez, P. C (2002), *Território e Desigualdades: Análise Espacial Intraurbana no Estudo da Dinâmica de Exclusão/Inclusão Social no Espaço Urbano em São José dos Campos – SP*, Dissertação de Mestrado, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE, São José dos Campos, SP. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/teses/genovez.htm>. Acesso em: 20/10/2003.
- Genovez, P. C., Caetano, N. R. & Estrada, R. D. (2000), *Análise Espacial e Estatística da Metodologia de Construção do Índice de Exclusão/Inclusão Social: Relativo à Área Urbana de São José dos Campos – SP* (Censo IBGE 1991), São José dos Campos, SP, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE. Disponível em <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao>. Acesso em: 20/10/2003.
- Hasse, J. & Lathrop, R. G. (2003), “A Housing-Unit-Level Approach to Characterizing Residential Sprawl. Photogrammetric Engineering and Remote Sensing”, V.69, n. 9, p.1021 – 1030 in Costa, S. M. F & Silva, D. C., “Caracterização da Dispersão Residencial (Urban Sprawl) Utilizando Geotecnologias”, in “XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto”, *Anais*, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007.
- Hillier, B. & Hanson, J. (1984), “The Social Logic of Space, Cambridge: Cambridge University Press”, in Holanda, F., *O Espaço de Exceção*, Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 2002.
- Hillier, B. *et al.* (1993), “Natural movement: or, configuration and attraction in urban pedestrian movement, Environment and Planning B”: London, England, *Planning and Design*, vol. 20, pp. 29-66.
- Holanda, F. (Org.) (2003), “Uma Ponte Para a Urbanidade”, in *Arquitetura & Urbanidade*, São Paulo, SP, ProEditores Associados Ltda, 2003.
- Holanda, F. *et al.* (2001), “Eccentric Brasília”, in *Space Syntax – III International Symposium – Proceedings*, A. Alfred Taubman College of Architecture and Urban Planning, University of Michigan, Ann Arbor, pp. 531-538.

- Holanda, F. (2002), *O Espaço de Exceção*, Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília.
- Jenks, M. & Burgess, R. (2000), *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, London, England, Spon Press.
- Koga, D. (2003), *Medida das Cidades Entre Territórios de Vida e Territórios Vividos*, São Paulo, SP, Cortez.
- Ojima, R. (2006), *A Produção e o Consumo do Espaço nas Aglomerações Urbanas Brasileiras: Desafios para uma Urbanização Sustentável*, Caxambú, MG, ABEP, Anais, XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/?navega=producoes&codigo=63>. Acessado em: 19/10/2007.
- Ojima, R. (2007), *Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental*, Campinas, SP, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000415361>. Acessado em: 02/01/2008.
- Ribeiro, R. J. C., Holanda, F. R. B. (2005), *Urban Morphology and Thermal Comfort in the Cities*, Delft, Holland, Proceedings, 5th International Space Syntax Symposium, pp. 355-363, 13-17.
- Ribeiro, R. J. C. (2003), *Geotecnologia em Apoio à Aplicação de Instrumentos de Política Urbana*, Brasília, DF, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação.
- Ribeiro, R. J. C., Holanda, F. R. B., Romero, M. A. B., Baptista, G. M. M., Bias, E. S. (2005), "O Perfil Urbano e o Comportamento Socioeconômico no DF", in "Congresso Internacional em Planejamento e Gestão Ambiental", Brasília, DF, Anais, CD-ROM.
- Sposati, A. (2002), "Cidade, Território, Exclusão/Inclusão Social", Congresso Internacional de Geoinformação — GeoBrasil, 2000 a. in Genovez, P. C, *Território e Desigualdades: Análise Espacial Intraurbana no Estudo da Dinâmica de Exclusão/Inclusão Social no Espaço Urbano em São José dos Campos — SP*, Dissertação de Mestrado, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE, São José dos Campos, SP, disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/teses/genovez.htm>. Acesso em: 20/10/2003.
- Sposati, A. (2000), "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo: dinâmica social dos anos 90", São Paulo, SP, CDRom, 2000 b, in Genovez, P. C, *Território e Desigualdades: Análise Espacial Intraurbana no Estudo da Dinâmica de Exclusão/Inclusão Social no Espaço Urbano em São José dos Campos — SP*, Dissertação de Mestrado, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE, São José dos Campos, SP, 2002. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/teses/geno>

Processos e dinâmicas de (re)produção do espaço (peri)urbano

O caso de Maputo¹

Sílvia Jorge

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa (aivlisjorge@gmail.com)

Vanessa Melo

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa
(vanessa.p.melo@gmail.com)

Resumo

A cidade de Maputo apresenta uma dicotomia ainda vincada entre o seu centro e a sua periferia, não só no que se refere à capacidade económica e estilo de vida dos seus residentes, como também em aspectos como: a qualidade e quantidade de infra-estruturas, de equipamentos básicos e de transportes públicos, a diversidade de usos do solo, principalmente no que se refere à oferta de serviços e actividades económicas, e as características habitacionais. A separação sócio-espacial presente na estrutura actual do território urbano resulta de diferentes processos e dinâmicas de intervenção, variando consoante os diferentes contextos históricos que os enquadram. Neste artigo, propõe-se analisar os processos e dinâmicas actuais de (re)produção do espaço (peri)urbano de Maputo, centrando-se em duas áreas onde as intervenções urbanas têm sido mais significativas: a área que envolve o centro urbanizado (área de transição do centro para a periferia) e a área de expansão (próxima dos municípios limítrofes). Procura-se compreender de que forma estes processos e dinâmicas contribuem para o (des)equilíbrio entre centro e periferia, bem como para fenómenos de segregação e exclusão socio-espacial.

Introdução

A cidade de Maputo, com cerca de 308 km², é composta por um centro urbanizado, que ocupa aproximadamente 8% do território, e por uma área, aqui globalmente designada por peri-urbana, dependente deste núcleo central e diferente do mesmo em aspectos como: a qualidade e quantidade de infra-estruturas, de equipamentos básicos e de transportes públicos, a

1 O presente artigo não segue o novo acordo ortográfico

diversidade de usos do solo, principalmente de serviços e actividades económicas, as características habitacionais, a capacidade económica e o estilo de vida dos seus habitantes.

A actual estrutura territorial da cidade é reflexo de diferentes contextos históricos, destacando-se: (1) o colonial, que esteve na génese da sua formação; (2) o pós-independência, de inspiração socialista; e (3) o neoliberal, após a abertura à economia de mercado no final da década de 1980. Ao longo do tempo, os processos e dinâmicas de intervenção urbana têm contribuído para, ou sido incapazes de contrariar, a dualidade socio-espacial existente, acentuada pela urbanização acelerada (que se inicia na década de 1950 e se intensifica durante a guerra civil) e agravada no presente contexto de globalização neoliberal, segundo autores como Jenkins e Wilkinson (2002) e Raposo (2007).

Partindo de uma abordagem territorializada, o olhar centra-se sobre a área peri-urbana, semi-urbanizada e nem sempre planeada e/ou legitimada pelo poder público, alvo de fortes mudanças territoriais ao longo das últimas duas décadas e onde se concentram os maiores problemas ao nível das condições de vida. As intervenções peri-urbanas mais significativas dão-se actualmente: na área que envolve o centro urbanizado (primeira cintura), em parte devido à pressão imobiliária que este exerce sobre a mesma; e na área de expansão, que inclui os bairros limítrofes a norte e áreas contíguas do Município da Matola e do Posto Administrativo de Marracuene-Sede. Com o objectivo de procurar compreender que espaços são assim (re)produzidos e de que forma estas intervenções contribuem ou não para fenómenos de segregação/exclusão socio-espacial, tomam-se como casos de estudo quatro intervenções peri-urbanas paradigmáticas, em curso ou desenvolvidas recentemente: na primeira cintura, Polana Caniço vs Sommerschield II, área da Praça de Touros e Maxaquene A, Mafalala e Chamanculo C; e na área de expansão, Zimpeto e Magoanine B e C.

A cidade de Maputo e os processos e dinâmicas de intervenção peri-urbana actuais

Actualmente, o centro urbanizado de Maputo encontra-se circundado por uma vasta área peri-urbana que, segundo Raposo e Salvador (2007, p.108), assume uma “importância crescente na configuração do tecido urbano”, pela sua densidade e extensão e, se por um lado invade partes do centro, por outro vai-se urbanizando também. Contudo, a dualidade socio-espacial da cidade permanece vincada e estas duas áreas correspondem ainda a “dois grandes tipos de ocupação do solo, [a] duas formas de viver” (Henriques, 2008, p.159). A área central é habitada maioritariamente por classes média e alta, com níveis de escolaridade mais elevados e um estilo de vida mais ocidentalizado. Os cerca de 70% da população que habita a área peri-urbana (UN-HABITAT,

cop. 2008, p.6-7) têm na sua maioria baixos recursos e níveis de escolaridade, e o seu território e vivências quotidianas forjam-se na “interacção entre dois mundos bipolares”: o urbano, resultante do modelo da cidade ocidental espelhado no centro, e as referências rurais que marcam a estória dos seus moradores (Raposo e Salvador, 2007, p.136).

Estas diferenças socio-económicas acompanham diferenças territoriais, relacionadas com os distintos processos e dinâmicas de (re)produção do espaço (peri)urbano e com os contextos em que se desenvolveram e consolidaram. O centro urbanizado, de origem colonial, foi planeado pela administração pública portuguesa. As suas características mantêm-se praticamente inalteradas, apresentando: uma malha regular, geralmente ortogonal e composta por vias asfaltadas; um predomínio de edifícios habitacionais infra-estruturados, plurifamiliares e, em menor número, unifamiliares (Henriques, 2008, p.163); uma maior concentração de equipamentos de saúde e de educação, de espaços de lazer e de áreas administrativas, comerciais e de serviços, predominando as duas últimas nos bairros mais centrais, sujeitos a uma verticalização nas décadas de 1960 e 1970.

Embora algumas destas características estejam presentes em certas áreas da primeira cintura, esta apresenta uma configuração distinta do centro. Na sua maioria, os bairros estruturam-se segundo uma malha orgânica densa, composta por ruas de terra batida, onde predominam habitações unifamiliares, com níveis consideráveis de precariedade construtiva e de saneamento, abastecimento de água e fornecimento de electricidade, mas onde, segundo Henriques (2008, p.127), se encontra uma percentagem significativa de áreas dedicadas a equipamentos, infra-estruturas,² serviços públicos e actividades económicas. Em parte, estas características devem-se ao facto da primeira cintura, também de origem colonial, ter sido ocupada pela população autóctone de forma não planeada pelo poder público (exemplo de Mafalala e Chamanculo C, hoje densamente ocupados), uma vez que o planeamento urbano durante este período beneficiou essencialmente o centro, destinado à população colona. A sua existência está contemplada pela legislação respeitante ao edificado pelo menos desde 1912 (Morais, 2001, p.149), mas é com o crescimento acelerado da cidade, sem um desenvolvimento económico e industrial compatível, que ela se expande e consolida. Após a independência do país, em 1975, vários factores continuam a contribuir para a crescente atracção da população à capital, dos quais se destaca a guerra civil (1976-1992). Alguns bairros da primeira cintura (exemplo de Polana Caniço A), consolidam-se apenas durante este período e apresentam diferenças

2 A autora refere-se aqui a grandes infra-estruturas de: transportes, telecomunicações, água e electricidade, drenagem, parques de estacionamento, áreas de circulação e rodoviárias (Henriques, 2008, p.111).

em relação aos anteriores: algumas habitações denotam maiores carências infra-estruturais (Henriques, 2008, p.165) e surgem áreas de malha regular, associadas a acções pontuais de iniciativa estatal (reordenamento participado, melhoramento de infra-estruturas, construção e fornecimento de habitações e disponibilização de talhões³ para autoconstrução,⁴ entre outras) desenvolvidas após a integração da área peri-urbana nos limites da cidade.

Alguns bairros da área de expansão também começam a ser ocupados na primeira década pós independência (exemplo do Zimpeto), mas é entre 1991 e 2001 e após as cheias de 2000 (exemplo de Magoanine C), que esta área denota maiores transformações do uso do solo (ibidem), impulsionadas por reassentamentos efectuados. A transformação recente desta área reflecte-se num território menos densamente ocupado, com maior disponibilidade de espaço. Em relação à primeira cintura, a área de expansão apresenta ainda: (1) maior percentagem de malha regular, composta por vias largas de terra batida ou de areia, nem sempre planeada pelo poder público; (2) menor percentagem de habitações construídas com materiais precários e a existência de um número significativo de habitações que denotam sinais exteriores de riqueza; (3) nível de infra-estruturação semelhante; e (4) reduzido número de equipamentos, serviços públicos e actividades económicas.

O crescimento da área de expansão surge em pleno novo ciclo político e económico do país — em meados da década de 1980, dá-se a abertura à economia de mercado, a liberalização da actividade económica e o início do processo de democratização e de descentralização do poder — responsável por mudanças profundas ao nível dos processos e dinâmicas de intervenção no território. Um dos factores que mais influenciou a forma de intervir no espaço peri-urbano é a emergência de novos actores — agências internacionais e organizações da sociedade civil — envolvidos em projectos pontuais, como o reassentamento das populações deslocadas pelas cheias de 2000 e a qualificação de bairros da primeira cintura. Outro factor prende-se com a decrescente capacidade de intervenção do Estado, embora surjam situações de demarcação e disponibilização de talhões, com ou sem infra-estruturas básicas, edificação e fornecimento de habitações, programas de fomento à autoconstrução e ao crédito. Na década de 1990 inicia-se também a publicação de um pacote legislativo com implicações ao nível da gestão e do ordenamento do território

3 O termo “talhão” em Moçambique utiliza-se ao nível do planeamento físico, em vez do termo “lote” mais utilizado em Portugal.

4 As intervenções urbanas que se efectuam na primeira década pós independência não são alheias ao facto de neste período Moçambique ter sido dirigido pela Frelimo, partido único de pendor socialista, responsável também pela nacionalização da terra, uma das principais medidas tomadas ao nível da gestão e do ordenamento do território.

— do qual se destaca a Lei dos Municípios (1994), a Lei de Terras (1997), o Regulamento do Solo Urbano (2006) e a Lei do Ordenamento do Território (2007) — que permitiu a elaboração e aprovação do Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM), em 2008, e dos Planos Parciais de Urbanização de alguns bairros, como o Zimpeto e Magoanine B e C, em Dezembro de 2010.

Na sequência destes acontecimentos e em pleno contexto neoliberal, identificam-se actualmente diferentes paradigmas de intervenção no território peri-urbano, em função dos interesses e percepções dos actores envolvidos no processo de (re)produção do espaço:

- *controle da expansão territorial não controlada pelo poder público*, através da publicação do recente pacote legislativo, embora continuem a ser escassos os instrumentos de gestão territorial e ainda se revelem incapazes de romper com as práticas quotidianas (Tique et al, 2011);
- *renovação urbana*, através da demolição do existente, geralmente em áreas da primeira cintura, sujeitas a uma forte pressão imobiliária e ao interesse do investimento privado (Polana Caniço A vs Sommerschild II, área da Praça de Touros e Maxaquene A), promovendo processos de *gentrification*;
- *qualificação urbana*, associada à implementação de infra-estruturas, à construção de equipamentos e à melhoria do espaço público, envolvendo o Conselho Municipal, agências internacionais e organizações da sociedade civil, surge tanto na primeira cintura como na área de expansão;
- *produção de novo espaço urbano*, através de processos planeados ou não pelo poder público, ocorre com grande intensidade na área de expansão (Zimpeto e Magoanine B e C);
- *regularização fundiária*, de iniciativa municipal, verifica-se pontualmente na primeira cintura (Chamanculo C) e em maior escala na área de expansão (Zimpeto e Magoanine B e C), tendo em conta que, na sua maioria, a área peri-urbana não se encontra regularizada através da atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT)⁵ aos seus moradores.

5 O DUAT é introduzido pela Lei de Terras, segundo a qual a terra é propriedade do Estado, mas é possível obter um direito de uso e aproveitamento da mesma. A sua atribuição tem sido limitada por motivos como: o surgimento tardio da legislação, a excessiva burocracia do processo e as condicionantes legais à sua atribuição (Tique et al, 2011). Contudo, a inexistência deste título não impede a utilização da terra, caso se trate de uma ocupação efectuada de boa-fé há mais de dez anos ou segundo as normas e práticas costumeiras, que não contrariem a Constituição.

Apresentação dos casos de estudo

A apresentação dos casos de estudo⁶ tem como objectivo exemplificar os diferentes paradigmas de intervenção na área peri-urbana e explicitar o seu reflexo no território, como mote para uma reflexão sobre a (re)produção do espaço. Os bairros localizados na primeira cintura são analisados individualmente, consoante o tipo de intervenção dominante, enquanto os bairros pertencentes à área de expansão, de maior escala e com uma certa homogeneidade, são analisados em conjunto.

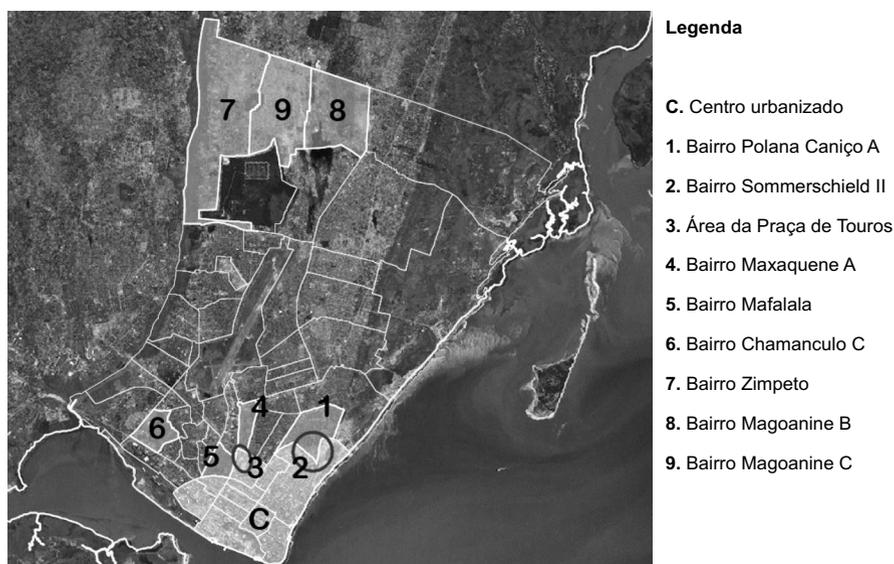


Figura 3.1 Localização dos casos de estudo

Fonte: Figura de SJ e VM com base em imagem de satélite Landsat.

6 A informação sobre os casos de estudo foi maioritariamente recolhida através de observações no local e de entrevistas efectuadas entre Abril e Junho de 2011 a residentes, secretários — administrativamente cada bairro de Maputo é dirigido por um secretário eleito e legitimado pela própria comunidade — arquitectos/urbanistas, um vereador, um assessor e um técnico municipal.

Polana Caniço A vs Sommerschild II

A localização privilegiada de Polana Caniço A, junto ao centro, à costa, a uma das principais vias de acesso à cidade (Avenida Julius Nyerere) e nas imediações de uma das áreas mais ricas de Maputo (Sommerschild II), coloca-o na mira dos investidores privados. De forma não controlada pelo poder público, assiste-se à progressiva renovação urbana do bairro, de iniciativa privada, através da demolição do existente e da consequente construção de moradias unifamiliares, na linha das existentes em Sommerschild II, bem como da deslocação da população para áreas mais ou menos distantes do centro.

O facto de uma parte da população do bairro pensar que *“isto [o bairro] não é para nós”* (morador, entrevista, 2011) e ter vindo a negociar o espaço que ocupa, pode dever-se a factores como: (1) o interesse de uma classe com maiores recursos em adquirir o direito de uso do espaço, proporcionando um negócio economicamente vantajoso para a maioria da população carenciada; (2) as intervenções em curso na Avenida Julius Nyerere, no âmbito do ProMaputo II,⁷ que implicam a demolição de construções existentes nas áreas adjacentes e o realojamento da população afectada, receando-se que estas acções se estendam ao resto do bairro; (3) o aumento do custo de vida nas áreas mais centrais; e (4) o desejo de viver num local de cariz rural, mais afastado do centro.

A crescente transacção de talhões é feita informalmente com cada morador, sem uma organização colectiva. Depois da realização do negócio, as autoridades locais (secretário e chefe de quarteirão) são informadas da transacção e é-lhes solicitado um documento de identificação do talhão e do novo usuário, através do qual este pode iniciar o processo de regularização junto do município — *“primeiro o papel do bairro, depois é que subo ao município, mas é complicado”* (morador, entrevista, 2011). Este processo é moroso, dada a ausência de cadastro e de plano de urbanização, apesar do PEUMM (2008, p.121) apresentar como um dos projectos em preparação o “Plano de desenvolvimento de Polana Caniço”. Este facto não invalida o surgimento de novas construções, sobretudo moradias unifamiliares, em alguns casos com a conivência dos fiscais municipais. O crescente interesse imobiliário reflecte-se na valorização dos talhões: um talhão com cerca de 160 m², negociado em 2009 por 5.000 dólares, actualmente pode valer quatro vezes mais — *“agora o preço explodiu”* (morador, entrevista, 2011).

7 A segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Município de Maputo/ ProMaputo (2011-2015), financiada pelo Banco Mundial, pelo Governo Moçambicano e pelo Conselho Municipal, prevê a reabilitação de parte da rede viária, destacando-se a reconstrução da Avenida Julius Nyerere (<http://www.portaldogoverno.gov.mz>).



Legenda

A. Áreas de população deslocada (2000-2010)

B. Áreas de população deslocada (2010-2011, ainda ausente na fotografia aérea de 2010)

Figura de SJ e VM com base em fotografias aéreas do *Google Earth* de 2000 e 2010 respectivamente

Figura 3.2 Renovação urbana em Polana Caniço A (2000-2011)

Área da Praça de Touros e Maxaquene A

À semelhança de Polana Caniço A, a localização privilegiada da área da Praça de Touros e de Maxaquene A, junto ao centro, ao aeroporto e a vias principais de acesso à cidade — avenidas Joaquim Chissano e Acordos de Lusaka — contribui para a forte pressão imobiliária de que são alvo por parte de investidores privados. Com o aval do poder público, estão a ser elaboradas propostas de renovação para estas áreas, que prevêm a demolição do existente e a deslocação dos actuais moradores.

O PEUMM (2008, p.120) apresenta como um dos projectos em negociação o “Projecto de construção e exploração do Centro Cultural de Negócios e Serviços Ex-Praça de Touros (Hotel 4 pisos + centro comercial + aparthotel)”, mas ainda não foi lançado o concurso público, nem os termos de referência. Contudo, conhecem-se duas propostas de intervenção, sendo pelo menos uma delas acompanhada pelo município. Segundo um dos arquitectos responsável pela elaboração desta última, que prevê a conversão da Praça de Touros num centro comercial com sala de espectáculos e a construção de vários edifícios em altura para habitação e escritórios, o DUAT já foi atribuído ao investidor. O financiamento do reassentamento será da responsabilidade deste, cabendo aos moradores lesados optarem por receber uma indemnização monetária (em função da área do seu talhão, das características e da dimensão da habitação) ou um talhão num bairro mais distante do centro.

Relativamente a Maxaquene A, a organização não governamental (ONG) Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Concertado (AMDEC), em parceria com a ONG Engenheiros Sem Fronteiras da Catalunha (ESF), trabalha



Legenda (da esquerda para a direita)

Área da Praça de Touros construções propostas para demolição;

Maxaquene A vias (duas fotografias); encontro de auscultação com moradores.

Figura de SJ e VM com base em fotografia aérea do *Google Earth* de 2010.

Fotografias de SJ e ESF/ CEDH

Figura 3.3 Área da Praça de Touros e Maxaquene A

no terreno desde 2008, na construção de valas de drenagem e de latrinas melhoradas e, a partir de 2009, também na elaboração de um plano parcial de urbanização para o bairro. Desde a assinatura, em 2010, do memorando de entendimento entre o Conselho Municipal e o Grupo de Parceiros,⁸ o processo passou por várias fases. Inicialmente, a equipa responsável pela elaboração do plano desenvolveu uma proposta de qualificação urbana, com base em vários encontros de auscultação no bairro, prevendo a implementação das infra-estruturas básicas, a melhoria e (re)definição do espaço público, a construção de alguns equipamentos de apoio à população e o início da regularização fundiária. Na primeira apresentação oficial da proposta no Conselho Municipal, esta foi alvo de várias críticas, tendo sido solicitado o seu redireccionamento no sentido da renovação urbana. O plano parcial de urbanização recentemente publicado, tem subjacente este paradigma de intervenção, fazendo tábua rasa do existente, com excepção das Escolas Noroeste I e II. Prevê-se a construção de edifícios de habitação plurifamiliares, de escritórios e espaços comerciais, assim como a cedência de algumas áreas para a construção de equipamentos. Como proposto para a área da Praça de Touros, a implementação do plano dependerá unicamente do interesse e investimento privado, que custeará a totalidade do reassentamento, seguindo acordos idênticos.

8 O Grupo de Parceiros é constituído pela AMDEC, os ESF, o Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat da Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane, a ONG *Water and Sanitation for Urban Poor* e o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental.

Mafalala e Chamanculo C

Mafalala e Chamanculo C são dos bairros peri-urbanos mais antigos, apresentando por isso uma forte tradição histórico-cultural (ali viveram personalidades marcantes do meio político e artístico moçambicano e forjou-se parte da luta pela independência). A sua população, descendente das primeiras gerações urbanas moçambicanas, está muito enraizada e “*não é de negociação fácil*” (arquitecto/urbanista, entrevista, 2011). Simultaneamente, a sua localização junto à área mais empobrecida do centro, torna estes bairros menos atractivos para os investidores e especuladores imobiliários. Estes factores podem justificar a predominância de intervenções de qualificação urbana nestes bairros.

Em ambos os casos, as intervenções foram de iniciativa municipal, mas tiveram âmbitos e alcances diferentes. As obras de qualificação em Mafalala (2004-2005) incidiram sobre a melhoria das infra-estruturas: construção de fontanários, pavimentação de ruas principais, abertura de valas e valetas de drenagem, estas últimas executadas por uma associação do bairro, em coordenação com a AMDEC. Segundo o secretário, as intervenções nas vias afectaram algumas habitações, obrigando ao reassentamento das famílias em bairros da área de expansão, mediante a atribuição de um talhão, transporte dos pertences e atribuição de um valor para ajudar na construção da nova casa.

A intervenção em Chamanculo C iniciou (2005-2006) com uma fase académica de diagnóstico, evoluindo (2008/2009) para um projecto municipal de qualificação urbana, através do reordenamento de algumas áreas e de um processo participativo que abrangeu todo o bairro. Os moradores identificaram os quarteirões onde era prioritário melhorar as acessibilidades, através da abertura de vias e da redefinição de talhões, tendo sido afectadas cerca de 150 famílias. O Conselho Municipal responsabilizou-se pela reconstrução das habitações parcialmente demolidas e pelo reassentamento das famílias cuja habitação ficou comprometida, atribuindo um talhão na área de expansão e auxiliando na construção da habitação. A experiência incluiu a atribuição de alguns DUAT simbólicos e provisórios, principalmente aos moradores cujos talhões confinavam com ruas principais, como contrapartida no processo de negociação. Em 2009 iniciaram-se conversações com o Brasil, a Itália e a *Cities Alliance*,⁹ com vista à elaboração de um projecto para o bairro, cujo financiamento final foi aprovado em Junho de 2011. Este segue uma metodologia integrada de intervenção, de acordo com os princípios da Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo, constituindo um primeiro teste à mesma, “com ênfase nos seguintes componentes:

9 Para mais informação: <http://www.citiesalliance.org/ca/>.



Legenda (da esquerda para a direita)

Mafalala vala de drenagem, via pavimentada e por pavimentar;

Mafalala habitação parcialmente demolida;

Chamanculo C início de via alargada e habitação marcada para demolição parcial.

Fotografias de Isabel Raposo e VM

Figura 3.4 Qualificação urbana em Mafalala e Chamanculo C

Desenvolvimento de Estudos e Projectos; Apoio ao Desenvolvimento Social e Económico; Fortalecimento Institucional; e Apoio à Execução de Obras Prioritárias” (Conselho Municipal de Maputo, 2009, p.3-4).

Zimpeto, Magoanine B e C

Zimpeto e Magoanine B e C localizam-se no limite norte da cidade e têm assistido nas últimas duas décadas a grandes transformações de uso do solo (rural para semi-urbanizado), pelo que a produção de novo espaço urbano assume particular preponderância. A sua ocupação deu-se desfasadamente por diferentes motivos: no final da década de 1980, o Zimpeto, com maior acessibilidade, por ser atravessado longitudinalmente pela Estrada Nacional N^o1; na segunda metade da década de 1990, Magoanine B, em virtude dos reassentamentos decorrentes da construção da Estrada Nacional N^o4; e, após as cheias de 2000, Magoanine C.

Grande parte deste território foi planeada pelo poder público, na sequência de reassentamentos motivados pelas cheias de 1996 e de 2000, por intervenções de qualificação em bairros da primeira cintura e pela abertura ou qualificação de eixos viários, entre outros. Nestes reassentamentos atribuíram-se talhões com ou sem DUAT, que em alguns casos incluíram o fornecimento de: habitações, material para a construção das mesmas ou uma ajuda monetária. Algumas intervenções contaram com a cooperação de empresas privadas (em Magoanine B a CMC África Austral) e de agências internacionais e organizações da sociedade civil (Magoanine C é o caso mais paradigmático).



Figura 3.5 Zimpeto, esboço de nova centralidade e ocupação segundo malha regular e orgânica
Fonte: Fotografia aérea do Google Earth de 2010.

Outras áreas foram ocupadas por processos não reconhecidos nem planejados pelo poder público, embora possam contar com o envolvimento de autoridades locais e técnicos municipais (Tique et al, 2011). Podem apresentar uma composição regular, seguindo o modelo das áreas planejadas (Nielsen, 2010, p.163-166), ou orgânica, em ocupações ditas “espontâneas” e, segundo Jenkins e Andersen (2011, p.10-11), em parcelamentos promovidos por famílias que ocupavam previamente grandes áreas do território. Inicialmente, a população não provinha de Maputo, mas recentemente vem sobretudo das suas áreas mais centrais, deslocando-se voluntariamente — na procura de primeira ou segunda habitação, de casa própria ou maior, de aumentar o rendimento através do arrendamento da casa que possui no centro, entre outros — ou devido a processos de *gentrification*.

Recentemente, estes bairros têm vindo a ser alvo de intervenções de qualificação urbana — geralmente de iniciativa pública, mas contando também com investidores privados, agências internacionais e organizações da sociedade civil — centradas na melhoria de infra-estruturas (pavimentação de vias principais e abastecimento de água e electricidade) e na disponibilização de equipamentos e serviços. Neste âmbito, destaca-se o esboço de uma



Legenda (da esquerda para a direita)

Investimento público-privado para abastecimento de água;
 Vila Olímpica; habitações construídas pela CMC África Austral;
 via e habitações de Magoanine C (silhueta do centro de Maputo ao longe).
 Fotografias de Isabel Raposo e VM

Figura 3.6 Produção de novo espaço urbano no Zimpeto e em Magoanine B e C

nova centralidade no Zimpeto, já contemplada no PEUMM, promovida por novos equipamentos (Instituto Superior de Relações Internacionais e Estádio Nacional do Zimpeto), serviços (Instituto Nacional de Qualidade e Mercado Grossista de Maputo) e projectos habitacionais (Vila Olímpica e habitações para funcionários municipais e para venda livre).

O Conselho Municipal considera que estes bairros já têm as condições mínimas para atribuição de DUAT — ter plano de urbanização, limites claramente definidos entre espaço público e privado, talhões delimitados e acessíveis e solução para o abastecimento de água e electricidade — estando por isso agendada a sua regularização fundiária massiva, para a qual já se fizeram alguns ensaios, que legitimará a ocupação e permitirá também a cobrança de taxas municipais às famílias abrangidas.

Reflexão crítica sobre o espaço (re)produzido

Apresentados os paradigmas de intervenção peri-urbana e o tipo de espaço por eles (re)produzido, procura-se entender se os mesmos contribuem ou não para fenómenos de segregação/exclusão socio-espacial e para a permanência da dualidade entre o centro e a área peri-urbana de Maputo. Atendendo às suas características territoriais, a segregação socio-espacial pode ser entendida como a exclusão da população de baixos recursos dos benefícios proporcionados pelo território urbano, destacando-se: as infra-estruturas básicas (saneamento, abastecimento de água, rede eléctrica, viária e de drenagem), a habitação condigna e os espaços públicos qualificados, essenciais à criação de boas condições de habitabilidade e de vida. Comparando com a área de

expansão, a exclusão socio-espacial é mais acentuada na primeira cintura, devido a factores como: (1) a alta densidade de ocupação associada à falta de espaço público e privado e ao surgimento de conflitos pela posse do mesmo; (2) a precariedade habitacional, por exiguidade de área, utilização de materiais precários e situações de arrendamento; e (3) a exposição a situações de risco, geralmente inundações, sobretudo por falta de um sistema de drenagem adequado.

Na primeira cintura, as dinâmicas de (re)produção do espaço não têm sido capazes de superar estas insuficiências, em parte devido à desigualdade na distribuição de recursos e investimentos público-privados, que aqui têm sido pontuais e de menor escala. O seu território consolidado, as suas características socio-urbanísticas e os fortes interesses imobiliários a que está sujeita, complexificam e dificultam a implementação de acções mais amplas e significativas. Identificam-se dois tipos de paradigma: a qualificação, de acção limitada em Mafalala e Chamanculo C, embora o plano para este último tenha um carácter mais abrangente; e a renovação, mais contida em Polana Caniço A, mas mais expressiva nas propostas para a área da Praça de Touros e Maxaquene A. Embora a renovação urbana tenha maior peso em termos de área abrangida, verificando-se uma certa preferência por este tipo de intervenção (veja-se o caso de Maxaquene A), a materialização das propostas efectuadas poderá alterar os níveis de exclusão da primeira cintura relativamente à distribuição de recursos e investimentos.

A área de expansão, recente e descomprometida, tem captado uma maior diversidade de intervenções num curto espaço de tempo, reflectindo-se: (1) numa situação muito semelhante à da primeira cintura quanto ao acesso a infra-estruturas básicas (saneamento, abastecimento de água e electricidade); (2) numa melhoria significativa da acessibilidade, embora permaneça insuficiente; (3) no esboço da nova centralidade no Zimpeto; (4) na elaboração de planos parciais de urbanização; e (5) na aposta do Conselho Municipal na regularização fundiária massiva. Este último ponto merece atenção particular, por ser defendido por autores como De Soto (2000) no combate ao subdesenvolvimento socioeconómico, mas contestado por outros como Davis (2006), face ao resultado de programas desta natureza apoiados pelo Banco Mundial: entrega-se nas mãos da população a resolução dos seus problemas, reduz-se a responsabilidade do poder público sobre estas áreas, fomenta-se a actividade e especulação imobiliária e compromete-se a inclusão socio-espacial da população residente de menores recursos (idem, p.72-24).

Ainda no que respeita à distribuição de recursos e investimentos, Raposo e Salvador (2007, p.109), referem que o continuo interesse e aposta na valorização do centro já urbanizado, através de investimentos públicos e privados, contrasta com a insuficiência dos mesmos na área peri-urbana, mais carente e de maior escala, acentuando a dualidade socio-espacial da cidade. O hiato entre o investimento e as necessidades da maioria da população

agrava-se devido: à falta de recursos do poder público; à não redistribuição dos benefícios advindos dos investimentos privados com fins lucrativos; e ao desinteresse destes por áreas não rentáveis economicamente numa lógica de mercado. Nas intervenções de renovação urbana previstas para a área da Praça de Touros e Maxaquene A, os elevados valores implicados e a volatilidade do mercado imobiliário, contribuem para este panorama, por retardarem a implementação das propostas, deixando estas áreas em situação expectante por tempo indeterminado e mantendo a maior parte da população nas condições de precariedade actuais.

A segregação sócio-espacial pode associar-se também à exclusão da população de menores recursos de outros benefícios proporcionados pelo território urbano, nomeadamente: o acesso a equipamentos sociais, serviços públicos, actividades económicas e de lazer, bem como a diversidade socioeconómica e cultural. Para Saglio-Yatzimirsky e Landy (s.d., p.7), três factores podem promover esta condição: a distância espacial em relação ao centro e aos locais de trabalho; a distância temporal associada à falta de conexão a transportes públicos; e a distância social, dada a falta de interligações sociais a outros grupos. Deste ponto de vista, a área de expansão é mais excluída que a primeira cintura, face à distância espacial e temporal que a separa do centro e por ser menos dotada de equipamentos, serviços e actividades económicas. A distância social assume diferentes contornos: a primeira cintura beneficia da proximidade ao centro e da sua diversidade socioeconómica e cultural, mas a população que habita na área central dificilmente entra no seu espaço residencial; em contrapartida, existem famílias de grupos sociais de maiores recursos que optam por residir na área de expansão, misturando-se com os demais.¹⁰

A segregação sócio-espacial pode ainda ser analisada enquanto processo (Lehman-Frisch, 2009), destacando-se neste âmbito dois factores mencionados por Thomas Schelling (1980, apud Lehman-Frisch, 2009): actos intencionais discriminatórios através de políticas públicas; e acções segregadoras decorrentes de forças económicas estruturais e de desigualdades socioeconómicas. Cavalcanti (2009, p.42) refere-se também a um tipo de segregação involuntária em que *“the individual or a family find themselves obliged by a variety of forces, to live in a certain district or to stop living in a certain*

10 Segundo Lehman-Frisch (2009, p.13-15), a mistura social nas áreas residenciais tem sido defendida por alguns urbanistas como forma de evitar a segregação, mas esta relação nem sempre se estabelece, verificando-se situações em que a sua promoção tem efeitos contrários. Para autores como Lévy e Dureau (2002, apud Lehman-Frisch, 2009, p.15), a promoção de igualdade no acesso de todos os cidadãos à cidade revela-se mais eficaz neste âmbito. A relação da diversidade socioeconómica e cultural com processos voluntários de segregação é também uma vertente importante de análise. Assim, a referência à distância social é aqui efectuada apenas enquanto indicador de diferenças entre ambas as áreas.

neighbourhood". A saída de população residente na primeira cintura, na sequência das intervenções de qualificação e renovação urbana, é um dos aspectos mais críticos destes processos, por não contemplar o "direito à cidade", no sentido preconizado por Lefebvre (1968), e o "direito ao uso do lugar", previsto na Lei de Terras, conquistados pelos seus moradores: as alternativas são limitadas e as contrapartidas não reflectem o devido valor da ocupação.

Polana Caniço A espelha esta situação, sobretudo devido a um processo desigual de negociação: por um lado, os investidores, que lideram o processo sem o controlo do poder público, abordando os moradores individualmente sem contemplar os bens intangíveis como a proximidade ao centro e os restantes benefícios que daí advém; por outro, uma população geralmente mais carenciada, fragilizada por falta de liderança e coesão de grupo, nem sempre consciente dos seus direitos e da legitimidade da ocupação. O processo de segregação pode acentuar-se na área da Praça de Touros e Maxaquene A, com propostas mais abrangentes e o aval do poder público, caso este não salvaguarde os direitos dos moradores, favorecendo o interesse privado. Em Mafalala e Chamanculo C, a qualificação urbana contemplou processos semelhantes, mas nestes casos pode alegar-se a falta de recursos municipais e a necessidade de agir em prol de um bem comum, por não ser possível qualificar estas áreas sem descongestionar a sua densa ocupação.

A análise da segregação/exclusão socio-espacial não pode também dissociar-se das aspirações e percepções dos actores envolvidos, em relação à cidade e aos paradigmas de intervenção. Uma parte da população prefere residir em bairros da primeira cintura, beneficiando de transportes, da proximidade a equipamentos, serviços e actividades económicas (fontes de rendimento), bem como adoptar por um estilo de vida mais urbano, mesmo que nem sempre estejam asseguradas condições mínimas de habitabilidade — "*eu não gosto de viver de Albazine [bairro da área de expansão] eu gostaria que eu viesse na cidade [centro]*" (morador de Albazine, entrevista, 2011). Outra parte dá primazia a áreas de cariz mais rural, a maior disponibilidade de espaço e melhores condições de habitabilidade, mais fáceis de conseguir na área de expansão, embora à custa de um maior afastamento do centro — "[prefiro] *continuar aqui [porque] aqui tem bom sítio*" (moradora de Magoanine C, entrevista, 2011). Assim, alguns dos moradores deslocados em processos de qualificação e renovação urbana (Polana Caniço A e Chamanculo C) sentem-se beneficiados com a mudança e as quantias recebidas, que promovem uma melhoria da qualidade de vida, embora não correspondam ao valor devido da ocupação. No entanto, não existem alternativas para os moradores que queiram permanecer na primeira cintura, sobretudo na sequência das intervenções de renovação urbana de maior escala (área da Praça de Touros e Maxaquene A). Apesar deste tipo de intervenção ser mais susceptível de desencadear processos de segregação/exclusão socio-espacial e de haver uma

Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo, o poder público tem dado preferência à renovação, encarada como uma oportunidade de reproduzir o modelo da cidade ocidental, tido como símbolo do desenvolvimento urbano, e entendendo os processos de qualificação como uma “*crystalização da desordem*” (arquitecto/urbanista, entrevista, 2011).

Conclusão

A cidade de Maputo é marcada por uma dualidade entre o centro urbanizado e a área peri-urbana. As suas características socio-espaciais foram-se desenvolvendo e consolidando através de vários processos e dinâmicas de (re)produção do espaço (peri)urbano, que ao longo do tempo se têm revelado incapazes de alterar esta dicotomia sócio-espacial. Actualmente, destacam-se cinco paradigmas de intervenção na área peri-urbana — controle da expansão territorial não controlada pelo poder público; renovação urbana; qualificação urbana; produção de novo espaço urbano; e regularização fundiária — preconizados em bairros da primeira cintura (Polana Caniço A vs Sommerschild II; Área da Praça de Touros e Maxaquene A; Mafalala e Chamanculo) e da área de expansão (Zimpeto e Magoanine B e C), indutores ou não de segregação/exclusão sócio-espacial.

As noções de segregação/exclusão revelam-se complexas e multifacetadas, tendo sido aqui analisadas sob três primas: a exclusão dos benefícios proporcionados pelo território urbano, o processo em si mesmo e as aspirações e percepções dos principais actores envolvidos, em relação à cidade e aos paradigmas de intervenção. Cada paradigma, em função da especificidade dos territórios analisados, é susceptível de diferentes níveis e formas de segregação/exclusão e o seu combate, dada a amplitude da problemática, implica acções integradas em diferentes domínios, destacando-se: “o social, o económico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas” (Bruto da Costa, 2007, p.14).

A cidade, palco das vivências urbanas, está em constante (re)produção. Áreas ontem segregadas/excluídas social e espacialmente, hoje confundem-se com as demais, lugares outrora centrais, são agora periféricos, numa mutação constante em função da alteração dos inúmeros factores que compõem o “caleidoscópio urbano”. Neste âmbito, é difícil antever para onde se dirige uma cidade como Maputo e quando serão asseguradas condições adequadas de habitabilidade à maioria da população, essenciais à qualidade de vida e a uma existência condigna, bem como para a redução da segregação/exclusão e da dualidade socio-espaciais. Apesar do actual cenário de incerteza, o alcance deste objectivo passa por combinar o “princípio da igualdade com o princípio do reconhecimento da diferença (temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e temos o direito a ser

diferentes quando a igualdade nos descaracteriza)” (Santos, 2011, p.141), oferecendo oportunidade e opções de escolha num contexto urbano cada vez mais plural. Segundo Ascher (2010, p.107-108), implica ainda assumir compromissos, tendo em conta “interesses variados e a construção de acordos e maiorias *ad hoc*”, uma vez que: “Fabricar a cidade é [...] ter em consideração esta [sua] diversidade de situações, de espaços, de modos de vida”.

Referências bibliográficas

- Ascher, François (2010), *Novos Princípios do Urbanismo. Novos Compromissos Urbanos: um léxico*. Lisboa: Livros Horizonte, 174p.
- Bruto da Costa, Alfredo (2007), *Exclusões sociais*. Lisboa: Fundação Mário Soares, Gradiva, 100p.
- Cavalcanti, Débora (2009), *Fighting for a Place in the City: Social Practices and State Action in Maceió, Brazil*. London: London School of Economics and Political Sciences. 295p. Tese apresentada no Department of Geography and Environment da London School of Economics and Political Sciences para obtenção do grau de Doctor of Philosophy.
- Conselho Municipal de Maputo (2008), *Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo*. Maputo: Conselho Municipal de Maputo.
- Conselho Municipal de Maputo (2009), *Projecto de cooperação técnica trilateral Brasil-Moçambique-Itália: apoio à requalificação do bairro Chamanculo C no âmbito da Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo*. Maputo: Conselho Municipal de Maputo.
- Davis, Mike (2006), *Planet of Slums*. London, New York: Verso, 228p.
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 287p.
- Henriques, Cristina (2008), *Maputo. Cinco décadas de Mudança Territorial*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 238p.
- Jenkins, Paul, Andersen, Jørgen (2011), “Developing Cities in between the Formal and Informal”. *ECAS 2011 – 4th European Conference on African Studies*. p.1-16.
- Jenkins, Paul, Wilkinson, P. (2002), “Assessing the growing impact of the global economy on urban development in southern African cities – Case studies in Maputo and Cape Town”. *Cities*. 19:1. p.33-47.
- Lefebvre, Henri (1968), *Le droit à la ville*. 3^a ed. Paris: Economica, 135p.
- Lehman-Frisch, Sonia (2009), “La ségrégation: une injustice spatiale? Questions de recherche”. *Annales de Géographie*. p.94-115. [Ac. 30.01.2011].
- Morais, João (2001), *Maputo: Património da Estrutura e Forma Urbana*. Lisboa: Livros Horizonte, 247p.
- Nielsen, Morten (2010), “Mimesis of the State: From Natural Disasters to Urban Citizenship on the Outsirts os Maputo, Mozambique”. *Social Analysis*. 54:3. p.153-173.

- Oppenheimer, Jochen, Raposo, Isabel (2002), *A pobreza em Maputo*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação, 199p.
- Raposo, Isabel (2007), “Instrumentos e práticas de planeamento e gestão dos bairros peri-urbanos de Luanda e Maputo”. In Oppenheimer, Jochen e Raposo, Isabel (coords.) — *Subúrbios Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri, p.219-246.
- Raposo, Isabel, Salvador, Cristina (2007), “Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio: urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo”. In Oppenheimer, Jochen e Raposo, Isabel (coords.) — *Subúrbios Luanda e Maputo*. Lisboa: Edições Colibri, p.105-138.
- Saglio-Yatzimirsky, Marie-Caroline, Landy, Frederique (ed.), *Social Exclusion, Territories and Urban Policies: a comparison between India and Brasil*. [S.l.]: (introdução provisória do livro, com publicação prevista para 2011). [S.d.]
- Santos, Boaventura (2011), *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina, 160p.
- Tique, João; Jorge, Sílvia; Melo, Vanessa (2011, no prelo), “Ocupação e gestão do solo urbano em Moçambique: o caso de Maputo”. In Raposo, Isabel (coord.) (em publicação) — *Reconversão e reinserção de bairros de génese ilegal*. Lisboa.
- Un-Habitat (cop. 2008), — *Mozambique Urban Sector Profile*. 34p. [Ac.20.04.2008]. In <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=2448&alt=1>

Hipervulnerabilidade socioambiental e direito à cidade Estudo do caso da cidade de Fortaleza, Brazil

Henrique Botelho Frota

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Laboratório de Estudos da Cidade
(LEC/UFC); Faculdade Christus(henriquebfrota@yahoo.com.br),

Abstract

A população brasileira chega ao final da primeira década do século XXI com um índice de concentração urbana que ultrapassa 84%. O rápido processo de urbanização do país, motivado por movimentos de migração campo-cidade e inter-regionais, não foi acompanhado por políticas públicas hábeis a proporcionar serviços urbanos de qualidade para toda a população. A geração de novos postos de trabalho e o nível de renda média também não foram suficientes para garantir que os moradores das cidades brasileiras pudessem ter acesso a habitação, bens e serviços adequados por meio do mercado. Segundo dados do Ministério das Cidades, o déficit habitacional no Brasil chega a 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas. O déficit habitacional atinge a população mais pobre, estando quase 90% concentrado entre as famílias com renda de até 3 salários mínimos mensais. No caso da Região Nordeste do Brasil, segunda região com maior carência de moradias em números absolutos, 95,9% do déficit afeta as famílias com mais baixa renda. A problemática é agravada pela deficiência de serviços de saneamento ambiental, distribuição de água, transporte público, saúde e educação. Tal quadro conduz uma parcela da população à condição de hipervulnerável do ponto de vista sócio-econômico e também ambiental. A presente pesquisa analisa o processo de ocupação do solo de uma das metrópoles da Região Nordeste do Brasil, a cidade de Fortaleza, enfocando a constituição das chamadas áreas de risco. Partindo dos conceitos de Justiça Ambiental e Direito à Cidade, são investigados o acesso aos recursos naturais e aos serviços urbanos, a distribuição dos ônus e benefícios ambientais e sociais decorrentes do processo de urbanização, a existência de conflitos envolvendo a população das áreas de risco e o grau de interferência e participação popular nas decisões dos governos. Discute-se, ainda, o sistema de acesso à moradia e à propriedade, bem como o papel do mercado imobiliário na captura da mais-valia urbana decorrente dos processos de

especulação imobiliária, impedindo que uma parcela significativa da população tenha acesso à moradia pelas vias oficiais de mercado. A análise foi realizada a partir da escala municipal, verificando-se a forma como ocorreu a ocupação do solo na cidade e as disparidades entre as diferentes regiões. Os dados do município foram confrontados com uma análise da escala local da realidade das áreas de risco, constatando-se que nestas há um agravamento das vulnerabilidades socioambientais. A pesquisa bibliográfica foi complementada com o levantamento de dados secundários provenientes de fontes oficiais, em especial os governos federal e municipal. Foram realizadas também pesquisas de campo nas ocupações localizadas nas margens do Rio Maranguapinho, onde estão concentradas as áreas de risco na cidade. Os resultados evidenciam a formação de estratos de vulnerabilidade, influenciando nos conflitos e capacidade de intervenção da população mais gravemente afetada.

Introdução

A população brasileira chega ao final da primeira década do século XXI com um alto índice de concentração urbana. O rápido processo de urbanização do país, motivado por movimentos de migração campo-cidade e interregionais, não foi acompanhado por políticas públicas hábeis a proporcionar serviços de qualidade para toda a população.

A geração de novos postos de trabalho e o nível de renda média também não foram suficientes para assegurar que os moradores das cidades brasileiras pudessem ter acesso a habitação, bens e serviços adequados por meio do mercado.

Segundo dados do Ministério das Cidades, o déficit habitacional no Brasil chega a 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas. O déficit habitacional atinge a população mais pobre, estando quase 90% concentrado entre as famílias com renda de até 3 salários mínimos mensais. No caso da Região Nordeste do Brasil, segunda região com maior carência de moradias em números absolutos, 95,9% do déficit afeta as famílias com mais baixa renda. A problemática é agravada pela deficiência de serviços de saneamento ambiental, distribuição de água, transporte público, saúde e educação. Tal quadro conduz uma parcela da população à condição de hipervulnerável do ponto de vista sócio-econômico e também ambiental.

A presente pesquisa analisa o processo de ocupação do solo de uma das metrópoles da Região Nordeste do Brasil, a cidade de Fortaleza, enfocando a constituição das chamadas áreas de risco. Partindo dos conceitos de Justiça Ambiental e Direito à Cidade, são investigados o acesso aos recursos naturais e aos serviços urbanos, a distribuição dos ônus e benefícios ambientais e sociais decorrentes do processo de urbanização, a existência de conflitos envolvendo a população das áreas de risco e o grau de interferência e participação popular nas decisões dos governos.

A análise foi realizada a partir do estudo de ocupações irregulares de baixa renda localizadas na Bacia do Rio Maranguapinho, na região oeste da cidade. Sujeitas a inundações e alagamentos, essas comunidades são conhecidas como áreas de risco. Sua realidade demonstra que, ali, há um agravamento das vulnerabilidades socioambientais em relação a outras ocupações.

A cidade de fortaleza: breve análise do processo de ocupação urbana

Com uma população de 2.452.185 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, cento e oitenta e cinco) habitantes, o município de Fortaleza ocupa hoje a quinta posição entre as cidades brasileiras, ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília.¹ Seu atual destaque na rede de cidades brasileiras foi resultado de um acelerado processo de crescimento ocorrido de forma tardia se comparado com as demais metrópoles.²

Todo esse crescimento populacional foi fruto de uma série de fatores conjugados. Ainda no final do séc. XIX, a cidade recebe investimentos públicos e privados em virtude das atividades de exportação e do comércio emergente. Isso faz com que haja uma natural demanda por mão-de-obra, induzindo a população residente no campo e assolada pela pobreza a crer que Fortaleza ofereceria melhores condições de vida. Outro importante elemento nessa equação é a estrutura fundiária do estado do Ceará, que é baseada na grande propriedade rural. Os camponeses não possuíam condições de adquirir sua própria terra para suprir as necessidades básicas da família, ficando submetidos ao poder das oligarquias. Além disso, os longos períodos de secas tornavam a vida no campo ainda mais difícil e miserável.³ “A partir da seca de 1877, o governo adota como política para socorrer essa população o seu alistamento em frentes de trabalho para construir obras públicas, localizadas principalmente na capital” (GONDIM, 2007, p. 103). A cidade chega, portanto, ao séc. XX como o grande pólo de atração da população.

1 Dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> >. Acesso em: 10.ago.2011.

2 A colonização das terras que hoje correspondem à cidade de Fortaleza ocorreu com um século de atraso se comparado com outras capitais do nordeste brasileiro, como Recife (1537), Salvador (1549), Aracaju (1855), João Pessoa (1585) e Natal (1599). Apenas em 1649 é que foi construído, por parte dos holandeses, o forte de Shoonenborch, em torno do qual se estabeleceu o povoado que, mais tarde, daria origem à cidade. Em 1654, os colonizadores portugueses expulsam os holandeses, ocupando o forte, que passa a se chamar Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. A cidade só passou a ter maior expressividade no cenário regional no final do séc. XVIII, quando emergiu como importante rota comercial de exportação da produção algodoeira. A partir de então, foram realizados diversos investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos. (FROTA, 2009)

3 As maiores secas registradas no Ceará foram as de 1877-79, 1888, 1900, 1915, 1932, 1952, 1958, 1980-84 e 1992-93.

Quadro 4.1 Crescimento da população do estado do Ceará e do município de Fortaleza (1940 a 2010)

Ano	Ceará		Fortaleza	
	População	Crescimento intercensitário	População	Crescimento intercensitário
1940	2.091.032	-	180.185	-
1950	2.695.450	28,9 %	270.169	49,93 %
1960	3.296.366	22,29 %	514.813	90,55 %
1970	4.361.603	32,31 %	857.980	66,65 %
1980	5.288.429	21,24 %	1.307.608	52,4 %
1991	6.366.647	20,38 %	1.768.637	35,25 %
2000	7.430.661	16,71 %	2.141.402	21,07 %
2010	8.452.381	13,75%	2.452.185	14,51%

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

O crescimento demográfico torna-se mais intenso a partir da década de 1930, quando o governo brasileiro decide investir no estímulo à industrialização do país. À época a população brasileira residente nas cidades girava em torno de 30% (trinta por cento). Ao longo dos últimos setenta anos, esse quadro foi totalmente invertido. Os dados mais recentes do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam que 84% da população brasileira reside em cidades, estando concentrada nas capitais dos estados da Federação, como é o caso de Fortaleza. A Tabela 01 traz uma comparação do crescimento demográfico do estado do Ceará e da cidade de Fortaleza, revelando o intenso processo de migração.

Diante de tamanho crescimento, o Poder Público não conseguiu responder às demandas por moradia, saneamento e equipamentos urbanos. As camadas sociais mais baixas, impossibilitadas de adquirir habitações em locais distantes das fábricas em virtude das dificuldades de transporte e também do preço da terra, submeteram-se à irregularidade das favelas.

Com a concentração dos pobres na região oeste, onde inicialmente se instalou o pólo industrial na cidade, a população mais abastada migrou em direção ao bairro da Aldeota, na zona leste. Esse foi um passo importante para a configuração da segregação socioespacial que marca ainda hoje o município de Fortaleza.

Na década de 1960, as atividades comerciais voltadas para a burguesia seguem para a Aldeota. Em 1974 é inaugurado o primeiro *shopping center* da cidade. Aos poucos, os usos e as formas de ocupação do bairro vão se transformando.

Famílias que anteriormente habitavam enormes residências ajardinadas, hoje transferem-se para apartamentos. As razões dessa mudança estão contidas na extrema competição pelo solo urbano nessa parte da cidade, bem como na

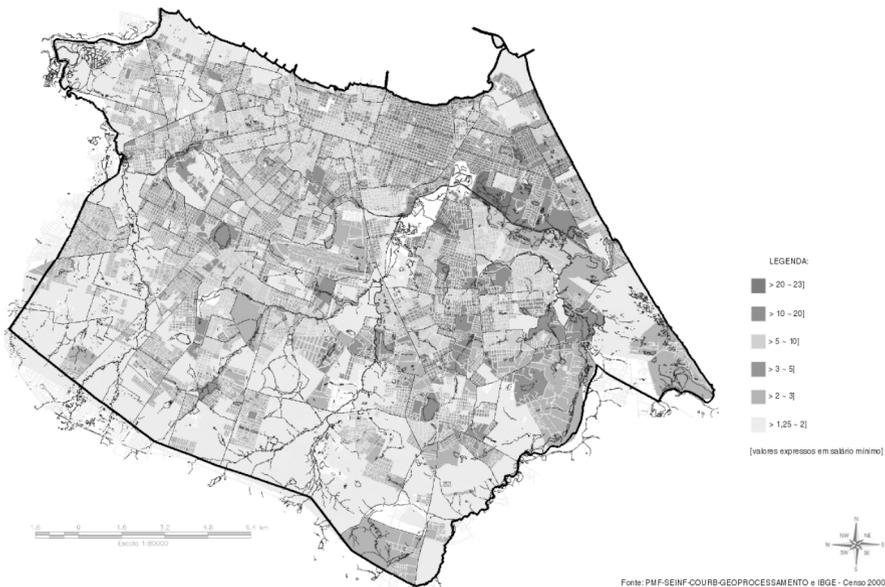


Figura 4.1 Mapa de renda média mensal dos chefes de família, 2000
 Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

busca de mais comodidade como segurança e dispensa de parte da mão-de-obra doméstica que era utilizada para atender todas as necessidades destas grandes residências. Neste processo, essas grandes casas perdem o seu valor de uso, permanecendo com alto valor de troca para os seus proprietários. Para fins especulativos, o valor de troca está centrado no lote que, com a mudança de uso, será utilizado para a construção de grandes edifícios de apartamentos ou de prédios para escritórios, consultórios, etc (Silva, 1992, p. 50-51).

Ao longo das três últimas décadas, os bairros da região leste da cidade recebem muitos investimentos públicos privados, recebendo equipamentos de grande porte, como novos *shopping centers*, universidades, centro de convenções, restaurantes e hotéis. Souza (2006) lembra ainda que uma política de desenvolvimento do turismo é posta em prática em Fortaleza a partir de meados da década de oitenta. A cidade passa a ser produzida para o turista, com maiores investimentos em infra-estrutura e serviços no setor leste, onde estavam localizados os hotéis e centros comerciais. Tantos investimentos levam ao adensamento da área com a construção de grandes edifícios comerciais e

residenciais destinados às classes média e alta. Assim, o preço do solo ascende progressivamente.

Enquanto isso, a população menos favorecida encontra lugar na região oeste da cidade, onde os investimentos são mais raros. A figura 4.1 evidencia a aguda concentração de renda na cidade, permitindo verificar que a população menos abastada ocupa exatamente as áreas mais distantes do centro antigo e de bairros tidos como de classe média e alta.

Não por acaso, a região oeste concentra a maior quantidade de favelas e áreas de risco em Fortaleza. Em razão da segregação socioespacial verificada, a população mais pobre fica desprovida não somente dos serviços básicos de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Sofre também com a ausência de condições dignas de moradia, encontrando, em muitas situações, uma única alternativa: ocupar irregularmente áreas inadequadas. Em tais circunstâncias, à vulnerabilidade social somam-se vulnerabilidades ambientais, posto que muitas dessas áreas são localizadas em margens de rios e lagoas, encostas de morros, áreas de mangue ou dunas. As ocupações mais precárias receberam a denominação de “áreas de risco”, que serão objeto de análise no item a seguir.

Produção de risco e vulnerabilidade socioambiental

Como é possível inferir do processo de ocupação da cidade de Fortaleza, o acesso ao solo urbanizado é um fator determinante para a qualidade de vida da população. Como o mercado formal de terras e habitações não apresenta interesse em suprir a demanda da população mais pobre, as alternativas por ela encontradas, em geral, levam à irregularidade e à precariedade.

Nos bairros da região oeste da cidade, percebe-se uma maior concentração de famílias submetidas a situações de vulnerabilidade social e ambiental. Muitas residências são construídas às margens do rio que corta esses bairros, conhecido como Rio Maranguapinho. Metade das áreas de risco da cidade estão localizadas em sua bacia hidrográfica.

Embora não exista um conceito oficial do que se considera como áreas de risco, alguns fatores são levados em consideração na sua identificação. Nesse sentido, estariam enquadradas nessa situação as ocupações em: margens de rios e lagoas, indo contra as leis ambientais e estando sujeitas a inundações; dunas e falésias, correndo risco de soterramentos e deslizamentos; abaixo dos fios de alta tensão da rede elétrica, trazendo riscos à saúde; áreas de segurança máxima das linhas férreas, onde há perigo constante de acidentes; locais próximos e refinarias de petróleo; prédios condenados. No caso de Fortaleza, a maior parte das áreas de risco estão associadas à ocupação desordenada das margens de rios e lagoas, como é o caso do Rio Maranguapinho.

Com relação à ocupação do solo nas áreas de risco, verifica-se um grande adensamento, com construções majoritariamente destinadas ao uso residencial. As casas, em sua maior parte, são de alvenaria, sem recuos laterais ou



Figura 4.2 Casas de alvenaria e madeira nas margens do Rio Maranguapinho
Fonte: Acervo do autor.

de frente. Assim, a impermeabilização do solo atinge altas taxas, dificultando a absorção da água das chuvas. Em algumas comunidades notou-se que há uma gradação da qualidade da moradia, sendo mais precárias na medida em que se aproxima da margem do rio. Isso evidencia que, mesmo entre a população mais pobre, há um grupo de famílias hipervulneráveis. Diante dessa constatação, Alves e Torres (2006, p. 56) concluem que “os grupos sociais com maiores níveis de pobreza e privação social (e portanto com menor capacidade de reação às situações de risco) vão residir nas áreas com maior exposição ao risco e à degradação ambiental, configurando-se situações de *alta vulnerabilidade socioambiental*”.

Com relação aos impactos ambientais verificados nas comunidades da área de estudo, estão eles diretamente associados com a ausência de serviços de saneamento básico e com a supressão da mata ciliar. Os resíduos são atirados diretamente nas ruas internas das comunidades ou, o que é mais comum, no próprio rio ou no sistema de drenagem.

Em relação ao esgotamento sanitário, é constante o escoamento de águas servidas a céu aberto ou seu despejo diretamente no rio sem qualquer medida de tratamento. Isso ocorre porque a rede oficial ainda não alcançou as



Figura 4.3 Deposição de lixo nas margens do Rio Maranguapinho
Fonte: Acervo do autor.



Figura 4.4 Esgoto a céu aberto
Fonte: Acervo do autor.



Figura 4.5 Casa prestes a ruir em virtude da erosão da margem do rio

Fonte: Acervo do autor.

comunidades e, mesmo nos casos em que há o sistema de esgoto, muitos moradores preferem a irregularidade a terem que arcar com os custos do serviço. Tanto o acúmulo de lixo, quanto os esgotos, propiciam a proliferação de vetores de doenças (ratos, baratas, mosquito *aedes aegypti* etc.).

A ocupação das margens do rio, com a conseqüente supressão da mata ciliar, aos poucos, leva ao assoreamento do recurso hídrico e acarreta prejuízos para os moradores, que vêem suas casas prestes a desabar. A cada cheia no período chuvoso, o processo erosivo torna-se mais intenso, deslocando a terra desprotegida. Esse processo leva à destruição das próprias casas, quando mais próximas do rio.

Uma queixa comum entre os moradores das áreas de risco diz respeito à grande incidência de doenças de pele em virtude do contato com o lixo e a água contaminada. Em diversas ocasiões durante as visitas de campo, percebeu-se que o rio faz parte do trajeto dessas pessoas, que o cruzam para chegar à outra margem. A água poluída faz com que surjam doenças diversas, afetando mais gravemente as crianças.

Por fim, mas não menos relevante, um dos maiores sofrimentos impostos à população residente nas áreas visitadas é o constante perigo de ter sua



Figura 4.6 Mulher com criança nos braços atravessando o rio
Fonte: Acervo do autor.

residência invadida pelas águas. Perdem-se móveis, eletrodomésticos, vestimentas e, em muitas vezes, a própria casa.

É importante trazer à tona o conceito de vulnerabilidade socioambiental utilizado por Alves (2006, p. 1), que se refere à “coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental)”. Prossegue o autor informando que a noção de vulnerabilidade pressupõe a exposição a risco, a incapacidade de reação e a dificuldade de adaptação diante da materialização do risco. Freitas (2004) complementa, destacando que a vulnerabilidade tem dupla face. Por um lado, ela decorre da exclusão a que estão submetidos determinados grupos sociais em razão do nível de renda, da raça, das relações de gênero, etc. Por outro, diz respeito às deficiências das instituições e políticas públicas em atender esses grupos, seja com ações de prevenção, controle, recuperação ou remediação.

Assim, o que se percebe é que a essa população, quando da ocorrência de eventos danosos, como os alagamentos e inundações, possui dificuldades de enfrentamento dos perigos. Os canais de atendimento nos casos de

desastres são menos eficazes e a capacidade de reação é reduzida se comparada com as camadas mais abastadas.

Contudo, mesmo no interior das ocupações irregulares de baixa renda, o que se constatou foi uma gradação dos níveis de vulnerabilidade, havendo casos em que ela chega ao extremo. Em geral, a hipervulnerabilidade manifesta-se justamente nas famílias que residem mais próximo dos corpos d'água.

A efetivação do direito à cidade no contexto de vulnerabilidade

O ideário da reforma urbana, incorporado pelo texto constitucional, fez com que o direito urbanístico fosse elevado a um patamar de maior relevância no sistema jurídico brasileiro. Nesse contexto, emerge um novo direito fundamental, conhecido como direito à cidade.

Em 2001, esse direito foi positivado pelo Estatuto da Cidade, cujo artigo 2º estabelece como a primeira das diretrizes da política urbana a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Esse evento leva Saule Junior (2007, p. 50) a afirmar que:

Com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos.

O delineamento mais preciso do que se entende como direito à cidade começou a ser elaborado a partir de 2002, no segundo Fórum Social Mundial, quando movimentos sociais e organizações não-governamentais de todo o mundo tiveram a iniciativa de elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade. Os debates tiveram continuidade no Fórum Social das Américas e no Fórum Mundial Urbano, ambos de 2004, até que, finalmente no Fórum Social Mundial realizado em 2005, obteve-se a redação definitiva da Carta.

Para a Carta Mundial do Direito à Cidade, é ele definido como sendo “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”. Seus princípios norteadores são: o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade; as funções sociais da cidade e da propriedade; o direito à igualdade e à não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; o compromisso social do setor privado; e o impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

Ao tratar do conteúdo do direito à cidade, Osório (2006, p. 195) afirma que:

[...] Esse direito busca reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais da cidade. O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. O direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos.

Ao contrapor a realidade vivida pelas famílias residentes em áreas de risco com a proposta do direito à cidade, é nítida situação de violação. Na verdade, o que se constata é uma marcante situação de injustiça ambiental, entendida como:

a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania (Acsehrad; Herculano; Padua, 2004, p. 10).

De uma maneira geral, a justiça ambiental é vista como a conjugação de quatro fatores: a) nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, deve suportar uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; b) todos devem ter acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais; c) os governos devem assegurar amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; d) a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares devem ser favorecidas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (RBJA, 2001).

Considerando tais elementos na análise das áreas de risco de Fortaleza, percebe-se que a ocupação de áreas frágeis do ponto de vista ambiental associada com as fragilidades econômicas e sociais, impõe às famílias uma maior carga de degradação. O acesso ao solo urbanizado lhes é dificultado em razão do alto custo dos imóveis, o que gera uma distribuição desigual dos bens ambientais.

Do ponto de vista da capacidade de intervenção nos processos decisórios do poder público quanto aos projetos de urbanização que lhes atingem, as famílias residentes em áreas de risco dificilmente são ouvidas. Em geral, os projetos são elaborados por técnicos sem que as comunidades sejam consultadas. O que os governos chamam de processo participativo resume-se à apresentação dos projetos, de modo que os moradores são colocados em situação de total passividade e impossibilidade de propor alterações no que lhes é proposto.

A efetivação do direito à cidade é algo distante nesse contexto em que prevalece a injustiça ambiental. O usufruto do espaço urbano e dos benefícios decorrentes da urbanização não ocorre de maneira equitativa nem democrática.

Considerações finais

A constatação de que os moradores de áreas de risco estão submetidos à grave injustiça ambiental exigiu que se verificasse as condições de acesso à terra, à infra-estrutura e aos serviços urbanos, bem como se há imposição de convívio com altos índices de poluição e degradação ambiental e se dispõem esses moradores de mecanismos de pressão para transformar sua realidade.

Fortaleza, a exemplo das demais cidades brasileiras, sofre um processo de segregação territorial em razão da dificuldade que a população mais pobre enfrenta quanto ao acesso ao solo urbanizado pela via do mercado imobiliário formal. O valor da terra urbana varia de acordo com os investimentos públicos e privados, tornando-se maior na medida em que a região oferece melhores serviços e qualidade de vida. Assim, a medida para se conseguir todos os benefícios que a cidade oferece é o poder aquisitivo de cada família. No caso estudado, ficou devidamente demonstrado que a cidade não consegue oferecer os benefícios da urbanização adequada para todos os segmentos, havendo uma significativa parcela da população obrigada a arcar com ônus excessivos.

Na escala local, as vulnerabilidades sociais mostraram-se ainda mais graves. Os bairros localizados na bacia do Rio Maranguapinho apresentam índices de desenvolvimento humano considerados muito ruins, baixa renda média mensal das famílias, acesso precário ou inexistente à rede oficial de esgotamento sanitário, maiores taxas de desemprego, dentre outras vulnerabilidades. Tudo isso se revelou muito mais grave em relação às áreas de risco. Assim, se as moradias em geral não apresentam boas condições de habitabilidade, nas proximidades do rio tais condições são péssimas.

O quadro verificado ao longo da pesquisa mostrou, portanto, que as comunidades que ocupam áreas de risco estão sujeitas a condições de vida indignas, tendo que suportar de forma desproporcional se comparada com os segmentos de maior renda os impactos ambientais negativos da ocupação da cidade. Além disso, não conseguem desfrutar dos mesmos benefícios em relação aos serviços urbanos e à infra-estrutura básica. Para arrematar, quando o Estado pensa soluções para amenizar sua situação, essa população é

impedida de interferir nas decisões sobre os projetos ou, quando o faz, suas deliberações não são efetivadas.

Referências bibliográficas

- Acselrad, Henri; Herculano, Selene; Pádua, José Augusto (2004), *A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil: uma introdução*. in Acselrad, Henri; Herculano, Selene; Pádua, José Augusto, *Justiça ambiental e cidadania*, 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford.
- Alves, Humberto Prates da Fonseca (2006), *Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais*. Disponível em: http://www.centrodametropole.org.br/seminarios/4Artigo_Humberto_Alves_vulnerabilidade_socioambiental.pdf. Acesso em: 12 jan. 2009.
- Alves, Humberto Prates da Fonseca; Torres, Haroldo da Gama (2006), "Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 44-60, jan./mar.
- Freitas, Carlos Machado de (2004), "Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental", in Acselrad, Henri; Herculano, Selene; Pádua, José Augusto. *Justiça ambiental e cidadania*, 2. ed. Rio de Janeiro, Relume Dumará; Fundação Ford.
- Bernal, Maria Cleide Carlos (2004), *A metrópole emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza*, Fortaleza: Editora UFC / Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- Frota, Henrique Botelho (2009), *Acesso à Terra e Injustiça Ambiental em Fortaleza/CE: a constituição de áreas socioambientalmente frágeis na Bacia do Rio Maranguapinho*, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Ceará.
- Gondim, Linda Maria de Pontes (2007), *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade*, São Paulo, Annablume.
- Osório, Leticia Marques (2006), "Direito à cidade como direito humano coletivo", in Alfonsin, Betânia; Fernandes, Edésio (org.), *Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros E Internacionais*, Belo Horizonte: Del Rey.
- Rede Brasileira de Justiça Ambiental (2001), *Manifesto de lançamento da RBJA*, Disponível em: [ORG.BR. ACESSO EM: 10.AGO. 2011.](http://www.org.br)
- Santos, Jader de Oliveira (2006), *Vulnerabilidade ambiental e áreas de risco na bacia hidrográfica do rio Cocó: Região Metropolitana de Fortaleza*, 217f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia), Universidade Estadual do Ceará.
- Saule Junior, Nelson (2007), *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor.
- Silva, José Borzacchiello da (1992), *Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza*, Fortaleza, Multigraf Editora.

A periferia consolidada como categoria e realidade em construção

Camila Saraiva

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ

(lacamisaraiva@gmail.com)

Resumo

No processo de urbanização e industrialização brasileiro, principalmente a partir da década de 1940, a casa auto-construída pelo trabalhador permitiu a redução do custo da força de trabalho, ao mesmo tempo em que provocou a dispersão do território urbano através da abertura indiscriminada de loteamentos precários. A ausência de ações governamentais no sentido de ordenar e prover esses loteamentos de infra-estrutura e serviços urbanos resultou na profunda desigualdade sócio-espacial da metrópole, por muitos anos, traduzida na representação da divisão da cidade entre centro e periferia.

Nas duas últimas décadas, porém, transformações de ordem socioeconômica e política como a reestruturação produtiva do capitalismo e a redemocratização brasileira provocaram mudanças no contexto sócio-espacial da metrópole. A incompleta incorporação de parte das periferias à cidade e sua crescente diversificação sócio-espacial ocasionou a necessidade de elaboração de um novo termo nos estudos urbanos: a periferia consolidada. O reconhecimento das periferias consolidadas como parte constitutiva do tecido urbano das principais metrópoles brasileiras motiva, ao mesmo tempo, a retomada de estudos sobre o crescimento periférico e a investigação de recentes dinâmicas socioeconômicas nessa fração do tecido urbano.

No presente trabalho, a partir de uma discussão dos usos e contextos em que é empregado o termo periferia consolidada, é feita uma reflexão sobre o significado do modelo centro-periferia na interpretação das cidades na atualidade. Em seguida, apresenta-se uma sistematização, a partir da revisão da literatura de estudos urbanos, entrevistas com profissionais e moradores as características do processo de consolidação das periferias urbanas. Por fim, a dimensão do consumo é destacada ao se reduzir a escala de análise do estudo para um lugar específico dessa periferia consolidada em São Paulo.

A consideração do efeito mútuo do espaço físico sobre o social permitiu

conjecturar possíveis sentidos da periferia consolidada como categoria e realidade em construção. A consolidação das periferias é constatada como uma experiência intergeracional marcada pela experiência continuada de carências, devido à incompletude do tecido urbano, ao mesmo tempo em que se configura como oportunidade de ampliação de lucro por parte dos agentes ligados ao mercado que passam a ofertar produtos diferenciados para a população que mora nessas áreas.

Dessa maneira, pode-se dizer que as periferias consolidam-se como periferias, preservando a ordem urbana presente no modelo centro-periferia. Por outro lado, o reconhecimento da periferia consolidada, como questão dá ênfase à consolidação da diferença social, uma vez que não obstante a melhoria de suas condições urbanísticas, as periferias estão muito longe de se aproximar das condições de vida oferecidas nos bairros centrais. Continuam sendo o lugar dos pobres, mesmo que tenham despertado o interesse do capital privado.

Introdução¹

No processo de urbanização e industrialização brasileiro, principalmente a partir da década de 1940, a casa auto-construída pelo trabalhador foi a “solução” que permitiu a redução do custo da força de trabalho, ao mesmo tempo em que provocou a dispersão do território urbano através da abertura indiscriminada de loteamentos precários à margem do conjunto de normas e regras urbanísticas das administrações municipais.

A relativa ausência de ações governamentais, no sentido de ordenar e prover esses loteamentos de infra-estrutura e serviços urbanos resultou na profunda desigualdade sócio-espacial da metrópole, por muitos anos, traduzida na divisão da cidade entre centro e periferia.

Inicialmente localizados em terrenos sem infra-estrutura e distantes dos bens de consumo coletivos, tais loteamentos lenta e gradativamente vão se consolidando em termos de acesso aos melhoramentos da cidade. Os investimentos do Estado em infra-estrutura e serviços urbanos são então acompanhados pelo investimento dos próprios moradores em melhorias na qualidade da habitação (Bonduki; Rolnik, 1979a; Caldeira, 1984; Durham, 1986).

Com a configuração de um novo padrão de acumulação, a partir dos anos 1970, no qual grandes massas de capital passam a circular entre mercado financeiro e produção imobiliária (Ribeiro; Lago, 1994), ocorrem mudanças no processo de urbanização brasileiro. Apesar da ocorrência de diminuição do ritmo da periferização urbana, ao mesmo tempo em que cresce a

1 Este artigo reúne parte das reflexões de minha dissertação de mestrado defendida em 2008 no IPPUR/UFRJ.

diversificação sócio-espacial das periferias,² argumenta-se, no presente trabalho, que o modelo centro-periferia continua relevante, como tipo ideal, para a compreensão da dinâmica da urbanização das metrópoles brasileiras.

Estudos recentes sobre as periferias, destacando sua incompleta incorporação à cidade e sua diversificação sócio-espacial, indicam a constituição de uma periferia consolidada. Este reconhecimento das periferias consolidadas como parte constitutiva do tecido urbano das principais metrópoles brasileiras motiva a retomada de estudos sobre o crescimento periférico e a investigação de recentes dinâmicas socioeconômicas nessa fração do tecido urbano.

Este artigo se divide em três partes, além da introdução e considerações finais. Na primeira seção, e na seguinte, serão apresentadas, respectivamente, sistematizações sobre a categoria periferia consolidada e o fenômeno de consolidação, do qual aquela é produto.³ Na terceira seção, por meio da observação de um lugar particular dessa periferia consolidada em São Paulo, torna-se possível destacar a dimensão relacional do espaço a partir do consumo.

Periferia Consolidada: uma nova categoria?

Na literatura latino-americana, a questão urbana aparece definida, nos anos 1970 pela intersecção de duas tradições teórico-analíticas, a dos estudos urbanos e da análise estrutural do desenvolvimento. Essa questão, traduzida no modelo centro-periferia, decorre da preocupação com o desenvolvimento econômico, gerado pela industrialização, sem a contrapartida de um volume equivalente de empregos ou condições urbanas adequadas, num contexto de intenso crescimento de população nas grandes cidades (Gonçalves, 1989).

O modelo centro-periferia seria, assim, resultante de mecanismos pelos quais se daria a concentração dos pobres nas áreas mais baratas e afastadas do centro da metrópole. O centro moderno e a periferia atrasada representariam, assim, a transposição para o urbano da mesma unidade contraditória, mas operante no desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, identificada por Francisco de Oliveira em “Crítica à Razão Dualista”. A tese central deste ensaio, publicado originalmente em 1972, supõe que “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e

2 A diversificação socioeconômica das áreas periféricas de um lado seria conseqüência do aumento da pobreza gerado pela crise econômica dos anos 1980 e por transformações nos processos de produção do ambiente construído (Ribeiro; Lago, 1994). De um lado cresce a população vivendo em favelas, de outro surgem novas formas de segregação das camadas médias.

3 O estudo enfoca as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro. No entanto, é possível que o processo de consolidação das periferias, embora particular a cada cidade, é atravessado por determinadas dinâmicas passíveis de alguma generalização.

reproduzindo relações arcaicas no novo” de maneira desigual e combinada.

As periferias, em particular, são definidas, por Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, influenciados por essa tese de Francisco de Oliveira, como:

As parcelas do território da cidade que têm baixa renda diferencial. [...] A renda diferencial é o componente da renda fundiária que se baseia nas diferenças entre as condições físicas e localizações dos terrenos e nos diferenciais de investimentos sobre eles, ou no seu entorno, aplicados (Bonduki; Rolnik, 1979b: 147).

Essa definição, vinculando fortemente o sentido de periferia à precariedade urbanística, foi amplamente reproduzida em outros estudos sobre as periferias.⁴ Valladares (1980 *apud* Ribeiro; Lago, 1994) ao realizar uma resenha bibliográfica sobre o tema habitação assinala que o termo “periferização” era utilizado para designar um modo específico de estruturação do espaço urbano.

Diferente do observado com relação à periferia, que foi precisamente conceituada, as referências encontradas sobre a periferia consolidada não informam muito sobre sua definição. Em geral, o uso dessa categoria está associado à necessidade de diferenciação hierárquica dos espaços da cidade.

Em artigo que analisa, segundo tipologia sócio-ocupacional, a dinâmica demográfica na metrópole do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1980 e 1990, Ribeiro (2001) utiliza o termo periferia consolidada para se referir a áreas da metrópole que teriam sofrido um processo de elitização moderada. Segundo o autor, essas áreas indicam um processo de diferenciação social da periferia: em 1980, eram “operárias” e, na década analisada, apresentam aumento do peso dos “prestadores de serviços” e, em menor grau, das “categorias superiores”, o que expressaria a existência de “processos de renovação social de áreas populares pela mobilidade espacial, em sua direção, de pessoas com status social mais elevado (categorias de profissionais de nível superior), ao mesmo tempo em que teria ocorrido a elevação do status social dos antigos residentes” (Ribeiro, 2001: 10).

Torres (2005) divide a região metropolitana, em estudo sobre a dinâmica demográfica intra-urbana de São Paulo na década de 1990, em três sub-regiões — a cidade consolidada, a periferia consolidada e a fronteira urbana — utilizando como critério a taxa de crescimento da população. O autor define como fronteira, as áreas que apresentaram taxas superiores a 3% ao ano no período de 1991 a 2000; como periferia consolidada, as áreas com taxas de crescimento populacional entre 0 e 3% ao ano e, como cidade consolidada, as áreas com crescimento negativo.

Para esse autor tanto a fronteira urbana como a periferia consolidada são áreas pobres. Entretanto, poderiam ser diferenciadas com base na

4 Ver, por exemplo, Costa, 1984; Mautner, 1999 e Marques; Bichir 2001.

observação do crescimento demográfico e na oferta de bens de consumo coletivo:

Enquanto nas áreas de fronteira urbana — que em alguns casos estava crescendo a mais de 10% ao ano — tudo está por construir (incluindo arruamentos, escolas, postos de saúde e saneamento básico), na periferia consolidada grande parte dos equipamentos sociais está presente, e a política social tende a implicar outros elementos, como melhoria do ensino básico e das condições de moradia e acesso ao mercado de trabalho e ao crédito (Torres, 2005: 108).

Em Cardoso *et al* (2007: 7-8) a estrutura metropolitana do Rio de Janeiro é apresentada da seguinte forma: “Núcleo, Zona Suburbana, Periferia Consolidada e Periferia em Expansão”. A periferia consolidada, nesse caso, seria definida por apresentar “altas taxas de crescimento populacional entre os anos 1940 e 1970” e por concentrar “uma população pobre, com menor escolaridade, mais jovem, mais negra e com pouco acesso a serviços e equipamentos urbanos”.

Com o intuito de aprofundar essas abordagens, apresenta-se a seguir, e na próxima seção, algumas considerações, a partir de entrevistas realizadas com acadêmicos interessados na questão das periferias.

Lúcio Kowarick⁵ compreende por periferia consolidada zonas distantes do centro, e “essa distância pode variar muito”, que receberam serviços urbanos básicos — água, esgoto, coleta de lixo, pavimentação e iluminação pública — e que, nos anos 1970, “eram absolutamente ou muito desprovidas desses serviços”. Dessa maneira, “tanto essas áreas como as casas construídas em terrenos clandestinos foram se aprimorando no sentido de ter níveis de habitabilidade melhor”. Na reflexão deste processo, ressalta a força dos movimentos sociais, nos anos 1970 e 1980, e aponta para o crescimento das favelas nos interstícios do tecido periférico, principalmente após os anos 80.

Contudo, para esse pesquisador, essa melhoria ainda é muito precária:

A periferia consolidada, eu fiz dois vôos de helicóptero sobre São Paulo, ela é de uma monotonia total, é uma cor cinzenta meio amarelada e é contínua, é uma casa em cima da outra, ruelas e sem de fato ter havido um planejamento urbanístico que desse uma diretriz, são quilômetros e quilômetros e de repente um ponto verde, então eu diria que há uma consolidação muito precária tanto das casas como dos bairros do ponto de vista de qualidade de vida urbana.

5 Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Entrevista realizada em 25/06/2007.

Considera-se, portanto que o termo periferia consolidada é, na maioria das vezes, utilizado como categoria mediadora entre dois outros conceitos: centro ou núcleo e periferia. A elaboração da categoria periferia consolidada pode ser justificada então pela necessidade de distinguir loteamentos periféricos bem equipados e com crescimento populacional estabilizado, de periferias mais recentes e outros tipos de moradia precária, tais como favelas, conjuntos habitacionais e cortiços.

Já para Raquel Rolnik,⁶ o conceito de periferia não é muito adequado à realidade atual; observa que, nos anos 1970, havia certa coincidência entre “o modo de inserção dos mais pobres na cidade” e a “franja urbana”. Assim, o conceito de periferia correspondia a “um modelo de ocupação, de urbanização que estava em pleno vigor naquele momento”. No presente, devido às novas configurações territoriais dos segmentos de renda média e alta — “shopping centers, hipermercados, condomínios, que também ficam na franja, que também ficam distantes” — a forma mais adequada de refletir a urbanização brasileira seria através do próprio processo de produção do espaço, ou seja,

aquilo que foi o espaço produzido pelo mercado e pelo Estado dentro da normalidade e da legalidade e aquilo que é o habitat que foi produzido socialmente, um conceito interessante que os movimentos usam [...] o habitat auto-produzido, pelos próprios moradores, tem sua lógica econômica, territorial, inclusive sua lógica de contratos, de relações contratuais, de registros de propriedade, de transferências e etc.

O importante, para Rolnik, seria destacar como a periferia é construída “ao inverso do que a lógica do regular prescreve”. Persistiria, a partir da origem, “uma marca visível e que atravessa todo o destino desse lugar”, isto é, “tem implicações na própria consolidação física, urbanística, ambiental desses assentamentos, mas também na sua inserção política, na relação que esses espaços, no mundo da cultura urbana, têm com a cidade”. A determinação de uma periferia como consolidada é “muito impressionista mesmo”, contudo “o que importa é entender o processo e a tensão que tem entre essas categorias [o que foi produzido regularmente e o que não] e não claramente delimitar o que é consolidado”.

Mas em que medida a consolidação das periferias já era prenunciada pelo modelo centro-periferia? Afinal quais seriam os aspectos envolvidos nessa dita consolidação? Nas próximas sessões busca-se responder a estas indagações visando contribuir para a descrição de alguns dos processos que

6 Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Entrevista realizada em 17/08/2007.

fazem parte dessa lógica de reprodução e consolidação de periferias como estruturante das metrópoles brasileiras.

O destino das periferias: fazendo existir o que existe.

Apreender ao mesmo tempo o que é instituído, sem esquecer que se trata somente da resultante, num dado momento, da luta para fazer existir ou “inexistir” o que existe (...) restituir ao mesmo tempo as estruturas objetivas e a relação com estas estruturas, a começar pela pretensão a transformá-las, é munir-se de um meio de explicar mais completamente a “realidade” (Bourdieu, 1989)

De fato, grande parte dos loteamentos periféricos populares surgidos entre as décadas de 1930 e 1970, em São Paulo, por exemplo, agora, após mais de quarenta anos, possuem infra-estrutura urbana e muitos destes também já finalizaram o processo de regularização fundiária.

Nos anos 1980, muitos estudos relacionaram as melhorias urbanas à reivindicação coletiva por parte dos movimentos sociais urbanos.⁷ Cardoso (1985 *apud* Caldeira, 2000), no entanto, advertia que não obstante o fato dos movimentos populares terem gerado alteração na postura dos governos — na medida em que denunciavam, para a opinião pública, a precariedade da vida na periferia — a administração pública, no período, já era sensível à necessidade de novas políticas sociais quando foi alvo das reivindicações desses movimentos. Esse argumento foi comprovado por Marques (2003), em estudo sobre a implantação de obras de infra-estrutura viária no Município de São Paulo.

Em decorrência da chegada da infra-estrutura e serviços urbanos, chegaria o mercado imobiliário legal. Caldeira (2000) constata que alguns dos loteamentos periféricos, que estudara cerca vinte anos antes, haviam começado a entrar no mercado imobiliário legal e a passar por um processo, ainda limitado, de capitalização na produção de moradias no qual incorporadores maiores começavam a investir e a construir moradias legais, especialmente edifícios de apartamentos.

Outra tendência enunciada com relação à oferta de bens de consumo coletivo nas periferias seria a conseqüente substituição dos antigos moradores. Em pesquisa realizada ainda nos anos 1970 em cinco loteamentos de Osasco, Região Metropolitana de São Paulo, Bonduki e Rolnik (1979a) constatam que, no loteamento mais consolidado, aberto cerca de vinte anos antes, a maioria dos primeiros moradores havia sido substituída. De acordo com esses

7 Cf. Telles, V.; Bava, S. “O Movimento dos ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório de periferia”. Espaço & Debates, São Paulo, v.1,n.1, 1981; SADER, E. Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988; Singer, P.; Brant, V. (org.) São Paulo: o povo em movimento. São Paulo: Vozes/ CEBRAP, 1982.

autores este seria um fenômeno associado à renda da terra, responsável por relacionar espaço a preços:

A elevação da renda diferencial de um terreno torna-o cada vez mais inacessível às parcelas menos remuneradas da força de trabalho, cujos rendimentos são insuficientes para pagar seu preço. Assim as camadas de menor renda são “expulsas” para periferias cada vez mais carentes, o território que lhes cabe para habitar na metrópole será sempre sua parcela menos urbanizada e mais carente (Bonduki; Rolnik, 1979a:80).

Uma síntese dessas fases ou estágios de consolidação pode ser encontrada em Mautner (1999). Também seguindo uma orientação estrutural marxista, essa autora reconhece um padrão “fragmentado, descontínuo no tempo e no espaço” de construção social da cidade, composto por uma seqüência de três camadas de trabalho, pelo qual as periferias seriam produzidas e apropriadas pelo capital. A primeira camada é realizada por parte do trabalhador que compra a terra (mesmo irregularmente), auto-construindo, na maioria das vezes, sua casa; a segunda camada de trabalho consiste na ação do Estado em estender a infra-estrutura para a área; por fim, a terceira camada seria aquela em que o capital se apropria do trabalho das camadas anteriores, transformando as áreas em “espaço urbano”. Nesse processo, “vários de seus moradores originais acabam sendo expelidos para iniciar a primeira camada de trabalho em periferias mais distantes” (Mautner, 1999:256-257).

A existência de distintos estágios nas periferias foi também explicitada em depoimento de Nabil Bonduki, após cerca de 20 anos de sua primeira pesquisa, já citada, sobre as periferias:

Quando fui para Habi,⁸ tive uma noção mais clara daquilo que já tinha aparecido no trabalho *Periferias*, dez anos antes: existem estágios diferentes de periferia. Por conta de Habi, eu fui pra todos os cantos da cidade e verifiquei que existiam aquelas periferias absolutamente ermas, sem nada, e outras bastante equipadas. Eu me lembro o susto que levei no primeiro dia que fui para a avenida Matteo Bei, em São Mateus, que era uma rua comercial. Tinha Casas Pernambucanas, agências de bancos, era um centro comercial constituído (Bonduki, 2001: 96).

Barbon (2004), concordando com o processo de consolidação das periferias, chega a determinar para este um padrão temporal médio. Com base em modelos matemáticos, inspirados na economia neoclássica, e em análises relacionadas ao ciclo de vida, Barbon afirma que as áreas periféricas levam, “a

8 Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, da qual Bonduki foi superintendente entre 1989 e 1992.

partir do início da ocupação, entre 20 e 25 anos para se consolidarem, incorporando características definitivamente urbanas e atraindo quantidade significativa de famílias”.

Esse processo seria composto de dois momentos (ondas). Ao final da primeira onda (pioneira), cerca de quinze anos após o início da ocupação sistemática da área, a localidade tenderia a apresentar um volume de moradores suficiente “para exercer pressão por melhorias na infra-estrutura básica”, ocorrendo também maior “atratividade para os pequenos negócios e serviços complementares”. A segunda onda de ocupação (consolidação) já encontraria, em geral, a “região com relações mais fortes com a malha urbana metropolitana representadas, por exemplo, pelo transporte coletivo público, ainda que precário; pelo calçamento e iluminação das principais vias de acesso; pelas instituições de ensino público, etc.” (Barbon, 2004:14-15). Para essa autora, a partir do momento em que estes “núcleos” são incorporados à cidade, tendem a ser absorvidos pelo mercado formal, sendo assim gerado um novo processo de expulsão e de segregação.

Rolnik⁹ detalha esse processo de expulsão relacionando-o a uma questão geracional e a uma mudança no perfil quando “a renda do bairro sobe”. Neste processo, os moradores antigos, que construíram sua própria casa, dificilmente a deixam, “a não ser por uma tragédia familiar”. Entretanto, quando as famílias não ascendem socialmente, acompanhando a consolidação do bairro, seus filhos não conseguem permanecer na área, deslocando-se para novas periferias.

Tem uma questão de ciclo de vida, no processo de formação de um novo loteamento clandestino ou irregular na franja, quem se instala normalmente são casais que já estão casados faz um tempo e com filhos pequenos. Então desse momento e até os filhos casarem e constituírem família é o período que vai consolidando o bairro, quando os filhos casam e constituem família, eles vão adensar lá dentro, seja na favela, seja no bairro de periferia — dentro do próprio quintal — e alguns anos depois, eles vão sair e abrir outra frente.

Kowarick¹⁰ entende que o ritmo da periferização mudou a partir dos anos 1970, o que estaria relacionado à redução do crescimento da metrópole como um todo, porém acredita que o processo continua substantivamente o mesmo, isto é, à medida que os investimentos avançam, gerando a consolidação das periferias mais antigas, novas periferias se formam em áreas mais distantes e sem bens de consumo coletivos.

9 Entrevista concedida em 17/08/2007.

10 Entrevista concedida em 25/06/2007.

Você tem sempre uma situação mais periférica, mais longínqua, sem serviços, com problema de conflito de terra e altos índices de homicídio. E isso é uma constante criação, a cidade vai crescendo e à medida que essa consolidação, mesmo precária, chega o preço das casas e dos terrenos aumenta e faz com que a população mais pobre só possa ir para zonas desprovidas, até que daqui dez anos, vinte anos, quando essas zonas também vão ser incorporadas, dessa maneira muito desprovida, muito sem planejamento, muito caótica. [...] A literatura aponta, de uma maneira geral, que quando chegam investimentos, o aluguel aí sobe, geralmente o inquilino não pode pagar e chega uma faixa de renda maior, então há sempre um processo também de expulsão de população que não pode pagar o assim chamado preço do progresso.

Destaca Kowarick, por fim, que a grande diferença dos anos 1970, além da melhora nas condições urbanísticas, “é que houve um aumento muito grande da violência, da criminalidade, que é um fenômeno que nos anos 70 praticamente não existia”.

No entanto, segundo Eduardo Marques,¹¹ pesquisa recente coordenada por ele no Jardim Ângela, bairro localizado na zona sul de São Paulo, cuja ocupação mais intensa iniciou-se após os anos 1970, indica que o tempo entre a compra de um lote em loteamento clandestino, o provimento de infra-estrutura e a regularização foi de cerca de dez anos, ou seja, “o processo é idêntico ao descrito pelo Kowarick nos anos 1970 de produção do loteamento, só que está comprimido no tempo, isso é uma coisa muito interessante e faz com que seja diferente o processo”. O exame das etapas desse processo, segundo Marques, mostra que o caminho para a obtenção das melhorias foi praticamente institucional, sem a intermediação de políticos clientelistas, o que indicaria que “na intermediação entre Estado e sociedade aconteceu muita coisa importante que está pouco conhecida”.

É possível que a observação empírica de Marques esteja relacionada com as mudanças na orientação das políticas governamentais. Na década de 1980, além da regularização jurídico-administrativa dos loteamentos, que já havia sido incorporada à rotina das administrações anos antes (GROSTEIN, 1987) começa a se consolidar, em contraposição às remoções das favelas, políticas de melhoria de seus padrões de urbanização.

Dessa maneira é possível afirmar que a consolidação de antigas periferias e reprodução de novas formas precárias de moradia, sejam loteamentos em áreas cada vez mais distantes, favelas ou cortiços ainda se faz presente e é parte da própria lógica de reprodução das cidades no Brasil, onde a política e os instrumentos de planejamento urbano, embora existam e tenham

11 Professor livre docente do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, vice-coordenador e pesquisador do INCT — CEM do Centro de Estudos da Metrópole. Entrevista concedida em 25/02/2008.

avançado, não conseguem mudar a estrutura política e socioeconômica reprodutora de desigualdades.

A periferia se consolida, mas não acaba

Pretende-se, nesta seção, tratar da incompletude da urbanização e da distinção social que marca a trajetória dos moradores das periferias, na mesma direção da qual já indagou Bonduki:

Quando toda a periferia tiver água, luz, asfalto, esgoto — e estamos nos encaminhando para isso — então, vai acabar a periferia? Eu acho que não. Por causa do elemento social (Bonduki, 2001: 97).

Para tanto se recorre a alguns acontecimentos da história de um bairro da periferia de São Paulo, Itaquera, cuja ocupação iniciou-se ainda, no final do século XIX, no entorno de sua antiga estação de trem. Desde então e até a década de 1950, Itaquera era considerada um subúrbio residencial, habitado principalmente por operários, comerciários e funcionários públicos de pequena categoria (Lemos; França, 1999), rodeado de chácaras e plantações de hortifrutigranjeiros.

A partir da década de 1950, Itaquera torna-se uma das frentes de abertura de loteamentos periféricos, alternativa encontrada diante da oferta insuficiente de habitação para a população de baixa renda e migrantes atraídos pela indústria. Em 1968, diagnóstico elaborado como subsídio para o Plano Urbanístico Básico mostrou a profunda desigualdade existente na distribuição de infra-estrutura e de serviços públicos no Município de São Paulo. Enquanto no centro, 1,3% dos domicílios não tinham água encanada, 4,5% não estavam ligados à rede de esgoto, 1,7% não tinham asfalto e 0,8% não eram atendidos pela coleta de lixo, em Itaquera, não havia água encanada em 89,3% dos domicílios, 96,9% não dispunham de esgotos, 87,5% não tinham asfalto e 71,9% não dispunham de coleta de lixo (Caldeira, 2000).

Passados mais de cinquenta anos do início da ocupação mais intensa, Itaquera encontra-se servida por meios de transporte público, inclusive metrô, bancos, hipermercados e *shopping-center*. Além disso, existe, desde 2000, uma unidade do Programa Poupatempo, que reúne, em um único local, um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública. Na gestão municipal da Prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, foi realizado o prolongamento da principal via de ligação da zona leste, a Radial Leste, e elaborado o Programa de Desenvolvimento da Zona Leste, o qual adotou Itaquera como a principal centralidade da região. Em 2010, foi anunciado que um dos estádios da Copa do Mundo de 2014 será construído na região.

É possível afirmar, assim, que Itaquera consolidou-se como parte do mapa de investimentos da metrópole. Porém até que ponto ainda poderia ser

considerada periferia? Para sugerir uma resposta possível a esta questão analisa-se a seguir a atuação do mercado imobiliário na região.

O crescimento e a diversificação do comércio na região são apontados, pelo diretor de marketing do Grupo Waled — empresa que lançou, em 2000, dois condomínios fechados de casas em Itaquera — como os principais fatores responsáveis pelo potencial de desenvolvimento imobiliário: “Quando o centro comercial começa a crescer é porque a região tem potencial para o desenvolvimento imobiliário” (O Estado de São Paulo, 16/01/2000).

Além das cooperativas, incorporadoras e construtoras de maior porte passaram a atuar, na região, produzindo imóveis voltados para as famílias de baixa e média baixa renda. Nesse movimento, o pequeno especulador, ator urbano espalhado por todas as camadas sociais e protagonista da expansão periférica, até então, cede lugar na dinâmica de constituição do espaço construído a grande empresa de imobiliária (Ribeiro; Lago, 1994).

A mesma técnica utilizada por cadeias de *fast food* na periferia passa então a ser utilizada por construtoras, como registra o proprietário da construtora Tenda:

A esfiha popular, que vende bastante, custa 39 centavos, mas tem menos carne que uma de 2 reais. Ela é um sucesso. O nosso objetivo é semelhante [...]. Não temos o direito de inventar. Parede curva em banheiro, só em Paris. Comprador de baixa renda não se importa com isso (Revista Veja, 17/01/2007).

Os imóveis populares, construídos por empresas como a Tenda, são feitos em linha de produção e com o material mais barato encontrado no mercado. Os edifícios não têm elevador e as casas têm plantas simplificadas, assim como nos conjuntos habitacionais da produção pública.

O desenvolvimento de estratégias voltadas aos consumidores emergentes, ou à base da pirâmide, como se referem a estes os consultores de mercado,¹² é considerado como a maior chance de aumento da lucratividade nos negócios. Em uma cidade como São Paulo, por exemplo, com aproximadamente 10 milhões de habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2000, cerca de 4 milhões ou 40% da população estão na considerada classe C,¹³ a classe dos considerados consumidores emergentes.

12 A expressão é uma referência à obra de C.K. Prahalad, consultor indiano radicado nos Estados Unidos, que desenvolve estratégias de obtenção de lucro através do consumo dos mais pobres. Seu livro “A riqueza na base da pirâmide” foi publicado no Brasil em 2005.

13 Consideramos uma renda média de cerca de 900 reais, conforme indica o Critério de Classificação Econômica Brasil, divulgado pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa, em 2003. No entanto, salientamos que o fator que mais influi nesta classificação é a posse de bens duráveis como geladeira, máquina de lavar, televisão e automóvel. Cf. http://www.abep.org/codigosguias/ABEP_CCEB.pdf

O aumento do consumo das famílias de renda baixa e média baixa tem sido, desde meados da década de 1990, destacado pela mídia. Uma revista com forte circulação entre a classe média anunciou, com alguma ironia, as mudanças no modo de vida desses segmentos sociais:

As classes C, D e E estão comprando de tudo. Logo que a inflação caiu e o orçamento ficou um pouco mais flexível, compraram comida. Depois é que veio a procura pelos produtos eletrônicos. A última moda dos consumidores emergentes é viajar, pedir pizza em casa, jantar assistindo a uma fita alugada numa videolocadora e comprar jóias baratas (Revista Veja, 18/12/1996).

Segundo Torres, Bichir e Carpin (2006), resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, entre 1995 e 2004, indicaram o crescimento da proporção de pobres e ao mesmo tempo o aumento do consumo de bens e serviços. Para esses autores, o consumo da população mais pobre foi alterado devido a transformações sociais associadas às políticas públicas, a variações na estrutura de preços, a mudanças no tamanho da família, à transformação do papel da mulher e à maior oferta de crédito.

O reconhecimento, pelas grandes empresas, da importância do poder de compra dos mais pobres tem provocado a adaptação de suas estratégias.

Companhias têm de criar produtos voltados às classes C, D e E, que já são 50% do mercado. [...] Ameaçados pelo avanço de marcas mais “populares”, fabricantes estão tendo de fazer com que seu produto “caiba no bolso” desse público (Folha de São Paulo, 24/03/2008).

Além disso, ocasionou também uma diferenciação entre os produtos oferecidos a esses segmentos sociais e aqueles oferecidos aos de renda mais alta. Essa distinção não é apenas uma necessidade do mercado, mas encontra-se disseminada na sociedade. A mesma revista *Veja*, citada anteriormente, enfatiza o aumento do consumo entre os pobres praticamente como uma ameaça ao status de seus leitores de classe média, principalmente daqueles que procuram se distinguir dos mais pobres justamente através do consumo.¹⁴

Os ricos estão ficando no mesmo lugar. E os pobres estão melhorando. Essa transformação é dramática e quem quiser percebê-la visualmente pode pegar o carro e dar uma volta pelos bairros periféricos das grandes cidades. É o endereço dos pobres [...] O que se descobrirá nesse passeio é que a vida dessa gente

14 Uma parte da classe média, formada, principalmente, por filhos de prósperos comerciantes, embora tenha boas condições materiais, não participa do campo de produção cultural e menospreza o debate intelectualizado e político, procurando assegurar sua distinção dos mais pobres justamente pela qualidade de seu consumo (O'Dougherty, 1998).

está mudando muito rápido. [...] Grandes redes de supermercado migraram para essas regiões, instalando lojas que, entre outras coisas, vendem produtos importados. As redes de *fast food*, que pescavam a clientela apenas na classe média, estão chegando. Apareceram locadoras de vídeo, casas que vendem eletrodomésticos, até shoppings. Um jardim de antenas parabólicas floresce em bairros modestos (Revista Veja, 18/12/1996).

Ao contrário dos consumidores emergentes, a classe média percebe, em geral, a periferia como uma realidade muito diferente da sua; representação reforçada pela distância física que ainda separa os bairros onde tendem a se concentrar os dois segmentos sociais em São Paulo. É por isso que para que a classe média conhecer “o endereço dos pobres”, é necessário “pegar o carro” e experimentar uma aventura através da qual descobrirá que os pobres também consomem até “produtos importados”.

Como reflete Bourdieu (1982, 1989) a posse de bens não é jamais uma condição suficiente para pertencer a determinada classe social. Isto porque as diferenças propriamente econômicas são duplicadas por distinções simbólicas presentes na maneira de usufruir estes bens, ou melhor, através do consumo simbólico que transmuta bens e signos, as diferenças de fato, em distinções significantes.

Pode-se considerar que a periferia consolidada seria, assim, incorporada à cidade legal com uma dupla função: abrigar os emergentes, mantendo-os distantes física e socialmente da classe média, ao mesmo tempo em que garante alguma diferenciação entre os primeiros da população mais pobre.

Os corretores de imóveis, nesse segundo sentido, afirmam que quem nasce nos bairros da zona leste, pode até mudar de bairro, mas dificilmente vai para outra região da cidade. Para o consumidor emergente parece ser relevante a manutenção da proximidade com o lugar onde estão seus vínculos sociais. Este talvez seja um fator ainda mais importante para esse tipo de consumidor do que para os segmentos de renda mais alta, que, podendo pagar por uma série de serviços, dependeriam menos da ajuda de vizinhos e familiares na vida cotidiana. Mais do que isso, esse consumidor não se sentiria parte da cidade como um todo, percebendo que “é melhor ser rei na periferia do que mendigo nas áreas ricas”.

[O mercado] é restrito e atende a compradores da própria zona leste. Empresários que atuam em bairros mais periféricos, como São Mateus, São Miguel ou Ermelino Matarazzo, por exemplo, têm interesse em morar no Tatuapé, que é mais nobre (Folha de São Paulo, 25/07/2004).

Para compreender melhor essas preferências, retorna-se às orientações analíticas oferecidas por Bourdieu. Para esse autor, a localização de agentes ou os grupos no espaço social se dá em função da desigual distribuição de capital

econômico e capital cultural. Assim, os agentes teriam tanto mais em comum, quanto mais próximos estivessem nessas duas dimensões do poder e, logo, tanto menos quanto mais distantes. As distâncias espaciais, assim, equivaleriam a distâncias sociais. O espaço social, portanto seria conformado pela intermediação de um sistema de disposições (ou habitus), sendo que a cada efetiva classe social estaria associada uma classe de habitus (ou gostos), correspondentes aos condicionantes da ação social (Bourdieu, 1997).

A estrutura do espaço social, por sua vez, manifestar-se-ia sob a forma de oposições espaciais, onde, por exemplo, o espaço habitado funcionaria como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social. Assim, não haveria espaço, numa sociedade hierarquizada que também não fosse hierarquizado (Bourdieu, 1998).

Considerações finais

A consolidação das periferias é constatada como uma experiência intergeracional marcada pela experiencição continuada de carências de seus moradores, devido à incompletude do tecido urbano, ao mesmo tempo em que se configura como oportunidade de ampliação de lucro por parte dos agentes ligados ao mercado legal que passam a ofertar produtos diferenciados para a população que mora nessas áreas.

A compreensão de que o espaço social se retraduz no espaço físico ajuda a explicar porque as periferias, embora consolidadas urbanisticamente e com razoável mercado de bens e serviços, não deixam de ser reconhecidas como periferias. As hierarquias sociais não são invertidas ou anuladas pela consolidação de um dos seus níveis. Afinal, mobilidade social não implica em igualdade ou, ao menos, em garantia da redução de diferenças sociais.

O processo de consolidação das periferias possui uma dimensão urbana; mas, também possui uma dimensão social, ou seja, é determinado pela condição e posição ocupada pelos agentes que habitam esses espaços. Nesse sentido, periferia consolidada e consumidor emergente podem ser considerados como representações articuladas, e que contribuem reciprocamente para a definição de uma sociedade e de um território em movimento.

Referências bibliográficas

- Barbon, A. (2004), "Mobilidade residencial intra-urbana em grandes centros", in *Encontro Nacional De Estudos Populacionais*, 14, 2004, Caxambu, Anais... Disponível em: <http://www.abep.org.br>.
- Bonduki, N. Depoimento (2001), *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 42.
- Bonduki, N.; Rolnik, R.(1979a), *Periferias*, São Paulo, USP, FAU, Fundação para Pesquisa Ambiental.

- Bonduki, N.; Rolnik, R. (1979b), "Periferia da Grande São Paulo", in Maricato, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, São Paulo, Editora Alfa-Omega.
- Bourdieu, P. (1998), Efeitos de Lugar. In Bourdieu, P.(coord.), *A miséria do mundo*, Petrópolis, Vozes.
- Bourdieu, P. (1997), *Razões práticas: sobre a teoria da ação*, Campinas, Papirus.
- Bourdieu, P.(1989), *O poder simbólico*, Lisboa, Difel, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Bourdieu, P. (1982), "Condição de Classe e posição de Classe", in Bourdieu, P. *A Economia das trocas simbólicas*, São Paulo, Editora Perspectiva.
- Caldeira, T. (2000), *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora 34/Edusp.
- Caldeira, T. (1984), *A Política dos outros*, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Cardoso, Adauto L. et al. (2007), *Habitação social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, Coleção Habitar, Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras.
- Costa, L. (1984), *Aspectos do processo de produção das periferias da Grande São Paulo*, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — FAU,USP, São Paulo
- Durham, E. (1986), "A sociedade vista da periferia", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n.1, jun.
- Gonçalves, M. (1989), "Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa", *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 28.
- Grostein, M. (1987), *A cidade clandestina, os ritos e os mitos*, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — FAU, USP, São Paulo.
- Lemos, A.; França, M. (1999), *Itaquera*, São Paulo, DPH.
- Marques, E.; Bichir, R. (2001), "Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo", *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 42.
- Mautner, Y. (1999), "A periferia como fronteira de expansão do capital", in DEAK, C.; Schiffer, S. (Org.), *O processo de urbanização no Brasil*, São Paulo, Edusp
- O'dougherty, M. (1998), "Auto-Retratos da Classe Média: Hierarquias de "cultura" e consumo em São Paulo", *Revista Dados*, v. 41, n. 2.
- Ribeiro, L. (2001), "Segregação, Desigualdade e Habitação: a metrópole do Rio de Janeiro", in *Encontro Nacional Da Anpur*, 9., Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR.
- Ribeiro, L.; Lago, L. (1994), *Reestruturação das grandes cidades brasileiras*, Rio de Janeiro, IPPUR.
- Torres, H. (2005), A "fronteira paulistana", in Marques, E.; Torres, H. (Org.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade*, São Paulo, Editora Senac.
- Torres, H.; Bichir, R.; Carpin, T. (2006), "Uma pobreza diferente?" *Novos Estudos Cebrap*, v. 74.

Racionalidade suburbanas **Formas, processos e modelos na produção do espaço urbano contemporâneo**

Cristina Soares Cavaco

Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design (CIAUD), Faculdade de Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa (ccavaco@fa.utl.pt)

Resumo

O presente artigo apresenta os resultados de uma investigação de doutoramento desenvolvida na Faculdade de Arquitectura da UTL (2009) que se dedicou ao estudo e à interpretação morfológica das formas de ocupação suburbana de cariz residencial na Área Metropolitana de Lisboa. Reconhecendo o modo como estes lugares urbanos periféricos têm sido representados a partir de imagens de caos e irracionalidade, por comparação com os modelos canónicos que conformam a cidade tradicional, a presente investigação teve por principal objetivo discutir e escrutinar a ordem de razões que estão na base da forma e espaço urbano contemporâneo.

Para tal sistematizou uma leitura e entendimento da forma do território segundo a fórmula dos três Ps de A. Corboz — *produto* (artefacto), *projeto* (conceito) e *processo* (função) (1983). Apostando nas figuras da regra e do modelo enquanto matrizes estruturais do processamento do espaço edificado (Choay, 1981), a investigação esforçou-se por constituir um quadro conceptual e instrumental preliminar para o reconhecimento da legibilidade e inteligibilidade da forma e estrutura urbanas contemporâneas. A aplicação deste quadro instrumental de análise à pesquisa empírica e ao território da AML permitiu traçar uma tipologia exploratória às formas de suburbanização que veio configurar uma nova narrativa para o espaço urbano da modernidade.

Introdução

É já lugar-comum referirmo-nos às paisagens da cidade contemporânea, não-histórica e não-consolidada, aos territórios periféricos e lugares ditos suburbanos, como espaços menores, carentes e desqualificados que poluem e deformam, de forma irrefletida e ordinária, as referências estéticas e espaciais que guardamos do que deverá ser o nosso espaço de quotidiano. Na verdade,

sentimos muitas vezes que os lugares onde habitamos são pouco satisfatórios, são espaços desconfortáveis, feios, monótonos, pouco eficazes em termos de economia de tempo e espaço, pobres de sentido e aquém das imagens aprazíveis que povoam os nossos imaginários. Mas servir-nos-á, esta imagem de fealdade, de caos e irracionalidade, para registar e qualificar, sem hesitações nem constrangimentos, o espaço urbano contemporâneo? Ou serão estas caracterizações e predicados uma espécie de apreciação, lesta mas rudimentar, talvez mesmo um subterfúgio, para qualificar um espaço urbano que quotidianamente habitamos, mas que na verdade não compreendemos?

Centrados nesta problemática e na hipótese de que os territórios suburbanos não são, afinal, os tecidos caóticos e irracionais que normalmente consideramos, o presente artigo tem por principal objetivo discutir e escrutinar a ordem de razões que estão na base da produção da forma e espaço urbano contemporâneos. Desta forma, a heterogeneidade, a fragmentação e as descontinuidades que caracterizam as paisagens suburbanas não são simplesmente sinónimo de ausência de ordem ou o resultado descomprometido de crescimentos empíricos de grande espontaneidade, mas antes o produto da aplicação e da acumulação de uma série de regras e princípios, e da reprodução e combinação de determinados modelos formais e de espaço, e mesmo da sua transfiguração ou transgressão. É pois necessário questionarmo-nos sobre: Que *narrativas* contam estes diferentes fragmentos de cidade? Que diferentes *formas* de racionalidade estão subjacentes na génese destas várias configurações e padrões territoriais suburbanos?

Tendo por base a investigação para doutoramento realizada na Faculdade de Arquitectura — UTL (2009), a apresentação começa por sistematizar a leitura e o entendimento da forma do território segundo a fórmula dos três Ps — *produto* (artefacto), *projecto* (conceito) e *processo* (função) (A. Corboz, 1983) — procurando, a partir daqui e tomando como referência a obra de Françoise Choay (1980) — *La Règle et le Modèle*, encontrar as diferentes ordens de razão e as narrativas que estruturam o espaço construído da contemporaneidade.

O artigo propõe, desta feita, uma interpretação morfológica, ao nível dos modelos e dos processos, dos assentamentos e padrões de ocupação suburbana que têm vindo a caracterizar, desde a última metade do século XX, sensivelmente, o território e a paisagem metropolitanas de Lisboa, estruturando para isso uma nova tipologia para as formas da suburbanização na Área Metropolitana de Lisboa.

Problemática e objecto de estudo

A crise da forma na cidade contemporânea

À semelhança de outros trabalhos de natureza científica, a presente investigação nasceu com a constatação de um problema: a forma das nossas cidades,

ou mais genericamente, a forma urbana na cidade contemporânea, atravessa um período de crise estrutural que se manifesta não apenas ao nível da paisagem construída e na qualidade do espaço edificado, de uma maneira geral, mas também e sobretudo no modo como os cidadãos vivem, se apropriam e percebem os lugares onde habitam.

Esta crise [que pode ser polarizada a três níveis i) uma crise da forma e estrutura físicas da cidade; ii) uma crise das políticas urbanas, nomeadamente das que se orientam para a definição da forma urbana, para a estruturação planeada do território e para a instrumentalização da ação territorial; iii) e uma crise teórica e conceptual, i.e., uma crise das ideias que se reflete tanto na multiplicação de retóricas sobre o tema, como na impossibilidade de partilha de uma ideia conjunta de cidade] é, na verdade, uma crise de *base* fenomenológica que se pronuncia no *desmantelamento* de uma visão arquitetural do espaço da cidade sem que estejam de pé os pilares estruturantes para a sua renovação.

Legibilidade e inteligibilidade do urbano na contemporaneidade

Nesta decorrência, as nossas preocupações orientaram-se para a *legibilidade* e *inteligibilidade* da forma urbana contemporânea, uma vez que é aí — na incapacidade de ler e compreender os territórios que diariamente habitamos, na incapacidade de ler e entender o espaço urbano saído da modernidade — que a crise ganha relevo e se manifesta em primeira instância.

O problema obviamente não é novo. Já em meados dos anos 60 autores como Rossi (1966), Gregotti (1965), Kevin Lynch (1960) ou Nuno Portas (1969) alertavam para a questão de como ler e fazer a cidade — cidade extensiva, cidade-território — e para todo um conjunto de problemas e desafios que esta coloca. Desde aí outros autores têm seguido um caminho idêntico com várias reflexões sobre o tema, e perspetivando igualmente conceitos e ferramentas sobre como lidar com a questão. Desde o *Learning from Las Vegas* de Robert Venturi e Denise Scott Brown (1972) ou do *Collage City* de Colin Rowe e Fred Koetter (1978), de finais dos anos 70, até ao *Zwischenstadt* de Thomas Sieverts (1997), ao *Netzstadt* de Oswald e Baccini (2003) ou à *Ville franchisée* de David Mangin (2004), na transição do milénio, têm sido grandes e enriquecedores os contributos das últimas décadas.

Contudo, se em termos teóricos, este panorama reflete um forte investimento em perspetivar outros modos de ler e intervir na cidade, já o mesmo não acontece no que respeita a análises e abordagens morfológicas mais concretas focadas em factos territoriais e em práticas específicas. São de facto muito escassas as abordagens a este nível.

Esta é a segunda constatação que vem lançar o repto da investigação. Como diz D. Mangin há uma “*curiosa ausência*” de contribuições morfológicas e demonstrações cartográficas no que respeita a descrição e a análise destas novas formas de ocupação territorial (2004: 20-24); opinião que autores como

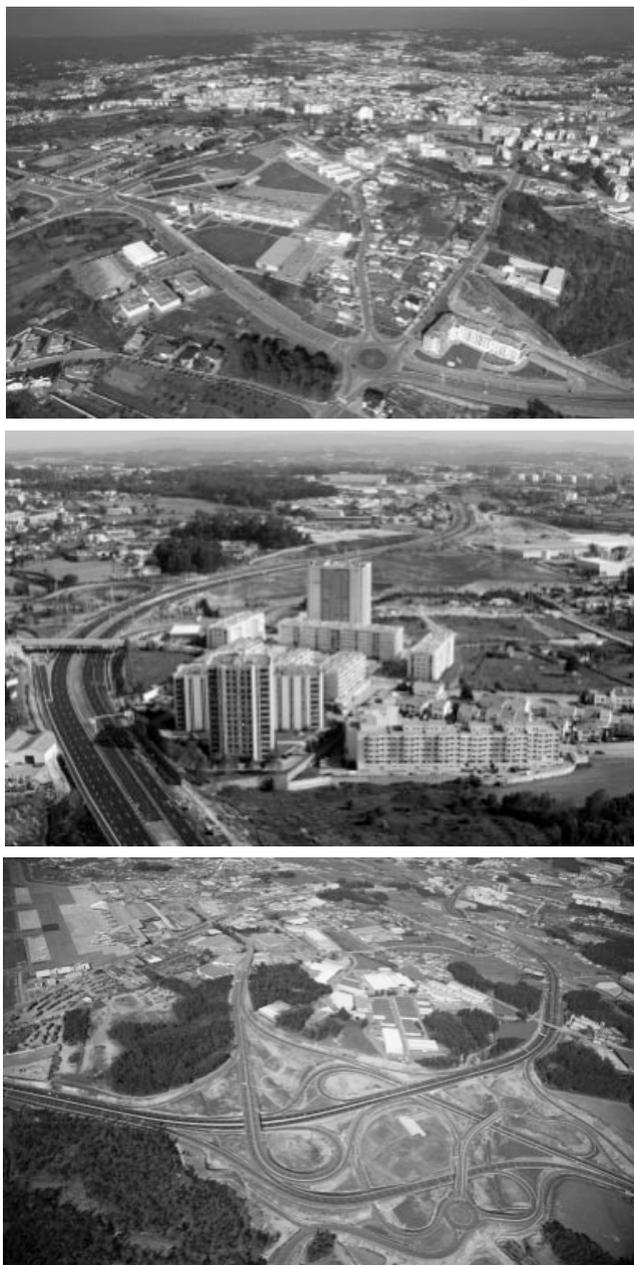


Figura 6.1 Heterogeneidade, fragmentação e descontinuidades dos novos territórios do urbano
Fonte: Portas *et al*, 2011.

Kiril Stanilov e Brenda Case Sheer (2004) e ainda Peter Larkham (2006) corroboram. Em Portugal, não obstante os esforços que têm sido feitos nos últimos anos com o surgimento de uma série de publicações de referência (Portas *et al*, 2003; Tenedório, 2003; Font, 2004; George & Morgado, 2004; Domingues, 2006), este défice tem-se confirmado uma realidade.

Territórios suburbanos: uma imagem de caos e irracionalidade

Neste quadro, os territórios periféricos ou os subúrbios surgem como espaços-chave do problema uma vez que o crescimento urbano das últimas décadas tem tomado uma forma essencialmente suburbana. O carácter atípico dos assentamentos suburbanos face ao que ainda se aceita como sendo a *boa forma da cidade*, a *fragmentação* e *descontinuidade* dos seus assentamentos, a *heterogeneidade* que caracteriza as suas diferentes formas, associados a uma frágil identidade e fraca representatividade dos seus espaços, vem justificar as dificuldades de leitura e interpretação. Mas acaba por justificar também a emergência de uma série de visões e tentativas de representação que normalmente tendem a qualificar estas realidades como territórios caóticos, quase irracionais, espaços menores sem ordem nem estrutura, sem regra nem modelo.

A questão que se coloca é se esta imagem de caos e irracionalidade será aquela que melhor dá conta das realidades e formas suburbanas? Ou se, antes pelo contrário, não será apenas um subterfúgio para qualificar algo que verdadeiramente não compreendemos, para qualificar realidades urbanas cuja lógica, cuja génese e dinâmica não conhecemos e muito menos dominamos?

Hipótese e argumento de investigação

O território como PPP

A hipótese de investigação surgiu afinal deste questionamento, acreditando que a *heterogeneidade*, a *fragmentação* e as *descontinuidades* que caracterizam os territórios urbanos periféricos não são simplesmente sinónimo de ausência de ordem ou o resultado descomprometido de crescimentos empíricos de grande espontaneidade, mas antes o produto da aplicação e da acumulação de uma série de regras e princípios, e da reprodução e combinação de determinados modelos formais e de espaço, bem como da sua transfiguração ou transgressão. Vale assim a pena refletir sobre que *narrativas* contam afinal estes vários e diferentes fragmentos de cidade? Que *formas* de racionalidade estão subjacentes na génese destas várias configurações e padrões territoriais suburbanos?

Estas e outras indagações fomentadas pelo desejo de encontrar novas grelhas de leitura e entendimento para um urbano que, em primeira instância se afigura estranho e inextricável, levou-nos a procurar abordagens

alternativas que permitissem desde logo olhar o território sob outros prismas. É o caso daquilo a que chamámos fórmula dos três “P” de André Corboz (1983) que, no quadro de uma abordagem morfológica e fenomenológica, permite começar a perspetivar o urbano, não apenas como uma forma passível de ser percebida (Lynch, 1960) mas, sobretudo, como um sistema simultaneamente legível e inteligível.

Entendendo a cidade como um palimpsesto, Corboz dedica uma especial atenção à forma do território — para ele o território tem e é uma forma — reconhecendo-o simultaneamente como *produto*, *processo* e *projeto*. Por um lado o território ou o urbano é um artefacto, um objeto de construção cuja forma física constituiu, ela própria, uma plataforma e um conteúdo de leitura, um terreno de imaginabilidade. Mas nem por isso deixa de ser igualmente um processo e um projeto: um processo ou função porque o território é determinado por uma série de funções humanas ativas que, por sua vez, se encontram em constante mudança e transformação; um projeto porque qualquer ação e produto do ato se constituiu simultaneamente como ideia ou conceito formado na imaginação. É neste sentido, enquanto processo e projeto, que o território se oferece como uma estrutura inteligível, uma estrutura que encerra uma inteligibilidade passível de ser conhecida e compreendida através das diversas narrativas que se estabelecem entre projeto (o território como conceito), processo (o território como função) e o produto (o território como artefacto).

As matrizes estruturais do espaço edificado

Sob o entendimento de Corboz e tomando como ponto de partida a obra de F. Choay *La Règle et le Modèle*, passámos então a explorar o argumento de que *regra* e *modelo*, enquanto *figuras base do processamento do espaço edificado* (tal como Choay as qualifica), podem constituir uma ferramenta morfológica importante, não só para o reconhecimento da legibilidade e inteligibilidade da forma e estrutura urbanas contemporâneas, mas também para a constituição de um quadro preliminar que sirva de base à criação e transformação do espaço urbano na contemporaneidade.

Um argumento e um objetivo um tanto ou quanto ambiciosos, é certo. Contudo, o caos e a aparente desordem que seguramente qualificam de forma apriorística os novos territórios do urbano, requeriam por si só que a abordagem a seguir, em termos conceptuais e metodológicos, entroncasse numa visão do espaço edificado essencialmente matricial. Quer isto dizer que *regra* e *modelo*, enquanto *constantes* ou *matrizes estruturais do espaço construído*, constituíam desde logo instrumentos de valor no sentido de contribuírem para o assimilar da natureza subjacente a um facto urbano complexo, segmentário, mutante, racionalmente intrincado.

Efetivamente, estes dois conceitos ou figuras fundamentais que Choay recuperara dos textos fundadores da teoria da arquitetura e do urbanismo,

nomeadamente do *De Re Aedificatori* de Alberti e da *Utopia* de T. More, sintetizam aquilo que podemos considerar ser as duas metodologias base, ou os dois procedimentos tipo da conceção e produção de qualquer espaço edificado; razão pela qual os acolhemos como referências seguras para sustentarem a investigação e uma viagem inédita pelos territórios da periferia.

A questão não passava certamente por posicionar apenas estas duas figuras no espaço teórico da arquitetura e do urbanismo; era preciso explorar o modo como elas participam na praxis do urbano, ou seja, qual o seu papel na relação entre urbanismo, urbanização e a forma da cidade. Só assim estaríamos metodologicamente capacitados para promover o estudo e a interpretação destes novos territórios, a partir destas duas figuras, olhando-os não apenas como um produto físico passível de ser experimentado e avaliado, mas também como uma estrutura significativa que pode ser decifrada em termos de génese, ou seja, ao nível dos modelos e dos processos que lhes deram origem.

Uma aproximação tipológica exploratória às formas da suburbanização

Não obstante, se este embasamento teórico e metodológico parecia absolutamente fundamental para alicerçar a abordagem ao objeto de estudo, estávamos também conscientes de que não bastaria ficar por aqui. Era imprescindível descer ao terreno, olhar de perto estas realidades, consultar toda a documentação e formalidades, comparar planos, desenhos, imagens aéreas, sempre que possível, falar com pessoas intervenientes no processo; enfim, tudo o que pudesse ajudar a esclarecer um território recentemente urbanizado, e múltiplo do ponto de vista dos seus procedimentos do espaço.

Esta necessidade de focar e operacionalizar a análise levou à restrição do âmbito territorial. Da AML, enquanto território de enquadramento, passou-se à seleção de unidades de amostragem e à eleição dos concelhos Almada e Odivelas nos quais estas se localizavam; portanto uma aproximação escalar que apresentava a vantagem de promover uma forte articulação entre escalas: por um lado incisiva face à microescala dos tecidos edificados e às suas géneses particulares; por outro relacional no que respeita a articulação intersectorial das unidades de amostragem e à sua inserção no contexto macro metropolitano.

Da seleção, análise e diagnóstico das unidades de amostragem (4 em Almada e 5 em Odivelas) resultou uma organização por grupos, ou seja, o estabelecimento de categorias que, no conjunto, configuram aquilo a que chamamos uma aproximação tipológica e exploratória às formas suburbanas na AML. *Pegadas de Arranque da Suburbanização, Fragmentos Poligonais de Expansão, Intervalos Eruditos de Exceção, Arranjos de Pormenor Esporádicos e Operações Urbanísticas de Grande Escala* foram as categorias traçadas.

A exploração tipológica não decorre contudo daquilo a que podemos chamar os moldes tradicionais de uma organização tipológica, decorrentes

CATEGORIAS	ENQUADRAMENTO HISTÓRICO/INSTITUCIONAL		
I. Pegadas de arranque da suburbanização	<ul style="list-style-type: none"> - Despertar do fenómeno suburbano. - Bases doutrinárias do urbanismo Português. - Plano Geral de Urbanização 1934 DL nº24:802 	30s - 60s	
II. Fragmentos poligonais de expansão	<ul style="list-style-type: none"> - Demarcação do período expansionista. - Ascensão e liberalização da iniciativa privada em matéria de urbanização. - Loteamento Urbano 1965 DL nº46:673 	60s 70s 80s 90s	
III. Intervalos eruditos de excepção	<ul style="list-style-type: none"> - Presença da iniciativa pública na produção de tecido edificado. - Políticas pública no sector da habitação e Programas de urbanização participada e habitação social. - Programa dos planos integrados 1969. 	60s 70s 80s	
IV. Arranjos de pormenor esporádicos	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências no âmbito da regulação/concertação entre sector público e sector privado - definição do espaço urbano de proximidade. - Novo quadro regulamentar dos instrumentos de OT de pormenor. 	70s - 90s	
V. Operações urbanísticas de grande escala	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa privada no quadro de processos de globalização e metropolização do território - políticas públicas e tendências de governabilidade do território. - PDMs 1982 nº 208/82 PMOT 1990 nº 69/90; Lei de Bases do OT 1998 L nº48/98. 	80s/90s - 2010	

Figura 6.2 Uma aproximação tipológica exploratória às formas da suburbanização na Área Metropolitana de Lisboa

de um processo de classificação formal, a partir das invariâncias formais, das referências icónicas e estruturais da forma. Esta aproximação tipológica passou antes pela tentativa de traçar os vetores de convergência entre as racionalidades formativas do espaço urbano, racionalidades essas que tanto podiam ser de natureza arquitetónica, portanto formal e espacial, como de natureza mais processual e conceptual.

Com efeito, é preciso reconhecer que esta é uma tipologia em aberto. Ou seja, aquilo que se pretende nomear a partir das categorias é nada mais nada menos que os diferentes *sistemas-fragmento tipo* das formas da suburbanização na AML; reconhecendo que o território metropolitano não só tem a capacidade de absorver em concomitância vários sistemas díspares de formas, regras e modelos, como está aberto à introdução de novos sistemas e morfologias, seja porque ficaram por estudar, o caso das AUGI p.ex., seja porque ainda irão surgir no contexto do desenvolvimento metropolitano.

O que também é importante reter é que esta tipologia, ou esta abordagem, desenha, no fundo, uma *nova narrativa das formas de suburbanização*: ou seja, o que nos foi dado a perceber com esta reflexão foi que os subúrbios, enquanto manifestação por excelência da tal cidade-extensiva são, eles próprios, a expressão realizada daquilo a que podemos chamar o espaço urbano da modernidade. E, neste sentido, esta viagem pelas várias formas da suburbanização não só veio elucidar-nos acerca da importância determinante que regras e modelos tiveram nesta contínua edificação de uma cidade que hoje chamamos contemporânea, como permitiu ainda perceber como é que este espaço urbano da modernidade se foi formulando e reformulando ao longo do tempo, tendo os subúrbios e suas formas de ocupação como principais protagonistas.

Uma nova narrativa para as formas da suburbanização

Pegadas de Arranque da Suburbanização

As *Pegadas de Arranque da Suburbanização* enquadram, no fundo, o despertar do fenómeno suburbano, com os primeiros assentamentos planeados que estiveram na origem da expansão urbanística dos principais aglomerados da periferia de Lisboa.

O fenómeno começou a ganhar evidência em meados dos anos 40, e encontrou suporte nas primeiras bases legais do direito do urbanismo em Portugal, lançadas por Duarte Pacheco na década de 30, bases essas que apontavam, nomeadamente, para a criação da figura do Plano Geral de Urbanização e para a necessidade de garantir a sua realização para uma parte muito considerável dos aglomerados urbanos do país. Com vários municípios a encomendarem e desenvolverem estudos urbanísticos, esta geração dos PU foi deixando marcas significativas na região de Lisboa.

Este período de arranque do fenómeno suburbano, que abordámos usando como caso de estudo representativo a parte central de Almada Nascente, nascida dos planos da autoria de Étienne de Gröer, Faria da Costa e José Rafael Botelho (fortemente informados pela linha teórica howardiana das cidades-jardim e, mais tarde, também pelas experiências nas cidades-novas inglesas), é visto como um momento crucial e de charneira na conformação do



Figura 6.3 Pegadas de arranque da Suburbanização: a área central de Almada Nascente decorrente dos Planos Gerais de Urbanização (DL nº 24.802 de 1934) de Étienne de Gröer, Faria da Costa e José Rafael Botelho. Do ponto de vista dos modelos, desenvolveu-se sob as referências da cidade-jardim howardiana e das cidades-novas inglesas

Fonte: Cavaco, 2009.

espaço urbano da modernidade, uma vez que é precisamente nesta altura que a rutura do espaço urbano enquanto sistema canónico, linear, de forte direccionalidade e hierarquia, é anunciada.

Ora, esta rutura, que ocorre num período de névoa urbanística, com o princípio da queda do planeamento físico das nossas cidades, e que decorre essencialmente daquilo a que chamámos um divórcio procedimental entre regras e modelos, não só representou uma forte ameaça à legibilidade do urbano, como acabou por introduzir precedências determinantes para o desenrolar do processo suburbano daí em diante e, por conseguinte, para a legibilidade e inteligibilidade das formas da cidade contemporânea.

Fragmentos Poligonais de Expansão

Os *Fragmentos Poligonais de Expansão* surgem precisamente nesta continuidade e passam a agrupar a forma de expansão suburbana mais frequente na AML, ou seja, enquadram o que designamos por loteamentos urbanos. Oficialmente, este tipo de expansão suburbana teve início em 1965, altura em que se institucionalizou a iniciativa privada em matéria de urbanização. Mas, este processo e forma de crescimento, que se traduz no uso do loteamento como instrumento de definição vinculativa da forma urbana, com um domínio efetivo sobre todas as outras formas de planeamento, tem trespassado várias décadas, governos e políticas; e tem sido efetivamente o resultado de uma política de solos inoperante e de políticas públicas que, de uma maneira geral, têm tido na iniciativa privada um suporte fundamental à sua própria sustentação.

São várias as áreas de amostragem que, em Almada e Odivelas, ilustram esta forma de expansão suburbana, destacando-se, contudo, Odivelas cujo crescimento é paradigmático desta situação, com um núcleo central que se desenvolve com base em loteamentos particulares dos anos 60 e 70, e uma urbanização nas últimas que segue os mesmos modelos e princípios de expansão.

Destas formas de expansão tem resultado um crescimento essencialmente fragmentado e poligonal, decisivamente determinado pela estrutura cadastral da propriedade rústica, e pela oportunidade dos particulares atuarem de forma independente no interior das suas parcelas — processo que acabou por ser agravado pela debilidade persistente das formas de planeamento públicas e pela demissão da Administração na tarefa de urbanizar.

Para além disso, acabou por ser igualmente um crescimento muito informado pelos padrões racionalistas da cidade aberta vertical, e motivado também pelos ideais modernos da cidade enquanto forma de produção coletiva de habitação; em geral formas e tipologias bem recebidas entre os promotores particulares.

Na verdade, estas formas poligonais suburbanas representam uma nova etapa na formulação do espaço urbano da modernidade, elas revelam e

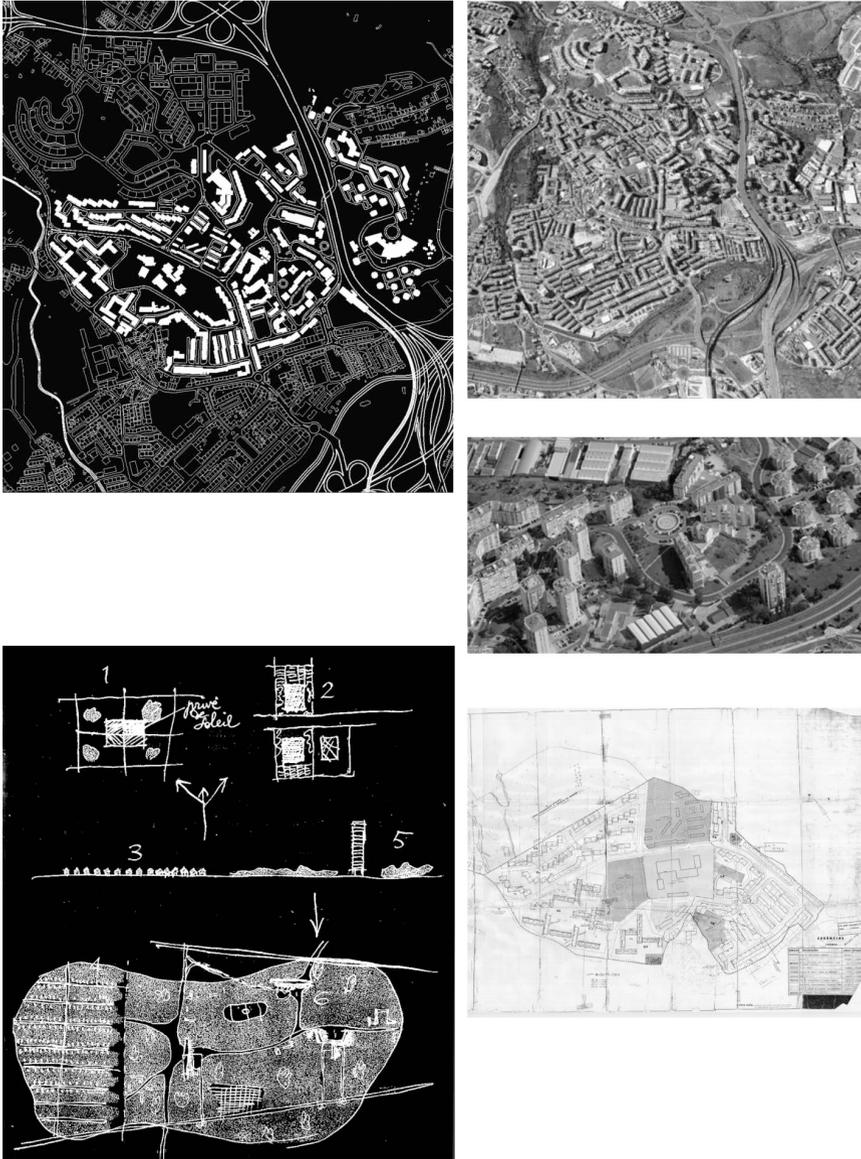


Figura 6.4 Fragmentos Poligonais de Expansão: núcleo central de Odivelas originário de loteamentos particulares dos anos 60 e 70. Tomando a parcela fundiária como regra e motor do processo urbanização, esta área de Odivelas desenvolveu-se de acordo com os padrões racionalistas e o modelo da cidade aberta vertical

Fonte: Cavaco, 2009.

simbolizam a história de uma cidade moderna que ficou sucessivamente por fazer. E, neste sentido, registam a própria falência do projeto moderno, a crise e a ilegibilidade do espaço urbano que daí resultou.

A este nível não podemos deixar de reportar a fratura que se estabeleceu entre regras e modelos, convictos que estamos de que foi umas das principais razões para a falência, não só pela renúncia à verdadeira dimensão normativa do modelo, sobretudo em termos políticos e sociais, como ainda pela sua própria contradição ao nível da expressão e do significado do espaço público num crescimento que acabou por assentar de forma primária no valor da renda fundiária e na estrutura cadastral.

Contudo, a participação dos subúrbios na formulação do espaço urbano da modernidade não se fica aqui. Ainda no contexto dos fragmentos poligonais de expansão, começa a ser notória, a partir de meados dos anos 80, uma regressão da própria retórica modernista com a tentativa de retorno aos cânones tradicionalistas da cidade antiga, a rua-corredor e o quarteirão, como aliás procuram ilustrar estes loteamentos mais tardios em Odivelas. Mas a lógica e raiz do crescimento poligonal não sofreram qualquer desvio, portanto, continua a pensar-se o espaço urbano em formato patchwork, ou seja, sujeito aos limites da propriedade privada e subordinado às mais-valias fundiárias.

Para além destas, outras experiências mais consistentes têm feito do subúrbio um território de teste e reação crítica face ao resultado degenerado da cidade moderna; território de teste do ponto de vista dos modelos de espaço e dos padrões de assentamento, e território de teste do ponto de vista das políticas, das normas e dos processos para a sua implementação. Trata-se de uma outra etapa no repensar do espaço urbano da modernidade, marcada não só pela consciencialização da falência, mas também pela procura de novos registos para o espaço e produção da cidade contemporânea.

Intervalos Eruditos de Exceção

O caso do Plano Integrado de Almada foi o exemplo estudado que ilustra a forma como na AML se ensaiaram nos ditos *Intervalos Eruditos de Exceção*, essas novas formulações urbanísticas, ditadas agora, não pela iniciativa privada, mas antes pela intervenção pública e pela participação direta do Estado na produção de tecido edificado.

Sobre estas formas de urbanização participada podemos dizer que, mais do que a continuidade e regularidade de políticas e iniciativas, elas ficaram marcadas, sim, pela excecionalidade das intervenções realizadas, quer ao nível da formulação do modelo e das intenções espaciais para a cidade, quer ao nível dos programas e mecanismos técnicos e legais criados para o efeito.

O PIA representa sem dúvida uma dessas situações excecionais, nascido num momento também ele excecional da história da urbanística

portuguesa — a fase de transição entre a chamada Primavera Marcelista e o período revolucionário do 25 de Abril. Neste quadro político e de reformismo legislativo, ele foi visto como uma oportunidade única de se desenvolver um conceito de cidade, em escala e em princípios, nunca antes experimentado a nível nacional; uma intervenção na vanguarda da urbanística, por um lado balizada por três grandes vetores estruturantes — *integração social, integração ambiental e complementaridade territorial* — e, por outro, defendida por medidas públicas muito especiais que possibilitaram a aplicação àquele território (com cerca de 330ha a 1ª fase) de um processo intensivo de expropriação sistemática.

Apesar de ser hoje considerado uma das áreas mais críticas e estigmatizadas da AML, com situações problemáticas do ponto de vista social, associadas ao desemprego, à criminalidade, à toxicodependência, etc., o PIA deve ser considerado, do ponto de vista da génese urbanística, um exemplo de boas práticas, um caso onde, podemos considerar, se promoveu uma verdadeira articulação e conciliação entre modelos e regras.

O tempo aqui teve um papel determinante na progressiva perversão da matriz de espaço inicial e, sobretudo, no desvio de políticas e na desarticulação institucional que se seguiu.

Arranjos de Pormenor Esporádicos

Como forma de reação crítica à fragmentação poligonal da produção urbanística registam-se ainda os *Arranjos de Pormenor* (naturalmente *Esporádicos* por contraposição ao domínio dos loteamentos particulares), que dão lugar a um urbanismo de proximidade marcado, por um lado pela necessidade de reforçar o papel da administração no planeamento e gestão do território, e, por outro, pela procura de formas e mecanismos que permitam superar o obstáculo da propriedade fundiária. Apesar de retratarem casos isolados no contexto da produção urbanística metropolitana, estes arranjos pormenor não deixam de ser decisivos para informar o processo de construção da cidade alargada, uma vez que envolvem, diferentemente e num novo contexto de concertação, agentes públicos e atores privados.

O caso do Plano Parcial de Almada PP7/PP9, ocupando parte das freguesias do Pragal e Feijó, ilustra de forma significativa este novo modelo de convergência entre as iniciativas pública e privada, um caso considerado de sucesso ao nível da gestão autárquica e da concretização de um urbanismo de pormenor; o que aliás sucedeu numa das áreas do concelho de maior expectativa e sensibilidade em meados/finais dos anos 70, altura em que o plano foi elaborado.

Para além do desenho proposto e das grandes opções de organização do território, de que sobressaem as questões relacionadas com o reordenamento da estrutura viária e com a dotação da área de equipamentos coletivos e serviços públicos, a proposta destaca-se sobretudo pela sua dimensão operativa;

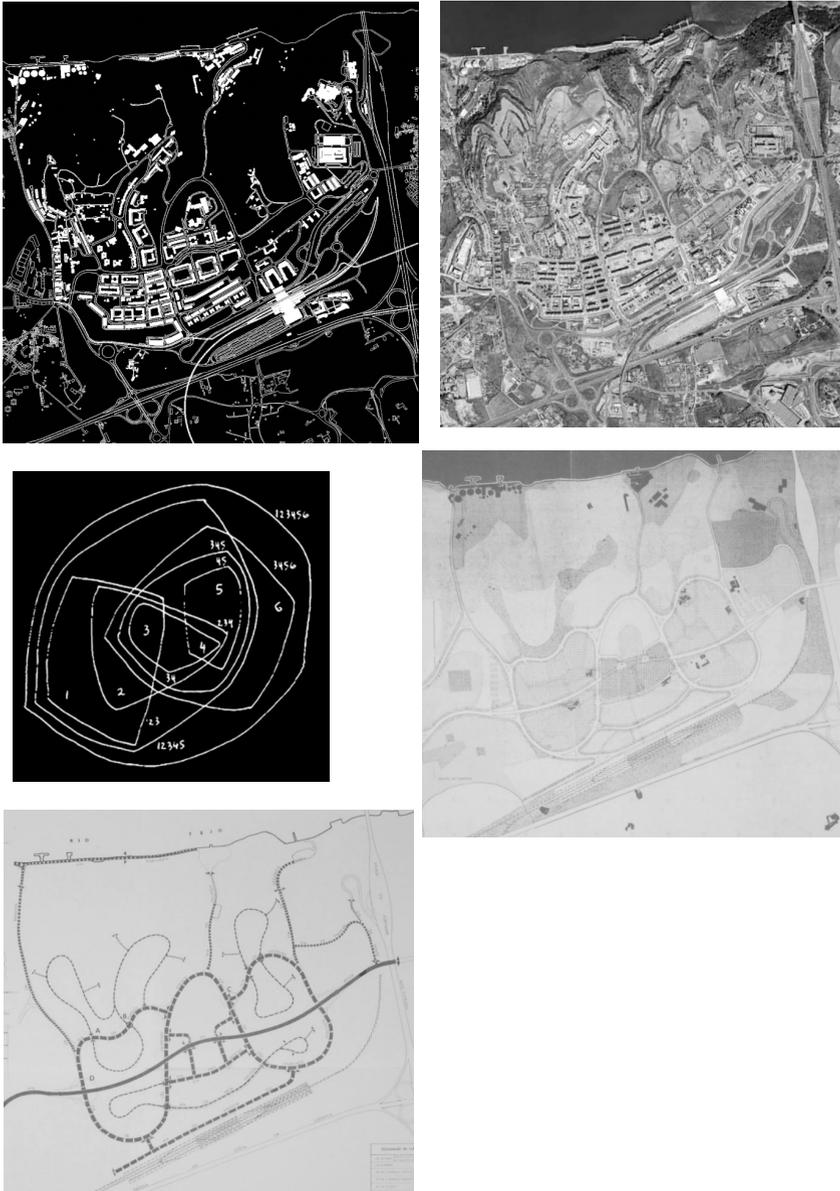


Figura 6.5 Intervalos Eruditos de Exceção: Almada Poente decorrente do Plano Integrado de Almada dos anos 70. De iniciativa pública, esta área esteve ligada a programas de urbanização comparticipada e habitação social que decorreram da nacionalização do solo por processos de expropriação. O plano baseou-se num processo generativo referenciado em conceitos como *pattern language* e *timeless qualities*

Fonte: Cavaco, 2009.



Figura 6.6 Arranjos de Pormenor Esporádicos: A área de Almada resultante do Planos de Urbanização e Pormenor PP7/PP9 ilustra um novo modelo de convergência entre as iniciativas pública e privada marcado pela aplicação de processo de perequação compensatória. A proposta centrou-se no conceito de *cluster* e na criação de um tecido urbano multinível

Fonte: Cavaco, 2009.

uma vez que assenta no princípio da perequação compensatória muito antes de este ter sido consignada na lei portuguesa.

Este aspeto foi deveras importante já que impediu que a proposta se fragmentasse ao sabor da diretriz fundiária (como vinha sendo hábito) e, também, que se inviabilizasse por falta de meios financeiros e indisponibilidade de terrenos municipais, nomeadamente para realização de grandes equipamentos públicos, como é o caso do parque da cidade.

Operações Urbanísticas de Grande Escala

Por último temos as *Operações Urbanísticas de Grande Escala* que enquadram uma nova categoria das formas da suburbanização, associadas agora à emergência de novas dinâmicas de urbanização, determinadas nomeadamente pelo desenvolvimento de uma nova topologia territorial, associada à infraestruturização polinucleada do território e à crescente democratização das tecnologias em matéria de informação e comunicações, e também impulsionadas por uma nova conjuntura político-económica, num regime neoliberal de desregulação dos mercados e de libertação do Estado nas tarefas de urbanizar e infraestruturar.

Colinas do Cruzeiro, em Odivelas, é o caso de estudo que ilustra este novo sentido e estratégia de urbanização, retratando a emergência de uma nova etapa na formulação do espaço do urbano da modernidade. Apesar dos loteamentos de iniciativa privada continuarem a ser o principal veículo da expansão urbanística na AML, e particularmente em Odivelas, novas operações urbanísticas dão agora sinais efetivos de que um novo paradigma de urbanização se tem vindo a afirmar; o que aliás se torna evidente no modo como estas operações adotam lógicas completamente novas, seja em termos de inserção territorial — que já não acontece na continuidade do tecido construído, mas sim num posicionamento face à rede infraestrutural e à dinâmica do sistema metropolitano —, seja no modo como adotam estratégias empresariais do ponto de vista do marketing urbano para qualificação e promoção dos novos empreendimentos.

Colinas do Cruzeiro é sem dúvida uma dessas situações; uma aposta tanto por parte do promotor como por parte da autarquia no sentido de protagonizar uma nova fase e linha estratégica no desenvolvimento de Odivelas, com o propósito de, por um lado, inverter a imagem de cidade dormitório e o sentido de desintegração urbanística que tem caracterizado o crescimento urbano no interior do concelho, e, por outro lado, de dar o arranque para a criação de uma nova centralidade à escala metropolitana.

É importante referir nestes casos que, apesar de ser evidente o rumo da mudança, os processos de ordenamento e regulação urbanística estão ainda condicionados por regras e práticas de anos instituídas, cujo desajustamento face ao modelo e sentido de espaço emergentes, parece tornar-se cada vez mais uma evidência.

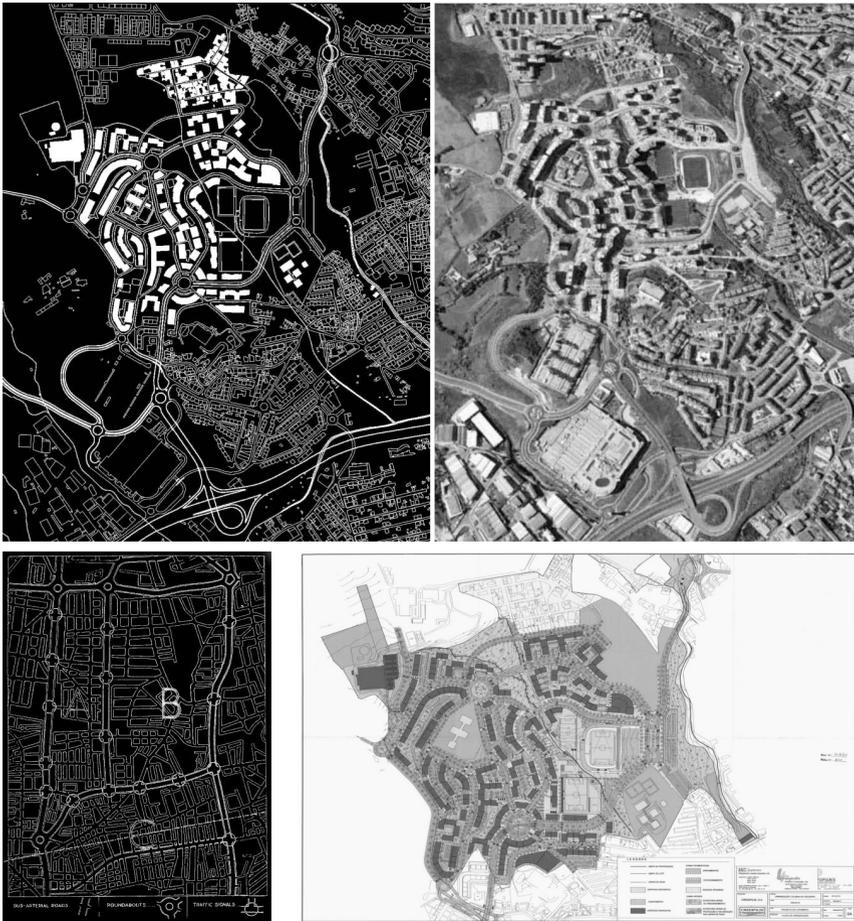


Figura 6.7 Operações Urbanísticas de Grande Escala: a área das Colinas do Cruzeiro em Odivelas é um loteamento de iniciativa privada que ilustra um novo paradigma em termos de urbanização associado a novas lógicas territoriais de cariz topológico e a novas estratégias empresariais em termos de marketing urbano. Denota a emergência de modelos híbridos de urbanização determinados pela infraestruturação rodoviária do território que, em termos processuais, derivam da aplicação de mecanismos de contratualização entre o sector público e o sector privado, no âmbito de novas lógicas de planeamento e gestão municipal

Fonte: Cavaco, 2009.

Conclusões

Os subúrbios e as formas de ocupação da periferia têm sido desde sempre preteridos relativamente às áreas da cidade histórica e às formas da cidade

tradicional consolidada. Sem dúvida que a complexidade dos processos envolvidos, a multiplicidade de interesses e atores em presença, a falta de referências históricas, contarão certamente entre os fatores que têm contribuído para um certo afastamento da comunidade científica em relação a estas matérias. Mas, enquanto arquitetos e urbanistas, sabemos que é essencial refletir e conhecer melhor esta cidade, afinal a maior das protagonistas em matéria de projeto, planeamento e urbanística.

Neste sentido, trabalhos como este que permitam, por um lado sistematizar conceitos e ferramentas de reflexão crítica e, por outro, conhecer de forma mais aprofundada realidades urbanas e casos de estudos até aqui negligenciados e preteridos face a exemplos mais nobres de cidade antiga, são naturalmente bem-vindos no sentido de alargar o conhecimento ainda débil e aprofundar o diagnóstico sobre um urbano emergente nas últimas décadas, mas claramente por consolidar e consubstanciar do ponto de vista urbanístico.

Assim, sob o acento da regra e do modelo procurámos sistematizar uma nova plataforma de entendimento para as formas da suburbanização na AML; uma plataforma onde, mais do que tecido caóticos, sem regra nem modelo, os territórios suburbanos contemporâneos se concretizam no diálogo assídua entre regras e modelos. São simultaneamente: i) espaços de acumulação e normalização, onde se dá a institucionalização da norma; ii) e espaços de inovação, de formulação experimental do espaço edificado, onde a vertente criativa, mais ou menos transgressora, consoantes as situações, desempenha um papel fundamental na dinâmica do sistema. Foi com a construção da periferia que nos últimos 60 anos se testaram políticas públicas e se assistiu ao próprio esvaziamento das normas, à sua transgressão e violação. Também foi com a construção da periferia que se puseram em prática e se transfiguraram os modelos de espaço e os próprios argumentos da modernidade.

Com esta leitura, para além de reclamarmos uma nova narrativa sobre os territórios de periferia, pretendemos reclamar também uma nova visão para a forma da cidade contemporânea, uma visão que seja essencialmente arquitetural. Sem nunca querer reduzir a cidade a uma questão arquitetónica (que não é), estamos convictos de que as figuras da regra e do modelo podem ter aqui um papel estruturante, ajudando-nos a fundar, numa substância do espaço urbano que é manifestamente arquitetural, aquilo que, sendo de outra natureza, mais abstrata, ainda assim o determina em forma e em estrutura.

Este é provavelmente um dos grandes desafios do urbanismo e do planeamento na atualidade; o ser capaz de entrecruzar diferentes áreas disciplinares, incorporar novos procedimentos, novas metodologias, menos legalistas mas mais matriciais, para, de uma forma holística, concorrer para a qualificação e requalificação do espaço urbano na contemporaneidade.

Neste sentido, *“a regra e o modelo devem ser encarados e retomados como dois pilares estruturantes e ferramentas base numa renovação crítica e arquitetural da*

forma e espaço urbanos contemporâneos, da sua legibilidade e inteligibilidade"; a premissa final que vem dar remate a esta investigação.

Referências bibliográficas

- Ascher, F. (2001), *Los Nuevos Principios del Urbanismo. El fin de las ciudades non está a la orden del día*, Madrid, Alianza Editorial, 2004. 93pp. ISBN:84-206-4198-7
- Cavaco, C. (2006), "The Rule and the Model. Tracking New Methods and Tools to Analyze and Design the Zwischenstadt" in Wang, C., Sheng, Q., Sezer, C. ed. *International Forum on Urbanism 2006. Modernization & Regionalism. Re-Inventing the Urban Identity*, Vol I. Delf: IFoU. 83-89pp, ISBN: 90-78658-01-0
- Cavaco, C. (2009), *Formas de Habitat Suburbano. Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, Tese de Doutoramento, Lisboa, FAUTL.
- Cavaco, C. (2009), "The Rule and the Model. An approach to the contemporary urban form" in *The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism*, 4th Conference of International Forum on Urbanism, Delft, 2009, pp. 899-908.
- Choay, F., (1980), *La Règle et le Modèle. Sur la Théorie de l'Architecture et de l'Urbanisme*, 2ª Ed. Paris, Éditions Seuil, 1996, 379pp. ISBN: 2-02-030027-3
- Corboz, A. (1983), "El Territorio como Palimpsesto" in Ramos, A.M. (ed.). *Lo Urbano en 20 Autores Contemporâneos*, Barcelona, Ediciones UPC, 2004, 25-34pp. ISBN: 84-8301-752-0.
- Domingues, A. (coord) (2006), *Cidade e Democracia. 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal*. Lisboa: Argumentum, pp.372-377, ISBN: 972-8479-39-8.
- Font, A. (ed.) (2004), *L'Explosió de la Ciutat. Morfologies, mirades i mocions sobre las transformacions territorials recents en les regions urbanes de L'Europa Meridional*, Barcelona, COAC, 424pp, ISBN: 84-96185-18-4.
- George, P., Morgado, S. (2004), "Área Metropolitana de Lisboa 1970-2001. De la monopolaridad a da matricialidad emergente" in Font, A. (ed.) (2004). *L'Explosió de la Ciutat. Morfologies, mirades i mocions sobre las transformacions territorials recents en les regions urbanes de L'Europa Meridional*, Barcelona: COAC, pp.60-83, ISBN: 84-96185-18-4.
- Graham, S., Marvin, S. (2001), *Splintering Urbanism*. London, New York, Routledge, 2003, 479pp., ISBN: 0-415-18965-9.
- Gregotti, V. (1965), *El Territorio de la Arquitectura*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1972, DL nº B. 42379 – 1972.
- Kostof, S. (1991), *The City Shaped. Urban Patterns and Meanings through History*, London, Thames & Hudson, 2001, 352pp., ISBN: 0-500-28099-1.
- Lynch, K. (1960), *A Imagem da Cidade*, Lisboa, Edições 70, 1989, 205pp., DL nº26386/89.
- Lynch, K. (1981), *A Boa Forma da Cidade*, Lisboa, Edições 70, 1999, 446pp., ISBN: 972-44-1025-0.
- Mangin, D. (2004), *La Ville Franchisée. Formes et Structures de la Ville Contemporaine*. Paris: Éditions de la Villette, 398pp., ISBN:2-903539-75-8.

- Oswald, F., Baccini, P. (2003), *Netzstadt. Designing the Urban*, Basel, Boston, Berlin, Birkhäuser, 303pp., ISBN: 3-76436-963-9.
- Panerai, P., Castex, J., Depaule, J.-C. (1975-1997), *Formes Urbaines. De L'îlot à la barre*, 3ªEd. Marseille, Éditions Parenthèses, Collection Eupalinos, 2004, 196pp., ISBN:2-86364-602-8.
- Portas, N. (1969), *A Cidade como Arquitectura*, 2ªEd., Lisboa, Livros Horizonte, 2007, 212pp. ISBN: 972-24-1463-1.
- Portas, N., Domingues, Á., Cabral, J. (2003), *Políticas Urbanas. Estratégias, Tendências e Oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, 295pp., ISBN: 972-31-1061-X.
- Portas, N., Domingues, Á., Cabral, (2011), J. *Políticas Urbanas II. Transformações, regulações e projectos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- Rowe, C., Koetter, F. (1978), *Collage City*, Cambridge and London, The MIT Press, 186pp., ISBN: 0-262-68042-4/978-0-262-68042-4.
- Shane, D.G. (2005), *Recombinant Urbanism. Conceptual Modeling in Architecture, Urban Design and the City Theory*, Wiley- Academy, 2005, 344pp., ISBN: 0-470-09331-5.
- Sieverts, T. (1997), *Cities Without Cities. An Interpretation of the Zwischenstadt*, London & New York, Spon Press, 2003, 187pp., ISBN: 0-415-27260-2.
- Souza Lôbo, M. (1993), *Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco*, 2ª Ed., Porto, FAUP Publicações, 1995, 305 pp., ISBN: 972-99483-14-0.
- Stanilov, K., Scheer, B.C. (2004), *Suburban Form. An International Perspective*, London & New York, Routledge, 2004, 270pp., ISBN: 0-415-31476-3.
- Tenedório, J.A. (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, AML, 2003, 321pp., ISBN: 972-98655-7-4.
- Vidler, A. (1976), "The Third Typology" in Nesbitt, K. ed. (1996), *Theorizing a New Agenda for Architecture. An Anthology of Architecture Theory 1965-1995*, New York, Princeton Architectural Press, pp.258-263, ISBN:1-56898-054-X.
- Viganò, P. (1999), *La Città Elementare*, Milano, Skira Editores, 1999, 206pp., ISBN: 88-8118-642-X.

Uso turístico e exclusão sócio-espacial Nos centros históricos das cidades brasileiras consagradas como Patrimônios da Humanidade

Gabrielle Cifelli

Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Campinas.
Bolsista Capes, programa PDEE, doutorado sanduíche, Centro de Estudos Sociais,
Universidade de Coimbra (gcifelli@gmail.com).

Resumo

A relação entre a dinâmica de uso do patrimônio do patrimônio edificado e a atividade turística se torna cada vez mais evidente nos centros históricos das cidades brasileiras nas últimas décadas.

A chamada competição global de cidades, travada por meio da disputa entre os municípios pela atração de investimentos públicos e privados acirra a relevância das expressões materiais e imateriais da cultura como atributos diferenciais do espaço urbano passíveis de serem exploradas economicamente pelo incremento do turismo.

Nesta lógica, as cidades brasileiras cujos bens patrimoniais foram consagrados pela Unesco como Patrimônios da Humanidade se utilizam deste título como uma estratégia de marketing para a criação de uma imagem positiva sobre tais cidades, ressaltando seu status de centros de consumo cultural destinadas ao atendimento da demanda de um público seletivo de consumidores culturais. Tais estratégias exaltam as referências culturais, com ênfase para o patrimônio arquitetônico, como marca da identidade destas cidades, omitindo seus problemas sociais e econômicos decorrentes de décadas da falta de investimentos públicos na provisão de serviços sociais, infra-estrutura urbana e do desenvolvimento de estratégias visando evidenciar o valor cultural dos bens patrimoniais por meio de projetos de preservação e educação patrimonial.

A partir da década de 1990, a expansão do turismo em nível mundial acirrou a competição entre as cidades pela captação de investimentos públicos e privados destinados a elevar o teor de atratividade dos núcleos urbanos tombados. No Brasil, inúmeros planos de intervenção urbana foram efetuados nas áreas centrais das grandes cidades e nas cidades constituídas por um conjunto expressivo de bens patrimoniais. Apesar das diferentes denominações, como revitalização, requalificação, *gentrification*, o sentido de tais planos consistiu na canalização de investimentos em projetos de recuperação do patrimônio

cultural, por meio de projetos de restauro de caráter fachadista, pelo incremento de equipamentos culturais e pela atuação direta e indireta do poder público na alteração do perfil sócio-econômico de tais localidades. Tal estratégia se deu pelo incentivo à utilização das edificações tombadas para fins culturais e turísticos a partir da instalação das atividades mais nobres do comércio, de meios de hospedagem, restauração entre outros.

Se no centro histórico de algumas cidades, como no Pelourinho, em Salvador, tais ações foram promovidas pelo poder público, em outras cidades consagradas como Patrimônios da Humanidade como Ouro Preto — MG, Diamantina e Olinda — PE, tais transformações nas formas de uso do patrimônio vem sendo efetivadas com o incremento do turismo, considerado, no âmbito desta pesquisa como uma atividade espacialmente seletiva e socialmente excludente, já que se realiza principalmente nas porções do território que contém a maior densidade de atrativos turísticos. Tal dinâmica leva a uma concentração espacial de serviços e equipamentos turísticos destinados ao atendimento da população flutuante, excluindo a diversidade de usos do patrimônio e reduzindo os espaços de sociabilidade e o sentimento de pertencimento da população em relação ao seu território de referência. Portanto, os centros históricos, transformados em lócus de consumo cultural, excluem parte da população local de vislumbrar o patrimônio como valor de uso, como referência identitária e fonte de significação.

Introdução

A expansão dos planos de intervenção urbana destinados à recuperação de áreas centrais degradadas nas últimas décadas enquadra-se num rol de estratégias adotadas pelo poder público em parceria com a iniciativa privada para potencializar a atração de investimentos que promovam a dinamização econômica e, em alguns casos, a melhoria das condições sociais de seus habitantes. Tais estratégias se enquadram num contexto de uma acirrada competição global entre cidades pela a captação de recursos destinados à transformação de suas áreas centrais em lócus privilegiado de cultura, consumo, lazer e entretenimento, atributos que conferem uma imagem positiva à localidade e à cidade como um todo, e amplia as possibilidades de captação de investimentos futuros.

Neste contexto, as áreas centrais degradadas de cidades brasileiras de médio e grande porte, principalmente aquelas detentoras de um acervo patrimonial tombado, tornam-se alvos de intervenções urbanas que buscam resgatar a sua importância histórica e cultural visando torná-las atraentes para o turismo. Tal atividade, considerada como um dos setores mais promissores da economia internacional, se aproveita do capital cultural existente em tais localidades para transformá-los em uma promissora fonte de renda, viabilizando, com isso, a dinamização de atividades econômicas acessórias que

tendem a ampliar as possibilidades de revalorização econômica, social e cultural de tais localidades.

Tais estratégias de fomento ao turismo nas áreas centrais degradadas que já foram ou estão sendo alvos de intervenções urbanas, são implementadas em algumas cidades que possuem um acervo patrimonial tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — IPHAN e que são consagradas pela UNESCO como Patrimônios Culturais da Humanidade, já que o próprio reconhecimento histórico e cultural nacional e internacional lhes assegura um status diferencial e distintivo frente às demais cidades e centros históricos que não possuem tal estatuto.

A análise mais pormenorizada dos planos de intervenção em áreas centrais degradadas, atendo-se para aquelas ocorridas entre a década de 1990 e o período atual, permitem constatar que as estratégias de fomento ao turismo nos centros históricos patrimonializados que não levaram ou levam em conta projetos de inclusão social e de incentivo à multiplicidade de usos do patrimônio e do território em que se inserem tendem ao fracasso no que diz respeito à própria dinamização da atividade e ao desenvolvimento sócio-econômico da localidade. Neste contexto, cabe avaliar os resultados obtidos pela realização do Plano de Ação Integrada do Centro Histórico de Salvador, concebido pelo governo do Estado da Bahia, sob o mandato de Antonio Carlos Magalhães, e executado pelo do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia — IPAC e pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

Os aspectos contraditórios evidenciados pela execução do Plano e o seu rebatimento na dinâmica territorial do centro histórico de Salvador, mais especificamente, no Pelourinho são alvo de investigação desta pesquisa que analisa os entraves do desenvolvimento turístico na localidade a partir da execução de um plano de desenvolvimento territorial que ao priorizar a valorização cultural e econômica da materialidade, expressa pelo patrimônio arquitetônico, em detrimento do seu conteúdo social, representado pelo predomínio de uma população de baixa renda excluída dos bônus advindos da realização do plano de recuperação do centro histórico de Salvador e alijada, em grande parte, do direito de exercer livremente as suas práticas sociais e de exibir a riqueza de suas expressões culturais.

O papel da mercantilização da cultura nos planos de intervenção urbana

O acirramento da competição internacional entre cidades pela atração de investimentos e capital amplia o rol de estratégias adotadas pelos planejadores urbanos para a valorização mercadológica das diferenças locais como forma de conferir visibilidade e aumentar o teor de atratividade das áreas urbanas degradadas. Tais diferenças podem ser elencadas pela diversidade de

atributos da cultura material e imaterial presente em muitos centros urbanos, concentrados, principalmente, nas áreas centrais que, por serem geralmente consideradas como as porções do território mais antigas das cidades, congregam um rol significativo de monumentos, conjuntos arquitetônicos e outros tipos de edificações de interesse histórico, artístico e cultural. No entanto, a degradação física das edificações e os problemas sócio-econômicos que caracterizaram áreas centrais de muitas cidades brasileiras ao longo da segunda metade do século XX acarretaram num processo de desvalorização e de perda da expressividade cultural que outrora existia em tais localidades.

Smith (2007) tece considerações a respeito do processo de reestruturação do espaço urbano que levou à degradação física e social das áreas centrais tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. Para o autor, tal processo está relacionado à descentralização do capital para as áreas suburbanas, fonte de novos investimentos e empreendimentos, levando a uma elevação do preço da terra nas áreas suburbanas com a proliferação de novas construções e a uma queda significativa do preço da terra nas áreas centrais (SMITH, 2007, p. 21).

A onda de desinvestimentos públicos e privados em tais localidades leva a uma deterioração do ambiente construído e da infra-estrutura local, e gera uma mudança significativa das atividades econômicas e do perfil sócio-econômico da população residente. Dessa forma, tais localidades, que em tempos regressos representaram o lócus de moradia de uma elite local e regional, eram consideradas como centros do poder político, de atividades econômicas diversificadas, pautadas, principalmente no comércio e no setor de serviços, e constituíam-se em importantes locais de encontro e sociabilidade, com o passar do tempo, mudam de perfil. Passam de importantes centros do poder político e econômico para centros de concentração da pobreza, da marginalidade social, da violência, do tráfico de drogas, da prostituição e de outros problemas urbanos evidentes, principalmente, nas áreas centrais das grandes cidades dos países pobres. No Brasil, tais problemas urbanos são mais expressivos nas áreas centrais de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador.

As expressões materiais do passado, consideradas como marcas de antigas temporalidades que imprimiram na paisagem das áreas centrais os traços de riqueza e opulência de seus ilustres habitantes, compostos pela elite política e econômica de períodos distintos da história do Brasil, tendem, atualmente, a se transformar novamente símbolos de prestígio, poder e distinção ao serem valorizadas enquanto patrimônio e restauradas e embelezadas para fins econômicos. Segundo Paes-Luchiari (2005, p. 46):

Após um período de obsolescência das áreas centrais tradicionais, processo que ocorreu em inúmeras cidades industriais de países ricos e pobres, estas áreas vão atrair novamente os interesses do capital, seja pelas infra-estruturas instaladas, pela posição estratégica na malha urbana, ou pela possibilidade de agregar valor econômico ao patrimônio arquitetônico que

ficou preservado — muitas vezes pelo próprio abandono ou por passarem a viver a margem das concepções mais progressistas de cidade.

Esta dinâmica territorial característica de muitas áreas urbanas centrais, marcada por períodos de desenvolvimento e decadência, torna relevante analisar o papel das formas urbanas e de suas respectivas funções, variáveis ao longo do tempo para se adequarem à estrutura sócio-econômica inerente a cada período histórico.

Transpondo tal análise para a compreensão da dinâmica territorial das áreas urbanas centrais, tendo o centro histórico de Salvador como referência analítica, constata-se que a maioria das edificações existentes na área que hoje se denomina centro histórico, considerado como o núcleo fundador da cidade, foram construídas ao longo do período colonial, na época em que Salvador gozava de uma grande importância política, por ser considerada a capital do Brasil até 1763. Portanto, ao longo do século XVII e XVIII, conjuntos de edifícios assobradados multifuncionais, e edifícios públicos e religiosos foram erigidos no centro da cidade de Salvador, considerado como lócus de múltiplas funções associadas às atividades administrativas, comerciais, de serviços e residenciais. Era no centro que residia a população de alta renda, composta, neste período por “uma população nobre, formada por homens de negócios, grandes comerciantes, exportadores e importadores, senhores de engenhos e funcionários da administração pública (...)” (Santos & Braga, 2009, s/n).

A grandeza e opulência das expressões da arquitetura civil, religiosa e das edificações destinadas às funções administrativas eram um reflexo do poder político, econômico e cultural centrado nas mãos das classes mais abastadas e da Igreja Católica. Neste sentido, a paisagem que conformou e ainda exhibe, por meio de suas formas, as expressões materiais de outros tempos, é edificada, segundo Zukin (2001, p. 84), “em torno de instituições sociais dominantes (...) e ordenada pelo poder dessas instituições”. A permanência, ou não das formas herdadas na paisagem relaciona-se com a sua capacidade de se adaptar aos novos conteúdos sociais, isto é, às transformações na estrutura sócio-econômica que demandam novas formas, a substituição e destruição das formas antigas ou até mesmo a sua adaptação para as novas funções que correspondem às finalidades do presente.

No centro histórico de Salvador, a permanência das formas herdadas do período colonial associa-se a uma fase de expansão urbana da cidade em direção ao sul com a criação de novos núcleos de ocupação urbana que levou parte da população residente a se mudar do centro histórico, acarretando no esvaziamento de muitas de suas edificações. Este processo se acentua entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, quando o desenvolvimento de uma infra-estrutura urbana acarreta na expansão da cidade para áreas mais afastadas que passam a atrair a população de renda mais alta,¹ levando à desocupação das edificações do centro histórico ocupado, desde então, pela população de baixa renda que fazem de muitas construções, grandes

cortiços. Neste período, a dimensão formal de muitas edificações sofreu significativas alterações, com a introdução de novos materiais e técnicas construtivas, algumas edificações foram demolidas e outras novas foram construídas em estilos arquitetônicos diversos. Parte das edificações pré-existentes manteve a função residencial, porém, o perfil de seus habitantes alterou-se significativamente. Outras mantiveram o uso misto, congregando habitação, comércio e serviços destinados, prioritariamente ao atendimento das necessidades da população local.

As atividades administrativas que até a década de 1960 ainda se concentravam no centro histórico, a partir deste período passam a se deslocar para os novos pólos de desenvolvimento da cidade, acarretando numa perda ainda maior da população residente e reduzindo a capacidade de geração de emprego e renda. Esse processo culminou no aumento da degradação física e social do centro histórico, principalmente, na zona do Pelourinho, que congrega a maior parte das edificações de relevância histórica e cultural. Parte deste acervo foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — IPHAN entre o final dos anos 30 e ao longo da década de 1940, porém, tais medidas não foram suficientes para impedir o aumento da destruição, degradação e descaracterização de muitas de suas edificações. Sem manutenção, os prédios históricos ficaram comprometidos.

Nos anos 30 do século XX o centro antigo passou a ser designado como área de prostíbulos e cortiços da cidade. Passou a abrigar uma população pobre, de baixa escolaridade, que fixou residência de forma precária. Surgiram também ali diversos movimentos culturais. (Santos Jnior & Braga, 2009, s/n)

O predomínio desta imagem negativa a respeito do centro histórico inibiu a possibilidade de novos investimentos privados e do incremento de atividades econômicas que pudessem promover uma dinâmica de novos investimentos em tal localidade. Mesmo o desenvolvimento do turismo, atividade que, desde a década de 1960 passou a ser considerada como forma de conciliação entre desenvolvimento local e preservação patrimonial, tanto pela UNESCO como pelas diversas diretrizes estipuladas pelas convenções internacionais sobre a questão patrimonial, divulgados pelas Cartas Patrimoniais, atestam para o desenvolvimento de estratégias de fomento ao turismo cultural visando a valorização econômica dos bens e artefatos culturais, como o patrimônio arquitetônico. Porém, nos tímidos projetos de fomento ao turismo abarcando o centro histórico de Salvador nas décadas de 1960 a 1980, a população moradora e suas formas de sobrevivência sempre foram vistas como entraves. Apesar dos investimentos públicos feitos

1 Informações extraídas do documento: Bahia. Governo do Estado; Secretaria de Cultura; Escritório de Referência do Centro Antigo; UNESCO. *Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo*. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO. — Salvador, 2010

ao longo de mais de vinte anos e que, bem ou mal, abriram caminho para sua apropriação como um centro turístico e cultural, no início dos anos 90, a situação do centro histórico continuava mais ou menos a mesma do final dos anos 60 (Sant'anna, 2003 ,p. 45).

O tombamento do Pelourinho pelo IPHAN, em 1984 e o seu reconhecimento pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade em 1985 reiterou a relevância histórica e cultural da localidade, tanto pelo acervo arquitetônico existente, dotado de edificações do período colonial, como pelas referências culturais marcada por fortes traços da cultura afro presente na musicalidade, na religiosidade, na culinária, entre outras manifestações culturais. Tais aspectos legitimam um estatuto diferencial do Pelourinho frente a outros centros históricos que não gozam deste reconhecimento, responsável pelo aumento do prestígio nacional e internacional da localidade, elevando o seu teor de atratividade. Tal reconhecimento, porém, não foi suficiente para alavancar o turismo, pois o centro histórico de Salvador, incluindo o Pelourinho, carecia de infra-estrutura e de equipamentos comerciais e de serviços destinados a suprir as necessidades de seus visitantes. Além disso, a deterioração das edificações e os problemas sociais consistiam em grandes entraves para a execução de qualquer plano de promoção turística.

As experiências exitosas de desenvolvimento do turismo em cidades e centros históricos demonstraram que a atividade constitui-se numa das principais formas de transformação da cultura em *commodities*, pois se aproveita da promoção das particularidades e singularidades do local para a auferição do que Harvey (2005), denomina renda monopolista, referente à possibilidade dos atores sociais aumentarem seu fluxo de renda a partir da comercialização de produtos e eventos culturais que sejam únicos e irreplicáveis (Harvey, 2005, p. 221-222).

A mercantilização de bens materiais e das manifestações da cultura imaterial pode acarretar em ganhos econômicos significativos para os seus promotores, a partir da promoção estratégica do capital simbólico existente no território em que se encontram, elevando seu poder de atração.

Intervenção urbana no Pelourinho: propósitos e desafios

Aproveitando-se das suas referências culturais significativas, até então pouco valorizadas como fonte de rentabilidade, o governo do estado da Bahia deu início em 1992, a um grande projeto de intervenção urbana centrado na área do Pelourinho, tendo como objetivos o restauro das edificações mais importantes, a recuperação predial, com a manutenção de volumetrias e fachadas, a manutenção de edificações em bom estado de conservação e a utilização de áreas vazias e imóveis em ruínas para a construção de equipamentos, destinados, prioritariamente à promoção de

eventos culturais.² Executadas pelo IPAC e pela então Companhia de Desenvolvimento Metropolitano de Salvador, tal intervenção, realizada em sete etapas, teve como intuito fazer do Pelourinho um dos principais pólos de atração turística do Brasil, aproveitando-se da expansão desta atividade no país nos anos 1990, em parte decorrente do aumento dos investimentos públicos e privados na criação de infra-estrutura, equipamentos e serviços destinados à elevação do potencial de atração turística das localidades.

As ações efetivadas pelo governo do Estado no Pelourinho levaram à cenarização do patrimônio arquitetônico e à espetacularização das suas referências culturais. O restauro das edificações de maior destaque na paisagem, a pintura multicolorida das fachadas, a criação de inúmeros equipamentos culturais, como museus, centros culturais e o aproveitamento de praças para a promoção de eventos culturais, por meio do projeto “Pelourinho Dia e Noite”, destinaram-se à atração de um público seletivo de consumidores culturais para o centro histórico.

Além das intervenções materiais, que envolveram a recuperação de aproximadamente 600 imóveis, o plano de recuperação do Pelourinho também levou à refuncionalização turística das edificações induzida pelo governo do estado, por meio da seleção criteriosa dos investidores que desejavam abrir um negócio, voltado, prioritariamente, ao fomento do turismo, à isenção de taxas de condomínio e de propaganda, à oferta de infra-estrutura e serviços de limpeza, coleta de lixo, manutenção de vias públicas, segurança e iluminação pelo Estado que também assumiria a manutenção do exterior dos imóveis e das áreas comuns (Sant’anna, 2003, p. 47). Além disso, o poder público passou a inibir e até mesmo coibir a instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços destinadas ao usufruto da população local, priorizando o uso das edificações para fins turísticos, com o incentivo à instalação de restaurantes, bares, lojas de souvenirs, meios de hospedagem e equipamentos culturais, implantados, em grande parte, em prédios públicos adquiridos pelo Estado. Segundo as diretrizes do plano, a recuperação do centro histórico foi definida como um poderoso instrumento econômico, devendo, portanto, ser realizada a partir de uma perspectiva empresarial. Propôs-se, então, mas sem divulgação ampla dessa idéia, que a área recuperada tomasse as características de um *shopping center* ao ar livre. Acreditava-se que a aliança entre consumo, lazer e cultura, num ambiente histórico único, igualaria os outros *shoppings* da cidade, gerando uma dinâmica que contaminaria “saudavelmente as quadras vizinhas (...), viabilizando o Centro Histórico” (Bahia: Governo do Estado, 1992, p. 10 apud Sant’anna, 2003, p. 46).

2 Informações extraídas do documento: Bahia. Governo do Estado; Secretaria de Cultura; Escritório de Referência do Centro Antigo; UNESCO. *Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo*. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO— Salvador, 2010.

Tal plano, segundo suas diretrizes e práticas, serviu como uma importante estratégia de marketing urbano e governamental, destinada a promoção da imagem de um governo empreendedor voltado à promoção da Bahia como um dos principais destinos turísticos do Brasil, não apenas pelas suas belezas naturais, mas também pela valorização dos seus atributos históricos e culturais. A promoção mercadológica desta imagem positiva de Salvador e da própria Bahia seria sintetizada pelo Pelourinho revitalizado. Este tipo de intervenção se enquadra dentro das perspectivas de um planejamento urbano de viés culturalista em que a cultura assume um papel central nas estratégias de valorização e desenvolvimento local.

Para Arantes (2000, p. 31), “rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos” neste processo de revalorização urbana — sempre, evidentemente, em nome de um alegado civismo (como contestar?...). Dessa forma, tal imagem positiva projetada pelo desenvolvimento de tais projetos ratificam um certo consenso público quanto às necessidades e a relevância cultural e econômica de tais intervenções, omitindo, muitas vezes, seus aspectos contraditórios.

Esta ênfase na valorização cultural, por meio da estetização patrimonial, resulta na tentativa de criação de uma “falsa” identidade coletiva pautada na promoção de imagens estilizadas de um patrimônio, valorizado enquanto forma, mas desqualificado enquanto fonte de significação social. Tal projeto deu um novo sentido aos territórios do patrimônio, como o Pelourinho, transformado num centro de consumo e lazer destinado a uma pequena parcela da população local e de turistas que podem usufruir de suas benesses. Este modelo de planejamento urbano destinado, principalmente, ao redesenvolvimento das áreas centrais degradadas apresenta, em diversas cidades do mundo onde foi implantado, contradições sociais expressivas, pois acarreta num processo de exclusão sócio-espacial induzido pelo poder público e pelas forças do mercado, já que os usos seletivos do patrimônio refuncionalizado pelo turismo e do território são socialmente excludentes. Se em alguns casos a expulsão da população se dá pela introdução dos novos usos às edificações, inacessíveis para a população de baixa renda, em outros, ocorre pela valorização econômica do solo urbano, processo que leva a população mais pobre a vender seus imóveis e migrar para as áreas periféricas da cidade (Paes Luchiari, 2005, p. 46-47).

No caso do Pelourinho, o processo foi mais rápido e mais grave, pois implicou na expulsão da população de baixa renda das edificações mediante desapropriações e o pagamento de indenizações módicas a seus habitantes. Como a ocupação das edificações ocorreu de forma irregular e a grande maioria da população residente não tinha o registro de propriedade dos imóveis ocupados, o governo do Estado utilizou-se de tal estratégia para induzir a uma verdadeira “limpeza social” do Pelourinho, acelerando o processo de refuncionalização turística do patrimônio cultural e a conseqüente valorização

imobiliária das edificações. Com isso, o uso residencial desta porção do território foi preterido em detrimento de novas formas de uso que assegurassem uma maior rentabilidade econômica aos seus investidores por meio da dinamização do turismo.

Um dos principais ônus sociais resultantes da intervenção refere-se ao esvaziamento populacional, como pode ser observado a partir dos dados do censo do IBGE. Enquanto Salvador ganhava 1,4 milhões de habitantes entre 1970- 2000, apenas 66,8 mil pessoas moravam nos bairros do Centro histórico de Salvador e seu entorno (2,8% dos soteropolitanos). O CHS, especificamente, era habitado por 13,5 mil pessoas.³ A população local do centro histórico, outrora expulsa de seu território de referência, passou a ocupar ruínas e casarões abandonados localizados nos arredores do centro histórico. No início dos anos 2000 observa-se um retorno de parte desta população e um novo encorticiamento das edificações de interesse histórico.

O fluxo turístico intenso na metade da década de 1990 reduziu-se gradativamente nos anos seguintes, resultando numa perspectiva de ganhos econômicos aquém do esperado. Segundo Sant'Anna (2003), apenas 20% do público frequentador do Pelourinho era formada por turistas no início dos anos 2000, sendo a maioria dos frequentadores compostos pelos próprios habitantes da cidade. Além disso, a semelhança das mercadorias comercializadas nas lojas de artesanato e souvenirs inibiu a rentabilidade esperada para este tipo de empreendimento, levando muitos comerciantes a fecharem suas portas e abrindo espaço para o retorno do comércio informal para o Pelourinho, fonte de sustento de parte considerável da população local.

Tal processo implicou numa redução significativa dos investimentos públicos e privados no Pelourinho nos últimos anos, resultando no retorno dos problemas sociais que nas décadas anteriores estigmatizavam a localidade e seus habitantes. O insucesso do plano acarretou numa revisão das ações efetuadas e na tentativa, por parte do poder público, de reverter a dinâmica de usos do centro histórico por meio de uma política de desenvolvimento do uso habitacional do centro histórico destinado à população de renda média e baixa. Tal programa teve início em 1999 e, ainda em fase de execução, não logrou os objetivos propostos. Enquanto isso, a população local retorna ao centro histórico e adjacências na tentativa de restabelecer os laços sociais, econômicos e simbólicos com seu território de referência. Esta mudança do perfil dos moradores e usuários do centro histórico acarreta numa alteração das características sócio-econômicas do Pelourinho.

3 Informações extraídas do documento: Bahia. Governo do Estado; Secretaria de Cultura; Escritório de Referência do Centro Antigo; UNESCO. *Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo*. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO. Salvador, 2010.

A falta de perspectiva de emprego e renda e a situação de vulnerabilidade social em que vive grande parte da população residente no centro histórico culmina na expansão das atividades informais e ilícitas, como o tráfico e o consumo de crack. Apesar do policiamento do Pelourinho, reforçado nas ruas de maior fluxo turístico, tais atividades encontram-se em processo de franca expansão nesta porção do território, acarretando num conflito entre as distintas territorialidades locais. As territorialidades são definidas por Correa (1994, p. 241), como o “conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas capazes de garantirem a apropriação e a permanência de um dado território por um determinado agente social, o Estado, os diferentes grupos sociais e as empresas”. Neste sentido, as práticas sociais destes grupos no mesmo território são conflitantes e culminam num estado de tensão permanente entre diversos agentes e práticas pela manutenção das suas formas de uso e apropriação do território.

Para Proença Leite (2004; 2010), a inibição de certos usos no espaço urbano podem culminar numa tática simbólica de contestação e afrontamento, denominada contra-usos. No Pelourinho, tal processo se evidencia pelo fechamento de estabelecimentos comerciais, pela inibição do fluxo de turista, pelas estratégias de sobrevivência da população local, com a venda de qualquer tipo de quinquilharias a turistas e transeuntes efetuadas por ambulantes, pelo apelo dos pedintes que se espalham pelas principais ruas de circulação de turistas e por delinqüentes juvenis que realizam pequenos furtos, efetuados, muitas vezes para a compra de entorpecentes. A permanência destas práticas sociais no território tende mais para o estabelecimento de uma relação de conflito e de alteridade do que para uma relação harmônica entre os diversos grupos sociais que coexistem num mesmo território. Estes conflitos entre as diversas territorialidades se acirram porque os usos seletivos do território acarretam na adequação extensiva dos espaços para turistas e a pouca atenção dada aos moradores e usuários locais parecem contribuir significativamente para a criação de pontos de tensão que, se permanecerem de modo recorrente, culminam numa certa configuração espacial conflitante, que pode ser uma variável importante para se compreender o declínio subsequente que esses espaços enobrecidos acabam por sofrer. (Leite, 2010, p. 84)

Portanto, projetos de intervenção urbana que priorizem a estetização do patrimônio e a monofuncionalidade dos centros históricos para o turismo acabam tendo um viés socialmente excludente que pode acarretar numa nova fase de decadência sócio-econômica de tais localidades.

O retorno da população local para o Pelourinho e para o restante do centro histórico, e o decorrente crescimento das atividades econômicas e culturais praticadas por tais grupos resulta na criação de “arestas” que, ao invés de contribuir para a dinamização do turismo, passam a ter um efeito contrário, pois colocam em evidência os graves problemas sociais existentes na localidade e na cidade de Salvador como um todo, um município em que 58% da

população residente apresentava, entre 2005 e 2007, uma renda mensal de menos de dois salários mínimos, enquanto que no centro histórico de Salvador, 46% da população residente se encontrava nesta mesma situação.⁴

Considerações parciais

Diante deste “revanchismo social” existente no Pelourinho, um novo plano de reabilitação urbana que abarque não apenas o centro histórico de Salvador, mas também as suas adjacências, encontra-se em fase de elaboração, tendo como um dos princípios reparar os erros cometidos no plano anterior, focando-se na recuperação de imóveis degradados destinados ao uso residencial e à melhoria da infra-estrutura urbana. Espera-se, portanto que tal projeto viabilize ações de inclusão social e de geração de renda, não pautada apenas no turismo, mas também no desenvolvimento de atividades econômicas múltiplas que atendam aos interesses e necessidades da população residente e usuária do centro histórico que não pode ser apenas encarado como centro de consumo, mas também como lócus de pertença e sociabilidade, e que resulte na atenuação dos conflitos e das contradições sociais existentes.

Referências bibliográficas

- Arantes, Otilia B. F. (2000), “Uma Estratégia Fatal: A cultura nas novas gestões urbanas”, Otilia Arantes & Carlos Vainer & Ermínia Maricato, *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consenso*, Petrópolis, Vozes.
- Bahia, Governo do Estado, Secretaria da Cultura; Escritório de Referência do Centro Antigo; UNESCO, *Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo*, Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO. — Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon.
- Harvey, David (2005), *A Produção Capitalista do Espaço*, São Paulo, Annablume.
- Leite, Rogério Proença (2004), *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*, Campinas, Ed. Unicamp.
- Leite, Rogério Proença (2010), “A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas”, *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol 25, n. 72, pp. 73-88.
- Paes-Luchiari. Maria Tereza Duarte (2006), “Centros históricos — mercantilização e territorialidades do patrimônio cultural urbano”, in *Geographia*, Ano 7, No 14, pp. 43-57.

4 Informações extraídas do documento: Bahia. Governo do Estado; Secretaria de Cultura; Escritório de Referência do Centro Antigo; UNESCO. *Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo*. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO. - Salvador, 2010, p. 171

- Sant'anna, M. A. (2003), "Recuperação do Centro Histórico de Salvador: Origens, Sentidos e Resultados", *RUA - Revista de Urbanismo e Arquitetura*, UFBA - Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. N008, Julho-Dezembro.
- Santos Junior, Wilson Ribeiro dos; Braga, Paula Marques (2009), "O programa de recuperação do centro histórico de Salvador e as lições das cartas patrimoniais", *Arquitextos*, São Paulo, 09.107. Vitruvius, abril, <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/59>.
- Smith, Neil (2007), "Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano", in *Geosp — Espaço e Tempo*, São Paulo, Nº 21, pp. 15-31.
- Zukin, Sharon (2000), "Paisagens urbanas pós modernas: mapeando cultura e poder", in Arantes, Antonio, *O espaço da diferença*, Campinas, Papirus, 2000.

The social effects of urban rehabilitation, cultural and creative production and new ways of consumption in the inner city of Budapest

Gábor Csanadi

Eötvös Loránd University of Budapest, Faculty of Social Sciences, Centre for Urban and Regional Research (gcsanadi@tatk.elte.hu)

Adrienne Csizmady

Eötvös Loránd University of Budapest, Faculty of Social Sciences, Centre for Urban and Regional Research

Gergely Olt

Eötvös Loránd University of Budapest, Faculty of Social Sciences, Centre for Urban and Regional Research (olt.gergely@gmail.com)

Abstract

The transformation of the inner city society is influenced indirectly by new economic and social trends, but also by direct public involvement of the local authority and the state, like urban rehabilitation and social housing policies.

The indirect processes can be labelled as the new economy of the inner city (Hutton, 2004), when landscapes of urban decay are turned into fashionable urban milieus (Pratt, 2009). Embeddedness (Granovetter, 1985) of cultural and creative industries seems to be an important feature of this development, therefore some urban areas can become increasingly attractive for real estate investors, and end up in gentrification and displacement of the artistic communities as well (Zukin, 1987; Indergaard, 2009). Conflicts caused by gentrification like displacement and affordability crisis (Newman and Wyly, 2006) can be amplified by conflicts of different lifestyles (Eldridge, 2010). Expansion of higher education is also connected to these trends (Smith, 2005).

Urban politics recognised these effects and integrated culture in rehabilitation processes, to reinvent the image of the city. Displacement induced by market forces is complemented by rehabilitation policies of local and central governments, like mixed income neighbourhoods in the UK (Lees, 2008; Manzi, et al., 2010) and in the Netherlands (Bolt and van Kempen, 2010). These policies received strong criticism, since displaced low status residents can end up in new segregated low status areas, producing a “splintering” urban landscape (Buzar et al., 2007).

The authors examine these questions of western urban debates on the example of Budapest with careful attention to the effects of cultural and institutional

features besides global structural explanations (Ribera-Fumaz, 2009). These features are for example: very high percentage of owner occupation, lack of the “new middleclass” (Ley, 1980), and characteristics of local governments.

In our research area, urban politics and rehabilitation unwillingly assisted the emergence of a new cultural and hospitality quarter followed by creative and design shops. The neglected, run-down, empty housing stock became sites of intermediate use (Louekari, 2006). Later because of the global crisis and uncertainty of institutions (the mayor of the district is in custody for corruption charges) intermediate use emerged in privately owned buildings waiting for demolition. Cohesion among these enterprises is still weak but started to get stronger as local authority is trying to restrict their activities.

Urban politics also assisted real estate development displacing the poorest residents in social housing. New dwellings are owned by higher status residents. Some social renters could stay in the area because of delays and problems of rehabilitation, but they have been living in uncertainty for long years. The population of the new dwellings is unstable and the flats are often used for tourism.

Conflicts also emerge because of the externalities of new entertainment and hospitality venues. Noise, disturbance and changing milieu caused many debates in the inner city and it often comes up who belongs to this area, and who should move. Because of high level of owner occupation, population change can be very slow, while conflict management of the local authority and other institutions is not sufficient.

Introduction

The inner city of Budapest lacked renovation for a long time, and quality of the housing stock declined rapidly. About ten years ago a new scene of hospitality venues and cultural projects started in one of these inner city areas. After a short drawback in the middle of the 2000s, a new boom of night time economy and tourism can be observed here, followed by a series of design shops and creative enterprises. This could also be interpreted as a new cultural cluster (Mommaas, 2004) or a “signifying new economy precinct” (Hutton, 2004, p.94). On the other hand it is also a scene of rehabilitation and gentrification. In my research project I conducted field research and interviews with agents of the creative/hospitality fields and local residents as well.

In this paper I try to outline the connections between social changes in the inner city of Budapest, and the emergence of creative industries and cultural and hospitality venues. In the first part of the paper I shortly review the recent literature of these topics. Links between gentrification and creative milieus were discussed before, and there are recent findings exploring these processes. The second part of the article is about the trends of the real estate market and social changes in the inner city of Budapest, after the political changes in 1989. In this section I mostly refer to findings of several research

programmes in the last couple of years conducted by my advisors (hence the plural form at the interpretation of our findings).¹ The next part of the paper takes a closer look on our research area, the Inner-Erzsébetváros and the Jewish Quarter.

Gentrification and the new economy of the inner city

The reasons for gentrification are still being debated. Some researchers think the roots of this process lie in the accumulation of capital and the revaluation of real estate in the city centre. Some of these areas became less valuable during deindustrialisation and because of other reasons of disinvestment, and an ever-widening gap emerged between the market value and potential value of central locations. This gap between market and potential value can be narrowed by the residential renewal of city centres or, in other words, by gentrification (Smith, 1979, 1987). With this approach, if the movement of capital is explained, all the other processes become explainable.

Other research suggests that cultural changes are the most important factors in gentrification. These assume that more highly educated middle-class consumers have demands that they can satisfy only in the city centre and not in the characterless malls and hypermarkets of the suburbs (Ley, 1980, 1986).

Some explanations attribute a central role to the changes in proportions among employment sectors. The ever-increasing importance of the tertiary sector has resulted in growing number of professional occupations in the inner city followed by changing allocation of the workforce (Hamnett, 1991). In this sense changing occupational class structure is the reason of changing urban population and the process is explained by the increasing demand of the middleclass professionals for housing in the inner city (Hamnett, 2003).

Gentrification is a global process, and in many cases it resembles colonial-era enclaves that were segregated from other areas of the city. Because of the expansion of multinational companies, their employees have become residents in various cities all around the globe with the same demands for consumption and amenities that are typical in western city centres. A new service class has emerged in these cities to satisfy their needs (Sassen, 2000). These processes are forming neighbourhoods in city centres worldwide, making them like the colonial enclaves of global capitalism (Atkinson & Bridge, 2005).

As soon as living in the city centre becomes fashionable and venture capital sees an opportunity, newcomers become people that buy things simply because they can (Lees, 2003). It can also change the use of space in the

1 The research was sponsored partly within the framework of the EEA/Norwegian

area and make the signs of social problems vanish by force. The result is an empty, boring, nonliving urban space.

Critical researchers, based on recent and older findings, strongly deny any positive effects of gentrification and social mixing. Their concerns about social mixing as a government agenda are summarized, for example, at Lees (2008). Displacement of the poor and vulnerable residents further away from the city centre was the main concern about gentrification (Slater, 2006). However, some empirical evidence about displacement may show this issue less significant (Freeman, 2005; Vigdor, 2002). Alternative explanations of gentrification argue that changing occupational class structure causes replacement of the decreasing working class by professional middle class workers, rather than displacement (Hamnett, 2003).

Still, the affordability crisis in high demand, growing economy areas like many parts of New York, seems to harm the interests of the least affluent residents the most (Newman and Wyly, 2006).

Changes in the typical use of these inner city areas can lead to other conflicts, like the emergence and externalities of the night time economy, namely the constant noise of these venues, and the changing character of these areas. This could be another reason for leaving the area, but it is a less likely option for poor residents. Inner city accommodation can also be constraint rather than choice, since many social housing units can be found in inner city areas. This kind of commercial gentrification raises the question "who belongs to the city at night" (Eldridge, 2010).

The connection and conflict of creative scenes with real estate development and gentrification and commercialisation was described by Zukin (1987) earlier and by Indergaard (2009) and Pratt (2009) recently.

According to the examples shown by Hutton (2004) new economy enterprises can flourish in inner city areas and change the production and consumption patterns of the cities in general. This branch of production is mostly contains creative intellectual products (from computer programmes to alternative marketing campaigns) and non standardised material products (like fashion, other design products, and art pieces). These industries can operate in the inner city environment, while also change it, and amenities and clustering of different types of production create a new urban landscape. These changes can also generate social conflicts as high demand results in growing rents and new use of space that can force out former residents.

One example of these new economy areas, Hoxton is analysed more closely by Pratt (2009). He found that the new fashionable image of the area was also responsible for growing rents and the original creative production neighbourhood turned to be high price residential and consumption area. On the other hand the nearby social housing of Hackney did not gain much from these changes.

Scott (2006) stresses, that creative production needs an already existing cultural heritage and strong enough urban economic agglomeration to produce workplaces in the creative field. He notes that suggestions by Florida (2002) actually reverse the logic of creative production, and simplifies this complex process too much. Florida states that amenities and advanced consumption possibilities can attract members of the creative class, and their simple presence could generate economic growth. This argumentation confuses production and consumption, but gives very concrete advises for urban politicians: build attractive spectacles, and improve tourism and hospitality industry. Besides the logical failure, this seems to be blatant oversimplification of a very complex question. (For further critique of the Florida suggestions see Peck (2005).) According to Scott (2006) creative workers are attracted by already existing workplaces, tacit knowledge and good education of the given field and by potential further economic growth. (Like at the example of the Hollywood film industry cluster.) A big enough city and a conglomeration of production and capital is also an important factor. This leaves only very limited options for urban planning in shaping the creative field. Like at the story of Hoxton and similarly in the south bank of Thames (Newman and Smith, 2000), local authorities had very little influence on the emergence of cultural and creative production and consumption. The example of the Hoxton case, and also the processes in New York described by Indergaard (2009) show that the possible task of the local authority is not inducing the local “buzz”, but rather protect it from short term interests of the real estate market, while addressing the external costs of these new industry precincts.

Gentrification in central Budapest

In this paper, “central Budapest” refers to parts of districts VI, VII, VIII and IX (all of them on the Pest side of the city), where most of the residential dwellings were constructed at the end of the nineteenth and beginning of the twentieth century and show the traditional architectural design of Pest.

Unfortunately, there are no up-to-date census data available that clearly show signs of gentrification. Nonetheless, there are neighbourhoods where signs of the process can be detected. In addition, we are able to use the results of our representative survey² conducted in a specific part of the city centre (the inner part of District VII, or Erzsébetváros — our research area).

First we examined the history of the area of possible gentrification in Budapest. This part of the city was almost untouched until the collapse of communism. The most important features of the built environment were

2 We conducted a representative survey concerning social changes in the inner part of District VII (Erzsébetváros). The total sample size was 1,585.

slow deterioration and decay. (Only a few urban-renovation pilot projects were carried out, limited to some blocks of flats, without any spill-over effects.) Because of the economic decline in the early 1990s, no significant changes were seen for a long time. The most important factors of the renewal were private residential developments started around 2000 and the increasing number of these projects until recently. This process was not limited to vacant sites; by using the loopholes in regulations, in many cases this was accomplished by demolishing old buildings. The rise of the real-estate industry was caused by the growing measure of solvent demand. This process was primarily facilitated by cheap subsidised loans for new homeowners. After the era of cheap loans ended and the global crisis struck in 2008, city-centre building projects became very limited again. Even so, these seven years after 2000 resulted in significant micro-level changes in some neighbourhoods that still have important social consequences. Now we present the most important factors in our research area. The first of these should be the issues of ownership of dwellings and building demolition and construction.

Renovation and refurbishment are closely related to ownership structure. The dwellings in the city centre became privatised at an overwhelming rate. (In most cases, the families that were living in the flat became the new owners.) This represented the end of the rental market in the city centre. Large-scale renovation projects could only start in neighbourhoods where the local council maintained ownership of the dwellings. This phenomenon occurred in the central part of District IX, which was declared a reconstruction area³ before privatisation, and so ownership remained in the hands of the local council. The other two areas that must be mentioned here are the (since demolished) neighbourhood of the Corvin Promenade project and the social reconstruction area of the Magdolna Quarter, both in District VIII. In these cases, the local government owned a much larger proportion of the flats than in other parts of the city centre. In our research area in District VII, the local authority planned a new avenue to be built cutting through the dense 19th century inner city structure. Privatisation of dwellings in the way of this rehabilitation effort was also prohibited.

Whereas the building projects before 2000 mainly used empty sites, later the fast-paced demolition of the city centre began. Buildings that could have been saved and renovated became the casualties of developers' and local council officers' interests. Examining the data between 2001 and 2006, the yearly averages of the indicator "number of demolished dwellings per hundred newly built dwellings" (calculated by the Hungarian Central Statistical Office) show the following numbers: approximately eight in District VI,

3 In Budapest it was only District IX (Ferencváros) that enforced its right and prohibited the sale of real estate in a renovation area. Because of this and in spite of strong pressure by the residents, 7,300 dwellings remained banned from sale.

Table 8.1 Number of new dwellings, 2001-2007

District	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
VI	5	51	31	43	269	219	73
VII	44	54	49	204	434	222	273
VIII	84	247	199	512	259	315	331
IX	504	653	625	987	1008	663	1065

Source: Statistical Office of Hungary (2008).

twelve in District VII, eight in District VIII and six in District IX. In addition, the demolished dwellings were often not those in the worst condition or without bathrooms.

The demolitions were followed by construction: Between 2002 and 2007 ten to sixteen times more dwellings were built in districts VI and VII than in the previous years. There was a smaller but also significant change in District IX, where this number is 3.5, and in District VIII, where the number of newly built dwellings was 2.5 times more than before. Most of these flats were built for sale.⁴

The developers, most of whom were Spanish and Israeli, were looking for sites to build large projects sometimes containing several hundred units, and the results of these combined with the former appearance and use of the street were often very disparate. In addition, whereas the return-on-investment calculations of real-estate developers and demand were already pushing the market towards smaller dwellings,⁵ the average size of the flats in this area was even smaller (47 to 59 m²). Researchers and analysts dealing with this topic had had concerns for a long time about the long-term negative effects caused by small flats (see for example Nelson, 2010). The common interests of developers with less capital and buyers with limited spending capacity contributed to the lack of change in the trends.

Developers expected rising social status of the area, so the prices of the large new projects in the Old Jewish Quarter of Pest were set higher than for old dwellings in the area. The developers believed that their future clients would also have faith in the rising real-estate prices in the quarter, and so there would be customers looking for luxury in a run-down neighbourhood in the city centre. Because of the growth of developer interest since 2003, there was a rise in real-estate value in central Pest, which constitutes a good basis for gentrification.

All of the changes (demolitions, building projects and renovation efforts) set the real-estate market in motion, and in the six years between 2002

4 Developer interest was highest in District VIII (30 projects), followed by District IX (20 buildings), District VII (19 project) and District VI (10 projects).

5 In 2000 the average flat size was 102 m², in 2004 it was 71 m² and in 2007 it was only 54 m².

and 2008 there were rising real-estate prices in central Pest. Large-scale renovation projects or simply expectations about them raised prices most significantly. In the Old Jewish Quarter, the rise has been about 40% and it reflects the temporary success of demolition. There are many signs showing that this rise in real-estate value will be short lived. On the one hand, these prices were calculated on an overheated real-estate market. On the other hand, the quality of buildings is often insufficient.

Quite a few university students or young employees (often moving to the city from the countryside) chose a first flat to start their independent lives in this area. The third reason was the availability of cheap low-cost new dwellings, known as "small flats" (26 to 35 m²). The long-term negative effects of this process can already be seen, and the lack of larger flats will be a problem in the future. On the other hand, it could be a short-term advantage for students because they can find accommodation available in the city centre close to their university. This process could lead to studentification of the city centre (Smith, 2005).

The new trend of events was strongly influenced by the crisis. The demand generated by foreigners decreased in the city centre last year (for the newly built flats in districts VII-IX). In District VIII, real-estate prices rose more slowly than building costs, so it was not worth starting new projects. Finally, developers were planning smaller, 100- to 150-unit projects instead of 200- to 400-unit ones, so they were also looking for smaller building sites. (Urban planners find this change a good sign, although they still claim that even these smaller projects are too large for an area that is already densely populated.) The economic crisis had a negative effect on the market (and, naturally, developers recognised this as a problem); on the other hand, it at least temporarily stopped demolition.

After examining the real-estate market, we discuss the situation of residents in this area. Our main question is whether there is a certain part of the city that can be called a gentrified neighbourhood. In general, according to statistical data and other sources of data (e.g., surveys, local council databases, case studies, etc.), there is currently no large-scale, radical gentrification in our research area. However, at the same time the slowdown of population loss is a clear sign of the beginning of gentrification. During the 1990s, the population loss was significant: by 2001 in districts VI and VII the fall was about 25.8 to 22.6%, in District IX 19.7% and in District VIII 11.5%. After 2001, the decline became slower and the data from 2007 show only a few percent (2 to 5%) loss (whereas the average in Budapest was 4.6%).

The changes in other dimensions are characteristic as well. For example, the age structure is shifting to the younger strata. Although the population of this part of the city is still older than in others, the rate of the elderly decreased moderately within the research area, and strongly outside the Boulevard. Among young adults, the share of twenty- to thirty-year-olds is exceptionally

Table 8.2 Population changes in central districts, 2001-2007

District	2001 population	2007 population	2001 population % (1990 = 100%)	2007 population % (2001 = 100%)
VI	44,141	41,839	74.2	94.8
VII	64,141	62,001	77.4	96.7
VIII	81,791	80,166	88.5	98.0
IX	62,999	59,992	80.3	95.2
All of Budapest	1,775,203	1,696,128	88.2	95.4

Source: Statistical Office of Hungary (2007).

high around Mikszáth Square and along Ráday Street. Both areas were subject to public spatial renovation and this could indicate the success of these initiatives from a certain aspect. These facts could be a sign of gentrification or studentification (Smith, 2005). The Jewish Quarter, with its central location and relatively low prices, is very similar to these places. The cheaper flats close to Semmelweis University could also be places for students. Currently it is typical for some students to share a large flat in this neighbourhood between Illés Street and Korányi Street. The thirty- to forty-year-old group is more typical in the central part of District IX (Ferencváros) because it was only here that the sizes of flats were suitable for raising children. In the following section I take a closer look of social changes in our research area.

Social changes in our research area and emergence of a cultural neighbourhood

The case of District VII is the most interesting in respect of population change because the natural decrease was higher here than in other parts of the city centre, but the new residents moving in counterbalanced this, so the population loss was only 3.3%. The first sign of gentrification is visible here: the population of the run-down area is still decreasing, but it is balanced by the new occupants. Our survey data show that during recent (i.e., pre-economic crisis) years the influx was substantial. These new residents are most likely pioneer gentrifiers, like students looking for cheap and still central accommodation, artists and other workers of the new economy. High number of hospitality venues and artistic and design projects can be signs of commercial gentrification in the area.

However, according to the changes in population dynamics we can only presume gentrification because these data cannot show the social status changes in the area. Nonetheless, according to our 2010 survey, in the last eight years the proportion of more highly educated residents grew further and the share of less-educated residents decreased in the Jewish Quarter. It is

Table 8.3 Distribution of residents by moving-in period, 2010

Moving in between	%
1916-1969	25.6
1970-1989	22.1
1990-2001	19.9
2002-2005	9.1
2006-2010	23.3
Total	100.0
N	1,541

Source: survey, 2010. Note: Those who were born in the area are categorized according to date of birth.

Table 8.4 Level of education in the survey area, 2001 and 2010

Highest level of education	2001	2010	Incomers, 2002-2005	Incomers, 2006-2010
Primary	38.1	30.3	26.5	17.3
Secondary	39.2	37.8	36.4	44.1
Tertiary	22.7	32.0	37.1	38.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N	18,101	1,539	140	359

Source: Hungarian Central Statistical Office, 2001; survey, 2010.

even more important that the proportion of higher-status groups among the newcomers is growing and the share of low-status strata is decreasing. The two sets of data shown in Tables 3 and 4 together show that the population change accelerated in the last period and that the status of newcomers is higher than that of the population moving out. This could be a first sign of gentrification because in gentrification literature one of the most important status indicators is the proportion of residents with a higher education (see Atkinson, 2000; Seo, 2002).

The new development projects play important parts in these changes. Usually developers paid compensation for the former residents in local authority housing units, and these residents presumably left the area or the city as well. By demolition and new building projects real estate investment started to change the whole character of the neighbourhood.

However we do not have statistical data about conversions to touristic purposes of the older owner occupied housing or about long term market renters of these older and cheaper dwellings because many of these contracts are not official to avoid taxation. Maybe population change was even.

One of the most important new real estate projects in our research area, Gozsdu Court, was finished almost exactly when the first wave of the crisis occurred. The sale of overpriced flats and retail spaces progressed slowly. Because of the typical size and the central location of the dwellings, it is easy to imagine the clients the developer anticipated: foreigners or a segment of younger clients that found it important to have a new, “clean” and above all safe flat. (These notions often came up in our interviews, especially with people moving to Budapest from the countryside.) They wanted to see the neighbourhood as a place where the run-down environment (which is due to be cleaned up) is compensated for by the advantages of the central location. This decaying but still fascinating area with buildings from the late nineteenth and early twentieth century was attractive and repulsive at the same time. The prices of the flats were almost twice those of others in a similar neighbourhood. As a result, most of the new owners (foreigners and locals) bought their flats as speculators, many flats remained unsold and therefore only a few people actually moved in.

After a year of silence and neglect of the area, alternative usage of these premises emerged. The developer tried to advertise the retail spaces for cultural venues (like art galleries) but in the first round this campaign was not as successful as predicted. In 2010 new hospitality and artistic venues emerged and in 2011 a weekly art and design fair started up. The dwellings became touristic apartments, working with lower prices than hotels, but still giving more privacy than hostels. In the summer of 2011 we could observe that restaurants and pubs created bigger traffic in the passage and some artistic and design projects seem to be well established here, but owners of these places still think there is much more potential in the Gozsdu Court, since only one side of the passage is really inhabited, the other is still empty. As we can see on this example, the usual arrival pattern of pioneer artists changed, and they could occupy the space after a failed luxury investment.

When the whole so called “ruin bar” scene started to emerge about 10 years ago it was a really different neighbourhood, mostly a residential area for lower status and middle class residents. For a detailed description of the history of the “ruin bars” see Lugosi et al. (2008; 2010). As mentioned in the second part of the paper, local authority did not privatise all dwellings for their occupants here, and renovation was out of the question as well, since local authority planned demolition of the old housing stock to open space for new avenue. For the first part of the 2000s the rehabilitation process of the local authority meant emptying of the old houses, and these empty bad condition buildings waited for investors. In the meantime pub owners who recently started their enterprise in the area had the chance to rent these places from the local authority for the summer period. These open air inner city pubs were a great novelty and started to put the forgotten area on the mental map of residents of Budapest and tourists as well. Because of

institutional insecurities these open air bars often changed places and names. In the election year of 2006 there was a major drawback in this scene, since local authority did not cooperate with pub owners anymore, mostly because they wanted to gather the votes of residents protesting for peace and for quiet. Another reason for this turn could be that the real estate market started to rise, and local authority sold buildings for investors who compensated local authority tenants in cash. During this process (according to the ongoing trial against the mayor and his associates in crime) a massive fraudulence of the local authority assets occurred. The sell out of buildings by the authority also meant that demolition of the 19th century housing stock could start. Since the neighbourhood is the buffer zone of the UNESCO world heritage site Andrásy Avenue, civil organisations, and grassroots groups protested against the demolition. Later UNESCO officials visited the area and the Office of Cultural Heritage gave protection to many houses threatened by demolition. Some developers got into a situation where they have permission for demolition but a marble sign of the heritage protection is also on the building. This institutional uncertainty and the crash of the real estate market left the investors little choice. Many buildings stood there empty for ages, and some developers let these places for rent, mostly for "ruin bars". The emergence of the hospitality scene got a new boost, when Hungarian government liberated strict local bureaucratic control of opening pubs and other enterprises. In 2010 and 2011 so many new places opened, that it is even hard to count for protesting local residents, and this process did not stop. The area became a must see attraction in tourists guides as well, and many flats became hostels, or in new buildings apartment for short term stay. The conflict about the noise still goes on and many believe there is no simple legislative way to solve it.

Creative and artistic projects are often connected to these hospitality venues. The question is how original artistic production and commercial use of these spaces can coexist. For a detailed typology of these clusters of production and consumption see Mommaas (2004). The artistic milieu emerged somewhat spontaneously in our research area (like graffiti on the wall of a ruin pub). Many of our interviewees referred on the artistic and cultural heritage of the Old Jewish Quarter. It is also true, that some artistic enterprises could start their projects for nominal fees in empty local authority owned buildings, and in some cases without any proper contract. The pubs within these artistic micro-clusters should be responsible for the financial basis of these projects. This makes a strong connection between hospitality venues, tourism and creative production. On the other hand, many of these artistic projects depend on state funding for arts as well. Some start up projects become successful abroad as well, like an installation made for the Buring Man festival. The often unclear status of these venues and buildings also holds a lot of uncertainty in these projects. After the local authority elections in 2010,

one of these artistic communities had to leave the area, because of the lack of cooperation by the local authority.

There are other types of creative and design producers as well, with more capital. They are trying to present themselves as a cluster of entrepreneurs changing the reputation of the area, making it a cultural and design quarter. They often complain about the “quality of people” living in the neighbourhood, and that they expected a much bigger growth in social status in the last decade.

Independent, small scale design and artistic shops opened up recently because of the new popularity of the neighbourhood. Still many retail spaces stay empty, and some shop owners lamented about irrationally high rents. The result is a very mixed area, with cheap shops for stockings right beside a fancy design shop followed by a small grocery shop next to squatted art gallery.

In our research area, urban politics and rehabilitation unwillingly assisted the emergence of a new cultural and hospitality quarter followed by creative and design shops. The neglected, run-down, empty housing stock became sites of intermediate use (Louekari, 2006). Later because of the global crisis and uncertainty of institutions (and corruption) intermediate use emerged in privately owned buildings waiting for demolition.

Conclusions

After the collapse of communism, higher-status residents of the city centre moved to the suburbs of Budapest and there were no significant renovation efforts to prevent suburbanisation. Nonetheless, there were micro-level changes that could indicate a potential increase in real-estate value in the city centre. This offers the potential to improve the physical environment of the area and change the social composition of the population. The demolitions and new projects typically did not affect the most run-down and lowest social-status areas of the above mentioned four districts of central Pest. The neighbourhoods that were renovated had a social potential for a different type of renovation. Although assisting the most helpless and vulnerable is cited as an important goal of renovation, the designated areas, the agents behind the projects and the methods applied are all inconsistent with this goal. The motivation behind such activity is not improvement of the situation, but changes on the real-estate market. The relative economic boom around 2000 made the city centre more attractive to developers⁶ and — not completely independently from this — more desirable for various middle- and higher-status social groups .

6 Developers were able to defend their interests not only at the local level, but also at higher levels.

After the economic crisis we can see touristic conversions of these new developments in our research area while many retail spaces remained empty or become the scene of an intermediate art project. The abandoned buildings owned by real estate investors (waiting for a better turn of the market or judicial decision), became new hospitality venues. While bad quality of the local authority housing stock and also owner occupied (privatised) old buildings is still a huge problem. In 2010 night time economy in the area shifted gear and caused great conflicts in the densely populated inner city residential area.

As we can see in the Budapest example the emergence of the new cultural scenes highly depends on real estate markets similarly to other cities mentioned in this paper. However the Budapest case is also somewhat different because of smaller demand for inner city housing. Still, rehabilitation efforts of the local authority resulted displacement of many residents, even if the planned high status developments were not realised yet. This part of the process is one of the most concerning effects of inner city changes in Budapest. In some cases, moving away from their neighbourhood is desirable for these residents as well. Because of the constant uncertainty in the renovation process and the fear that they have to leave their home, many of the residents postponed refurbishments and now they feel trapped in their own social housing. It seems impossible to sell or trade these flats. Many residents only want to move into a less insecure situation (Csanádi et al., 2007). For policy-makers, the “de-concentration of poverty” often seems to be good idea in the form of exporting it to other parts of the city, or to the countryside. The well-known policy is to buy cheap houses or apartments in the outskirts or in poor villages. The result is new concentration in less-developed areas (described in Ladányi, 2008; Csanádi et al., 2010). On the other hand, these social groups are the most vulnerable and powerless ones in the articulation of their interests, so the question of price remains: do these social groups have to pay for renovation that was carried out to benefit higher-status social groups?

Moving to the city centre can be an alternative for a particular segment of the middle class. They can find a better quality of life there, and force the renovation of the neighbourhood. Also new creative enterprises could bring economic upgrading and new investment after decades of disinvestment. Nonetheless segregation — sometimes in other parts of the city or in the countryside — can become stronger, and the falling living standards of the lower status groups could be a high price to pay for a more vibrant and liveable city centre.

References

- Atkinson, R. (2000), “Measuring gentrification and displacement in greater London”, *Urban Studies*, 37(1), pp. 149-166.

- Atkinson, R. & Bridge, G. (2005), "Introduction", in Atkinson, R. & Bridge G. (eds.) *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*, pp. 1-17, London, Routledge.
- Bolt, G. and Van Kempen, R. (2010), "Dispersal Patterns of Households who are Forced to Move Desegregation by Demolition A Case Study of Dutch Cities" *Housing Studies*, 25:2 pp159-180.
- Buzar, S., Ogden, P., Hall, R., Haase, A., Kabisch, S., és Steinführer, A. (2007), "Splintering Urban Populations: Emergent Landscapes of Reurbanisation" in Four European Cities, *Urban Studies*, 44 pp651-577.
- Csanádi, G., Csizmady, A., Koszeghy, L. & Tomay, K. (2006), "Belso-erzsébetvárosi rehabilitáció", *Tér és Társadalom*, 20(1), pp. 73-92.
- Csanádi, G., Csizmady, A., Koszeghy, L. & Tomay, K. (2007), "A városrehabilitáció társadalmi hatásai Budapesten" In Enyedi, G. (eds.) *A történelmi városközpontok átalakulásának hatásai*, pp. 93-118. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- Csanádi, G., Csizmady, A., Kocsis, J., Koszeghy, L. & Tomay, K. (2010), *Város-tervezo-társadalom*, Budapest, Sik Kiadó.
- Eldridge, A. (2010), "The Urban Renaissance and the Night-Time Economy: Who Belongs to the city at Night", in Manzi, T., Lucas, K., Jones, T. L., Allen, J. (Eds.) *Social Sustainability in Urban Areas, Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, Earthscan, London.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books.
- Freeman, L. (2005), "Displacement or succession? Residential mobility in gentrifying neighborhoods", *Urban Affairs Review*, 40(4), pp. 463-491.
- Granovetter, M.S. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness" *American Journal of Sociology*, 91(3) pp 481-510.
- Hamnett, C. (1991), "The blind man and the elephant: The explanation of gentrification", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 16(2), pp. 173-189.
- Hamnett, C. (2003), "Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London", 1961-2001. *Urban Studies*, 40 2401-2426.
- Hungarian Central Statistical Office (2001), *Népszámlálás 2001*, Budapest.
- Hungarian Central Statistical Office (2007), *Társadalmi, gazdasági jellemzők*, Budapest.
- Hungarian Central Statistical Office (2008), *Lakásstatisztikai Évkönyvek 2001-2007*, Budapest.
- Hutton, T. A. (2004), "The New Economy of the inner city" *Cities*, Vol. 21, No. 2, p. 89-108, 2004.
- Indergaard, M (2009), "What to Make of New York's New Economy? The Politics of the Creative Field" *Urban Studies* 46. pp. 1063-1093.
- Ladányi, J. (2008), *Lakóhelyi szegregáció Budapesten*, Budapest, Új mandátum Kiadó.
- Lees, L. (2003), Super-gentrification: The case of Brooklyn Heights, New York City, *Urban Studies*, 40(12), pp. 2487-2510.

- Lees, L. (2008), "Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban renaissance?" *Urban Studies*, 45(12), pp. 24-49.
- Ley, D. (1980), "Liberal ideology and the post-industrial city", *Annals of the Association of American Geographers*, 70, pp. 238-258.
- Ley, D. (1986), "Alternative explanations for inner city gentrification: A Canadian assessment", *Annals of the Association of American Geographers* 76, pp. 521-535.
- Louekari, M. (2006), "The Creative Potential of Berlin: Creating Alternative Models of Social, Economic and Cultural Organization in the Form of Network Forming and Open-Source Communities", *Planning, Practice & Research*, 21/4 pp.463-481.
- Lugosi, P. and Lugosi, K. (2008), "The "Ruin" Bars of Budapest: Urban Decay and the Development of a Genre of Hospitality", *17th CHME(Council for Hospitality Management Education) Research Conference*, 14-16 May 2008, Strathclyde University, Glasgow.
- Lugosi, P., Bell, D., and Lugosi, K. (2010) "Hospitality, Culture and Regeneration: Urban Decay, Entrepreneurship and the 'Ruin' Bars of Budapest" *Urban Studies*, 47 pp 3079-3101.
- Manzi, T. (2010), "Creating Sustainable Neighbourhoods? The Development and Management of Mixed-Income Communities", in: Manzi, T., Lucas, K., Jones, T. L., Allen, J. (Eds.) *Social Sustainability in Urban Areas, Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, Earthscan, London.
- Mommas, H (2004), "Cultural Clusters and the Post-industrial City Towards the Remapping of Urban Cultural Policy" *Urban Studies*, 41/3, pp. 507-532.
- Nelson, S. (2010), "Residential Intensification, Family Housing and Educational Provision", in: Manzi, T., Lucas, K., Jones, T. L., Allen, J. (Eds.) *Social Sustainability in Urban Areas, Communities, Connectivity and the Urban Fabric*, Earthscan, London.
- Newman, P. and Smith, J. (2000), "Cultural Production, Place and Politics on the South Bank of the Thames" *International Journal of Urban and Regional Research* 24/1, pp 9-24.
- Newman, K. and Wylie, E. (2006), "The right to stay put, revisited: gentrification and resistance to displacement in New York City", *Urban Studies*, 43, pp. 23-57.
- Peck, J. (2005), "Struggling with the Creative Class", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29.4.
- Pratt, A.C (2009), "Urban regeneration: From the Arts 'Feel Good' Factor to the Cultural Economy: A Case Study of Hoxton, London", *Urban Studies*, 46; 1041.
- Ribera-Fumaz, R. (2009), "From urban political economy to cultural political economy: rethinking culture and economy in and beyond the urban Progress" in *Human Geography* 33; pp 447-465.
- Sassen, S. (2000), *Cities in a world economy*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Scott, A. J. (2006), "Creative cities conceptual issues and policy questions", *Journal of Urban Affairs*, 28 (1), pp 1-17.

- Seo, J. K. (2002), "Re-urbanisation in regenerated areas of Manchester and Glasgow: New residents and the problem of sustainability" *Cities*, 19(2), pp. 113-121.
- Slater, T. (2006), "The eviction of critical perspectives from gentrification research", *International Journal of Urban and Regional Research* 30/4 pp.737-757.
- Smith, D. P. (2005), "Studentification the gentrification factory?" in Atkinson, R. & Bridge, G. (eds.), *Gentrification in a global context: The new urban colonialism*. London, Routledge.
- Smith, N. (1979), "A theory of gentrification: A back to the city movement by capital not people", *Journal of the American Planning Association*, 45(4), pp. 538-548.
- Smith, N. (1987), "Gentrification and the rent gap", *Annals of the Association of American Geographers*, 77, pp. 462-478.
- Vigdor, J. (2002), "Does gentrification harm the poor?", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, pp. 134-173.
- Zukin, S. (1987), "Gentrification culture and capital in the urban core" *Annual Review of Sociology*, 13, pp. 129-147.

Os novos layers urbanos **Mutação dos paradigmas de reabilitação em centros de cidade**

Rosa Macedo

FAUP(arq.rosamacedo@gmail.com)

Gonçalo M. Furtado C. L.

FAUP (gmfcl@hotmail.com)

Abstract

We witness today to a reconfiguration of the practices of (re)production of urban fabric, according as the unreasonable desire to (re)produce peripheral areas of diffuse characteristics, as been somewhat replaced by the insertion of new urban fabric of city consolidated spaces. There is a mutation of the guiding principles of the proposed intervention in cities, in the sense that the building originally seen as the end of a proposed urban, presents itself today as the beginning of that proposal. The existing city spaced becomes the starting point of (re)production of new urban fabrics. It acts on the city reconfiguring their system and its connections.

Philipp Oswalt in *Hypotheses on urban shrinking in the 21 st century*, shows us that what is expected in the near future is the phenomenon of shrinking cities, at the fact that city leaves to expand, focusing on consolidated building territory. In another dimension, Rem Koolhaas at *What Ever Happened to Urbanism?*, shows us that new urbanism (construction of the new urban fabrics) never again be about the “new”, only about the “more” and the “modified”, and to survive will have to imagine a new newness, operating globally, not occasionally through architectural pieces.

So, accepting that the cities will decline and that urbanism has disappeared with the statement of architecture, in this article we cross these two issues, the relationship of architecture to urban planning in the construction of new fabrics, looking to inquire about the importance of the role of contemporary architecture in mutational process spaces that comprise historical city centers, since it is in this urban space that we can find various layers of information and (re)positioning of new urban fabrics.

The (re)configuration of domains and levels of action existing in the city, allows us to understand that more than (re)produce urban fabrics, becomes necessary analyze what exist, understanding their connections or ruptures, reconfiguring

them into a global situation, in response to a fluctuating society, that fixation values and identification with what is local, tend to be reflected in the way of living in the contemporary city.

Introdução

O presente texto, representa a comunicação conferida na “Second International Conference of Young Urban Researchers”, inserida no tema (Re)producing urban fabric, e foca a operatividade dos novos layers urbanos como consequência da mutação dos paradigmas de reabilitação em centros de cidade. Desta forma, interessa-nos focar o gesto de sobreposição de camadas construtivas, ao longo da história da cidade, direccionando o olhar nas propostas urbanas cuja dimensão teórica compreende o centro antigo da cidade. Referimo-nos a centro antigo e não centro histórico, por um lado porque a conotação histórica perfaz com que exista adjacente uma delimitação territorial concreta, por outro lado, porque nos interessa reflectir na cidade contemporânea, e esta compreende múltiplos centros antigos que, à semelhança dos históricos, necessitam de reabilitação. Referimo-nos à mutação dos paradigmas de Reabilitação, não pela vontade de delimitar o estudo no período de tempo correspondente à origem da postura interventiva, mas pelo facto de esta determinar o gesto máximo da construção de layers urbanos, uma vez que se formaliza pela sobreposição de camadas construtivas de tempos distintos. Considerando, na sua essência, que adjacente ao conceito se encontra implícita a interpretação de uma fenomenologia específica de organização do território, estruturamos a comunicação segundo um conjunto de referências compreendidas nas teorias urbanas e no posicionamento do centro de cidade nessas mesmas teorias, de forma a que transversalmente se estabeleçam critérios contemporâneos de reflexão.

A análise etimológica da palavra centro provém do latim centrum, que significa a parte central de uma superfície. Os centros das cidades, designados na sua génese como o “núcleo social embrionário”,¹ apresentavam-se como o aglomerado populacional de características distintas do ambiente rural, onde se concentrava o poder de uma sociedade, nomeadamente, o poder religioso, político e administrativo, e de onde erradicavam e se desenvolviam as principais vias de comunicação com a restante malha urbana e exterior da cidade.

O debate sobre a reabilitação social e territorial dos centros das cidades Europeias, prolonga-se desde o final da Segunda Guerra Mundial até à actualidade. Tal não significa que anteriormente não tenha sido abordado, mas

1 Mumford, Lewis, *A cidade na história. Suas origens, transformações e perspectivas*, Brasília: Martins Fontes, 1982, p.9.

determinava princípios distintos. É, no entanto, sobre este anterior momento de debate de intervenção (no sentido de voltar a habilitar um espaço de cidade) social e territorial que nos iremos inicialmente debruçar, para posteriormente reflectirmos face a contemporaneidade.

1.

Começamos inicialmente por dizer que, o reconhecimento de que a cidade é feita no tempo e pelo tempo, não é novidade, no entanto, nesta sobreposição temporal encontra-se adjacente, por um lado a construção operativa de novas camadas (layers) urbanas em espaço existente, e por outro lado a construção de novos espaços urbanos horizontais. Ao revisitarmos as posturas urbanas até os anos 40 do século XX, verificamos que a noção de centro antigo da cidade tal como a detemos na actualidade, não existia. O que existiam era posturas que se orientavam pela aplicação de estratégias que previam a máxima modernidade, com o conseqüente desventramento das cidades históricas, ou por outro lado, as que não se apropriavam da cidade antiga, e que apenas a confrontava com uma nova malha urbana. Podemos afirmar que a vontade inicial das cidades do século XVII, com a aplicação do conceito da Planta Baixa Especulativa,² em prolongar ao máximo possível o território construído das cidades, cedo se tornou no maior problema urbano contemporâneo.

A cidade aumentava de tamanho, enquanto que a sua natureza e finalidade eram esquecidas. A mobilização de produtos, o rápido intercâmbio, a aplicação da lei do crescimento urbano da economia capitalista, caracterizadores do período da Revolução Industrial, determinam um novo entendimento da escala de tempo-espaço, factor que contrariava todo o ambiente, físico e organizativo, dos centros urbanos antigos. Pela primeira vez é instaurada a consciencialização dos problemas urbanos e dos seus centros antigos, uma vez que até então se inseriam no ambiente descontrolado das cidades em desenvolvimento. Quando a estratégia urbana passa de querer actuar nos limites exteriores vazios, para actuar no espaço edificado consolidado, o debate gera-se no modo de considerar as cidades antigas e seus centros, compreendidos pela muralha, e as periferias urbanas desprovidas de planeamento, que cresciam no exterior das muralhas, com “casas novas e precárias, misturadas às fábricas, que se tornam inabitáveis pela insuficiência dos espaços públicos e dos serviços higiénicos elementares: aquedutos, esgotos, escoamento dos lixos”.³ Relativamente ao centro antigo da cidade, as opiniões

2 Numa intensificação progressiva do uso do solo e falta de consideração na “diferenciação funcional ente os bairros residenciais, industriais, comerciais e cívicos”, Mumfor, Lewis, *op. cit.*, p.456.

3 Benevolo, Leonardo, *A cidade na história da Europa*, Lisboa: Editorial Presença, 1995, p.182. (trad. Maria Jorge Figueiredo).

dividem-se, por um lado os que entendiam a sua demolição uma vez que “obstaculizan la formación de la ciudad moderna [por outro lado os que consideravam que se deveria] preservarlos en justa coherencia con una cultura ilustrada que hace del historicismo un valor moderno”.⁴

Do século XIX até ao século XX, as estratégias urbanas que se iam destacar, compreendiam planos de articulação e hierarquia do território, geométricos, influenciados pelo conhecimento dos engenheiros e militares, confiantes na aplicação do conceito de redes urbanas, que se demarcavam desde a construção territorial à configuração das infra-estruturas. Confirmada a impossibilidade de adaptação territorial dos centros antigos face à cidade moderna, em 1850 presenciamos à afirmação da postura do Barão Haussmann (1809-1891) na cidade de Paris, como representativa de modelos que posteriormente caracterizariam as cidades modernas. O método “Haussmanniano”, como designa Françoise Choay,⁵ iria ser mais tarde considerado em estratégias urbanas por toda a Europa e fora de seus limites, pela capacidade que este apresentava na sistematização e racionalização da cidade segundo uma estratégia urbana, que sobrepunha ao conjunto edificado existente, um sistema planimétrico triangular (que permitia a maior extensão das vias com comércio) que compreendia os conjuntos heterogéneos da cidade num mesmo plano global de intervenção; por substituir a muralha medieval por um sistema hierarquizado de vias que no limite, conectavam Paris com as restantes cidades circundantes; e pelo facto de se representar como um plano capaz de traduzir a modernidade urbana pretendida.⁶

Dos exemplos que seguiram a sua teoria salientamos, a cidade de Lyon nos domínios do perfeito Claude-Marius Vaisse (1799-1858); o plano do burgomestre Jules Anspach (1829-1879) para a cidade de Bruxelas; o plano urbano de Giuseppe Poggi (1811-19019) para a cidade de Florença; a construção do Ring de Otto Wagner (1841-1918) para Viena; o plano de ampliação da cidade de Barcelona por Ildefons Cerdá (1815-1876); as grandes obras públicas e a primeira rede metropolitana de Londres definidas por Joseph Bazalgette (1819-1891); o plano para a cidade de Colônia de Joseph Stubben (1845-1936); e o plano urbano para a cidade de Estocolmo de Albert Lindhagen (1823-1887).

A distinção de contextos urbanos, relativamente ao método aplicado em Paris, veio permitir que, do conjunto das propostas anteriormente referidas se destaque, o plano para a cidade de Viena e para a cidade de Barcelona, pelo simples facto de considerarem o centro antigo das cidades na sua base

4 Gracia, Francisco, Construir en lo construido. La arquitectura como modificación. Hondarribia: Nerea, 2001, p.27.

5 Choay, Françoise, “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”, in Ramos, Ángel (dir.) Lo Urbano, Barcelona: Edicions UCP, 2004, p.64.

6 Cf. Choay, Françoise, Op.cit.

conceptual. Ainda que as considerações adoptadas pelas duas cidades em questão, fossem distintas, em ambos os casos verificamos o isolamento da cidade antiga relativamente à nova cidade, em Barcelona, a cidade antiga fica isolada no ensanche, e em Viena fica isolada pelo Ring urbano.

O modelo das estruturas generativas, proposto por Cerdá para a nova cidade de Barcelona, capaz de adaptar a cidade antiga às novas técnicas⁷ permite, que com a destruição da muralha, a cidade antiga, apesar de não estabelecer continuidade com a nova malha urbana, conserve a identidade original do seu território. Segundo Sóla-Morales, “una de las zonas más ricas de Barcelona es la frontera entre el Ensanche y el Casco Antiguo”.⁸

Numa posição oposta, para a cidade de Viena, Otto Wagner demonstra a sua vontade de preservar o passado, defendendo que se deveria conservar de forma adequada o património existente, conferindo-lhe a faculdade de se adaptar às necessidades modernas. No entanto, tal vontade não se viria a concretizar, uma vez que a construção do Ring, com a sua artéria circular formalizada no sítio das muralhas, isolava ainda mais o centro histórico da restante malha urbana. Com tal aspecto, podemos afirmar que na cidade de Viena estaria a ser definido o primeiro centro histórico como o entendemos na actualidade, distinguido da parte moderna da cidade pela via de circulação urbana.

O desenho da cidade liberal, como refere Ramón Lúcio,⁹ se por um lado permitia um crescimento urbano contínuo, por outro lado assumia a criação de espaços urbanos distintos. A cidade antiga, a zona de expansão planeada, e as periferias suburbanas periféricas, inseridas na hierarquização do sistema viário.

O constante crescimento urbano, faz com que na estrutura urbana se inicie uma fase de desconstrução espacial, reforçada pelo conflito entre a sociedade e o espaço urbano construído.

O debate da segunda metade do século XIX e dos primeiros decénios do século XX, compreende o natural confronto com a cidade antiga, o equilíbrio entre o domínio público e privado, e a contínua vontade de considerar a cidade como meio de se “atingir a perfeição da existência humana, no mundo industrializado”.¹⁰ A desconstrução dos processos evolutivos da cidade e da sua população urbana, com posturas de indiferença perante a tentativa de se reformular o ambiente urbano, cultural e social, eram opostos a uma certa vontade de corrigir aspectos herdados da cidade pós-liberal, em medida

7 C.f, Choay, Françoise, “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”, in Ramos, Ángel(dir.) *Lo Urbano*, Barcelona: Edicions UCP, 2004.

8 Morales, Manuel Sóla, “Contra el modelo de metrópolis universal”, in Ramos, Ángel(dir.) *Lo Urbano*, Barcelona: Edicions UCP, 2004, p.103.

9 Lucio, Ramón López de. *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, València: Universitat de València, 1993, p.20.

10 Benevolo, Leonardo, *op. cit.*, p.212.

determinados pela especialização da “urbanística” como disciplina especializada, como refere Benévolo.¹¹

Neste contexto de transição, é com Gustavo Giovannoni (1873-1947),¹² que se gera a nova conceptualização de património urbano, posicionando-se o valor do objecto enquanto parte integrante de um sistema. Expandindo a teoria de Camillo Boito (1834-1914), baseada na necessária conservação do edificado para a conseqüente sobrevivência da cidade, constatamos em Giovannoni, uma atribuição de valor social e físico ao tecido urbano antigo, à semelhança das posturas de Ruskin (1819-1900); reconhecendo-se igualmente a dimensão estética do aglomerado defendida por Viollet-le-Duc (1814-1879) e mais tarde pelo Austríaco Camillo Sitte (1843-1903),¹³ que considera os espaços existentes, os momentos principais para a necessária reavaliação urbana. Afirmava-se a importância compreendida no “como se faz”, mediante a noção de escala, antecipando o que viria a ser mais tarde as políticas de protecção desenvolvidas por toda a Europa, e que seriam objectivadas na reconhecida “Carta de Veneza”¹⁴ datada de 1964.

As cidades do século XX, desde o futurismo até ao movimento moderno, caracterizavam pela recusa aos elementos do passado, “rechazo del pasado, de la calle, del suelo, de la unidad espacio-tiempo, de la tríade albertiana”.¹⁵

Até à Segunda Guerra Mundial, presenciamos a passagem do modelo de cidades industriais para as extensas áreas metropolitanas difusas, desprovidas de uma estratégia global de acção, onde apenas era considerada a coordenação das suas funções urbanas, associadas à ampliação da noção de território e à diminuição da noção de tempo. Este período caracteriza-se, pela participação mais activa dos arquitectos racionalistas, no debate das cidades dispersas, pela institucionalização da disciplina de planeamento urbano e aperfeiçoamento dos modelos de intervenção nas cidades. A vontade subjacente, determinada na resolução dos problemas urbanos Europeus fixa, por um lado o momento máximo da afirmação cultural e artística no domínio da arquitectura e do planeamento, e por outro lado a ruptura com as tradições culturais das cidades, ao estabelecer uma base conceptual global, possível de

11 *Ibid.*

12 Arquitecto, urbanista, crítico de história, seguidor de C. Boito. Veja-se Giovannoni, Gustavo. *Vecchie Città ed Edilizia Nuova*, Milano: CittàStudi, 1995.

13 Arquitecto e historiador de arte austríaco, criador de reflexões e estratégias muito em volta do urbanismo. Veja-se o livro, “Construção das Cidades Segundo seus Princípios Artísticos”.

14 “Carta de Veneza”, *Cadernos de Sóciomuseologia*, nº15, 1999, p. 105. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/viewFile/334/243>, acedido 2010.

15 Pavia, Rosario, “El miedo al crecimiento urbano”, in Ramos, Ángel (dir.) *Lo Urbano*, Barcelona: Edicions UCP, 2004, p.112.

ser aplicada em qualquer parte do território. Verifica-se um necessário distanciamento crítico ao legado passado, numa oposição com o recurso a modelos funcionais.

O debate volta-se a centrar na importância do papel da cidade e da arquitectura urbana, agora como factores fundamentais a considerar nas novas estratégias urbanas. As estratégias Alemãs de “Zonificação” do território, e as estabelecidas nos Congressos Internacionais de Arquitectura, pelo Movimento Moderno.

O modelo de “Zonificação” do território, apesar de se apresentar como um eficaz instrumento de controlo global da cidade, em seus princípios, mais ordenada e especializada por zonas específicas, e de assegurar a estabilidade dos preços do solo, na compatibilização de áreas distintas e preservação do carácter dos neighbourhoods, como refere Franco Mancuso,¹⁶ restringia o tipo de estrutura a ser construída, de forma a contrariar os desperdícios urbanos, através da limitação das zonas da cidade de acordo com uma determinada função. Tal aspecto, contrariava a necessidade de uma certa flexibilidade e reorganização a aplicar nos centros antigos das cidades, uma vez que era no seu carácter funcional diverso, que se encontrava a sua valorização espacial.

Por outro lado, nas propostas de intervenção do movimento designado por “Arquitectura Moderna” surgiam, princípios (igualmente), distintos às doutrinas da cidade tradicional. Este movimento, como refere Leonardo Benevolo, “aproveita com extrema oportunidade o momento em que vários fios a reatar se encontram desatados e disponíveis: o esgotamento da pesquisa pictórica pós-cubista, o desejo de uma nova integração de valores após a tragédia da I Guerra Mundial, os grandes programas de reconstrução do pós-guerra, o início de uma compreensão científica dos comportamentos individuais e colectivos”.¹⁷

O movimento moderno tentou através dos manifestos de Le Corbusier, Sant’Elia e Léger, alcançar uma nova estética para a cidade contemporânea. Porém os modelos urbanos propostos, se por um lado se caracterizavam pela sua alienação, desorientação de comunidades, à imagem de uma cidade sem qualidade,¹⁸ por outro “el miedo al crecimiento [urbano] ha impedido analizar el carácter de la periferia urbana, aceptándola como presencia, como nueva y emergente condición metropolitana”.¹⁹ Na sua essência, o que aqui estava adjacente era estabelecer-se o distanciamento entre a cidade antiga e a nova cidade localizada no exterior coordenada por novas regras funcionais e arquitectónicas. Desta forma, o documento criado em 1933 no IV Congresso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), a “Carta de Atenas”,²⁰ entre

16 Mancuso, Franco. *Las experiencias del Zoning*, Barcelona: [s.e.], 1980, pp. 16-17.

17 Benevolo, Leonardo, *op. cit.*, p.216.

18 Cf. Pavia Rosario, *Op.cit.*, p.113.

19 Pavia Rosario, *Op.cit.*, p.107.

outras especificidades contempla a demolição dos tecidos urbanos antigos da cidade evocando ideologias higienistas, em prole de uma modernidade urbana, que favorece os espaços livres verdes e ganhos solares, reflectidos numa suposta melhoria de vivência dos habitantes.

No entanto, ao analisarmos a Carta de Atenas de 1933, verificamos uma postura algo contida face à substituição dos valores urbanos dos centros históricos, uma vez que refere no Art.^{965º}: que “(...) os valores arquitectónicos devem ser salvaguardados (...)”; e no Art.^{967º}: que “(...) poderá ser encarado, em casos excepcionais, a transplantação total de elementos incómodos pela sua situação mas que merecem ser conservados, pelo seu alto significado estético ou histórico”.²¹

Neste contexto, destacamos a presença de Ézio Bonfanti (1937-1973).²² Em “Arquitectura para los Centros Históricos”,²³ torna-se interessante a sua abordagem, quando associa os defensores da cidade moderna e os conservadores da cidade histórica, a uma mesma postura base — a do compromisso impossível entre os tempos que se vivem e os tempos históricos.²⁴ Segundo o autor, o dilema continuava a residir na pergunta: Reconstruía-se a cidade ou construía-se uma nova cidade? De facto, a necessidade de reconstrução maciça do pós-guerra, levou ao (re)surgimento de posturas distintas; e verificou-se ainda paradoxalmente que certas cidades destruíram algumas das zonas consolidadas em maior escala que a própria Guerra, ainda pautadas pela presença dos princípios da “Carta de Atenas” de 1933.

A transição dos anos 40 para os anos 60, representou um dos momentos charneira na história dos centros históricos, sobretudo em contexto Italiano. Defende-se que o enriquecimento da cidade antiga estaria na acção de uma modernidade sensível a um ambiente tradicional, numa crítica aos modelos racionais que até então se afirmavam. Neste contexto, como refere Françoise Choay²⁵, surge a reflexão crítica do já referido Giovanonni relativamente às grandes redes de comunicação e telecomunicação, considerando-as instrumentos capazes de serem explorados para a diminuição da densificação das cidades. Ou seja, para a construção da nova sociedade, teria que existir uma necessária dialéctica entre as escalas de ordenamento, a territorial e a local. Para Giovanonni, é no estudo do tecido urbano dos centros históricos que se revela uma escala de proximidade com o que pode servir de princípio

20 CIAM, A Carta de Atenas, [s.l.], [s.e.], 1941.

21 *Ibid.*

22 Arquitecto italiano. Da sua biografia poder-se-á destacar “Scritti di architettura”.

23 Bonfanti, Ezio. “Arquitectura para los Centros Históricos”, in: AAVV. “Arquitectura Racional”, Madrid: Alianza, 1979.

24 Capitel, Antón. *op. cit.* pp.40,41.

25 Choay, Françoise, *op. cit.*, p.69.

gerador e regulador das novas implantações, desde que o destino previsto para esses espaços seja compatível com a sua morfologia.

Esta adjacente complementaridade entre a acção moderna, ainda que sensível, ao ambiente tradicional, levantaria questões pertinentes, uma vez que se poderia estar a proporcionar um conseqüente desaparecimento dos valores do edifício. A prevalência do valor “histórico” relativamente ao “artístico”, defendida pelo referido Giovannoni, foi considerada por Roberto Pane (1897-1987)²⁶ factor de desaparecimento dos valores do edifício, ao que contrapõe com a ideia de ser necessária uma alternativa, fundada na valorização da funcionalidade e estética do edificado, inserido num contexto histórico segundo uma metodologia de acção de “caso a caso”. Mais que reconstrução, operara-se neste período de tempo numa reinvenção urbana, alheia a uma verdadeira discussão sobre a intervenção na cidade histórica, para lá de vertentes ideológicas opostas (i.e. as dos que defendiam a inserção de arquitectura moderna apenas nas periferias urbanas, e as daqueles que defendiam a aplicação da nova arquitectura em contextos históricos).

Esta fase temporal é marcada pela mutação da temática dos CIAM, quando em Hoddesdon no ano de 1951, o VIII CIAM reflecte sobre o tema “The Heart of the city”. A realização deste congresso, vem confirmar a dúvida na eficácia do modelo urbano racional, aplicado em espaços de centro histórico. As categorias funcionais da Ville Radieuse, morar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, e circular, mutavam para as categorias “fenomenológicas compreendidas na, família, casa, rua, bairro, cidade”.²⁷ A solução, proposta pelos CIAM, passaria por aplicar uma estratégia de Recentralização urbana, ou seja, de renascimento do “coração” da cidade. Tal renascimento estabelecia-se segundo certos princípios racionalizados, semelhantes às propostas funcionais anteriores; privilegiar o peão em relação ao automóvel; desenvolver espaços de qualidade arquitectónica; criar eventos promotores de encontros humanos; assim como educar a sensibilidade da população urbana. No entanto, neste modelo, o conceito de “coração da cidade” não estava implícito ao espaço geográfico correspondente ao centro histórico, mas sim, aos vários centros funcionais do território. Notámos a crítica de Rogers ao modelo da Recentralização urbana, quando apela para a necessária procura de um método que sintetize a diversidade dos tempos, o sentido do lugar, e que se repense os problemas de circulação face às qualidades do centro antigo.²⁸

26 Arquitecto e professor de história, italiano, é considerado como um perito na restauração arquitectónica. Das sua vasta obra cita-se a “Città antiche edilizia nuova”

27 Frampton, Keneth. Sert, Josep, “Centros para la vida de la comunidad”, in Rogers, Ernesto Nathan. Sert, Josep. Tyrwhitt, Jaqueline, El corazón de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad, Barcelona: Editorial Científico-Média, 1955, pp.3-16.

28 C.f Rogers, Ernesto Nathan. Sert, Josep. Tyrwhitt, Jaqueline, El corazón de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad, Barcelona: Editorial Científico-Média, 1955, pp.69-73.

Neste seguimento a importância da presença de Sir James Maude Richards torna-se evidente, quando observa que a conservação do carácter do lugar é fundamental para a sobrevivência das cidades, defendendo que a função do arquitecto devia ser a de quem reforça o carácter do espaço existente, através da adequada inserção de novos elementos arquitectónicos, com linguagem do tempo presente, nunca imitando o passado mas respeitando-o.²⁹

Tais aspectos afirmaram-se na sua totalidade com a criação da “Carta de Veneza”³⁰ em 1964, um documento Internacional sobre a Conservação e Restauro dos Monumentos e sítios que, ao contrário da Carta de Atenas (1931) cujos princípios centravam-se meramente no Monumento Histórico, propunha uma relativização dos valores do conjunto urbano e, implicitamente, a ponderação do património urbano no (conceito do) monumento a preservar. O avanço da “Carta de Veneza” centrou-se na contemplação do conceito de monumento histórico não só referente “(...) às criações arquitectónicas isoladas, mas também aos sítios, urbanos ou rurais.”³¹

O debate urbano dos anos 60, determinava-se segundo conceitos mais amadurecidos, porém algo contraditórios, como a postura de Aldo Rossi (1931-1997) relativamente à de Bruno Zevi (1918-2000). Em “A Arquitectura da cidade”³² Rossi, afastou-se da postura, do anteriormente referido Roberto Pane, ao debruçar-se sobre a cidade como “(...) a memória colectiva dos povos; e como a memória está ligada a factos e a lugares, a cidade é o ‘locus’ da memória colectiva”;³³ empreendendo uma postura sobre as suas entidades — a do Monumento e da massa edificada. Para Rossi, a figura do “Tipo” definia o conceito de “locus urbano” como a consideração dos “(...) modos construtivos de cada cidade”³⁴ e a valorização do “Lugar” e da memória colectiva como elemento de transformação do espaço urbano surgiam numa reciprocidade entre o “tipo” edificado e a “morfologia” urbana, em que os tipos edificados eram adjacentes à transformação urbana, e eram considerados como monumentos. Da posição de Rossi podemos referir, que por um lado considerava que as cidades antigas deveriam ser tratadas como museus urbanos, e por outro lado, nas grandes cidades modernas os monumentos antigos determinam-se como pontos característicos das cidades e seriam rodeados por uma composição urbana da época presente.³⁵ E ainda presenciar à sua vontade de compreender a criação das novas propostas urbanas “atemporais”.³⁶

29 C.f. Richards, James, “Elementos velhos e novos no coração da cidade”, in *op. cit.* . Rogers, Ernesto Nathan. SERT, Josep. TYRWHITT, Jaqueline, pp. 60-66.

30 “Carta de Veneza”

31 Aguiar, José. Cor e cidade histórica. Porto: FAUP publicações, 2002, p.85.

32 Rossi, Aldo. A arquitectura da cidade, Lisboa: Cosmos, 2001.

33 *Ibid.*

34 Capitel, Antón. *Op.Cit.*, p.44.

35 C.f Rossi, Aldo. “Qué hacer com las viejas ciudades?”, in Rossi, Aldo, Para una arquitectura de tendencia. Escritos: 1956-1972. Barcelona: Gustavo Gili, 1977, pp. 227-230.

No entanto, é na postura de Bruno Zevi que a arquitectura urbana assume uma dimensão de referência, uma vez que Zevi criticava qualquer tipo de tentativa de inserção neutra de linguagens contemporâneas em ambiente histórico pré-existente, não acreditando nessa mesma reconciliação; opunha-se a soluções do tipo clássico de cariz moderna, assim como a soluções arquitectónicas contemporâneas de má qualidade; admitia que a única forma de controlar a má qualidade arquitectónica, seria através da análise rigorosa dos projectos aplicados, ao invés da aplicação de leis gerais, indefinidas. Para a necessária continuidade do edificado nos centros históricos, era necessário, como defendia Zevi, que os arquitectos conhecessem a história do centro e dos seus edifícios, para neles aplicarem uma estratégia nova inteligente.³⁷

Estamos na época em que o debate e a consequente consciencialização de que se devia proceder a uma interligação dos tempos (o de intervenção e o da preexistência) se afirma de forma mais premente.

O início da década de 70, representou o momento charneira da afirmação de obras especificamente centradas na “construção do espaço da cidade”,³⁸ onde publicações como a de Kevin Lynch: *The Image of the City* (1960), de Gordon Cullen: *Townscape* (1961), de Christopher Alexander: *The city is not a tree* (1965), de Aldo Rossi: *L'Architettura della Città* (1966), de Gregotti: *El Territorio de la Arquitectura* (1966), Ludovico Quaroni: *La Torre de Babele* (1967), entre outros, iriam contribuir para a reflexão em torno do necessário confronto de “fazer cidade” repensando no papel da “arquitectura urbana” na sua “nova dimensão figurativa de intervenção no território”,³⁹ uma vez que “sob o ponto de vista da arquitectura urbana não pode haver edifício que não faça cidade ou seja, não há tipologia que não esteja, por estrutura, penetrada por uma morfologia urbana”.⁴⁰

A década de 70 caracterizou-se por propostas que determinariam intervenções futuras e conceitos ainda hoje aplicáveis. Referimo-nos, nomeadamente, à definição de posturas de “Reabilitação urbana”, onde destacamos a proposta para a cidade de Bolonha (1969)⁴¹ da autoria de Pier Luigi Cervellati (1936 —)⁴² e Roberto Scannavini (?),⁴³ onde segundo Cervellati o problema

36 C.f Montaner, Josep Maria, *Sistemas arquitectónicos contemporâneos*, Barcelona: Gustavo Gili, 2009.

37 C.f. Zevi, Bruno, “Contro ogni teoria dell’ ambientamento”, in Zevi, Bruno, *Il linguaggio moderno dell’architettura*, Torino: Giulio Einaudi, 1973. pp. 188-192.

38 Portas, Nuno, *A cidade como arquitectura*, 3ª edição, Lisboa: Livros Horizonte, 2007 (1969), p.13.

39 Portas, *op. cit.*, p.14

40 Portas, *op. cit.*, p.15.

41 Cervellati, Pier. Scannavini, Roberto. *Bolonia: Política y Metodología de la Restauración de Centros Históricos*, Brcelona: Gustavo Gilli, 1976.

42 Arquitecto italiano, interventivo nas práticas de planeamento urbano. Da sua obra destaca-se: “*Bolonia: Política y Metodología de la Restauración de Centros Históricos*”.

43 Arquitecto italiano que colaborou com Cervellati na criação do plano para a cidade de

dos centros antigos era associável à estratégia de planificação global, levando-nos a considerar o problema “(...) da forma urbana na sua totalidade, analisando-a como uma organização dialéctica, entre a permanência de instalações e organismos originais e as suas sucessivas alterações morfológicas”.⁴⁴ Tal postura pôs fim a intervenções de cariz estático, que conservam o centro antigo sem atender às questões sociais aliadas ao edificado físico e aos problemas da restante cidade.

A década de 70 é ainda caracterizada pela institucionalização das novas Cartas e Convenções internacionais sobre o património urbano, nas quais gostaríamos de salientar, a Carta Europeia do Património Arquitectónico (“Carta de Amesterdão”, 1975⁴⁵), onde a ideia de “conservação integrada” propiciou “(...) a introdução de arquitectura contemporânea em áreas antigas quando o contexto existente, as proporções, as formas, a disposição dos volumes e a escala, sejam integralmente respeitados.”;⁴⁶ A Recomendação sobre a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e da sua Função na Vida Contemporânea, UNESCO (1976), e a Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, Granada, Concelho da Europa (1985).

2. A cidade contemporânea.

Do que fora descrito anteriormente, interessarnos-ia referir, que em grande medida encontrava-se, e eventualmente encontra-se, institucionalizado um certo modelo de reabilitação de centros históricos. No entanto, essa institucionalização tende a adoptar modelos de intervenção globais, que na sua maioria esquecem os factores que não se adaptam às suas intenções construtivas. De certa forma o que se viria a observar desde os anos 80 até a actualidade é caracterizado por uma indefinição, de valores e da noção de localização de uma linguagem no espaço-tempo.

A nova condição global da cidade, permite que se levantem novas questões de reabilitação, segundo princípios que compreendem realidades distintas das dos centros antigos. A descontinuidade urbana, o desenvolvimento das tecnologias e sistemas virtuais, e a desconfiguração dos dispositivos territoriais, permitem compreender que o processo de reabilitação já não mais faz sentido apenas focado aos centros históricos, mas antes a todos os centros (também eles já históricos) que compõem a cidade contemporânea. A sobreposição de

Bolonha. Destaca-se do autor o livro: “La Storia Verde DI Bologna: Strutture, Forme E Immagini DI Orti, Giardini E Corti”.

44 Ibid (pp.18,19).

45 Disponível em: <http://5cidade.files.wordpress.com/2008/03/cartaeuropeiadopatrimoni-oarquitectonico.pdf>, acesso 2010.

46 Carta Europeia do Património Arquitectónico, (Cit in: Aguiar, José *et al.*, *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional*. Instituto Nacional de Habitação & Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa, 2006, p.89.

informação no território urbano edificado, permite-nos verificar que o fenómeno de crescimento urbano se está a alterar, e que o papel da arquitectura nesse fenómeno, está a ocupar um lugar de referência nas cidades actuais.

Uma das maiores dificuldades do urbanismo contemporâneo, como refere Rosario Pavia, encontra-se na falta “de comprensión de la distancia entre el plan y la actuación edificatoria”.⁴⁷ Ou seja, a desconsideração do urbanismo pela arquitectura que revela uma das fragilidades contemporâneas.

A análise operada no capítulo anterior, permitiu demonstrar que nos planos de expansão urbana compreendidos entre o século XIX e XX, e em alguns planos gerais aplicados no período de entre guerras, a qualidade da estratégia urbana era claramente expressa através dos elementos edificados. Tal aspecto contrapõe o urbanismo actual que se assume pela sua dimensão técnica e quantitativa, que se debruça na análise de índices, gráficos e números estatísticos, de forma a garantir a qualidade da estratégia proposta.

Em certo sentido, permite-se entender que a cidade, apropriando as palavras do arquitecto Nuno Portas, “precisa cada vez mais de arquitectura”,⁴⁸ no sentido de uma “re-colocação da arquitectura no processo de transformação do território”⁴⁹ contemporâneo, e que as ideologias actuais recorrem “a calidad de las áreas centrales [para que esta] sea extendida y reproducida en las múltiples periferias”.⁵⁰ Ou seja, volta-se ao modelo do “Heart of the city” dos CIAM, paradoxalmente, para qualificar a periferia da cidade contemporânea.

O tema da cidade difusa, de Rem Koolhaas, caracterizada pela expansão territorial das grandes cidades sem uma definição de limite, apresenta a actual tónica da reflexão urbana. Uma vez que o território difuso distancia-se do controlo dos planos urbanos. O tempo dos planos, o seu método, procedimento e premissas de intervenção, (ligadas à arquitectura) são insuficientes para combater os problemas dos territórios actuais e da sua sociedade.

Existem no entanto factores que surgem na actualidade, que podem servir de elementos de reflexão futuras. Primeiramente, o fenómeno da inflação demográfica dos últimos anos com o processo de edificação do território a diminuir, permite-nos que, teorias como as “Shrinking cities” de Philipp Oswalt, possam se afirmar como o novo modelo de reflexão futura.

Para Philipp Oswalt, as cidades em encolhimento também exigem renovação, e pelo facto de se tornarem mais pequenas, (não reduzindo a sua importância), necessitam de modernização e inovação.⁵¹ Refere que, se no século XX os problemas das cidades se centravam no abandono e vazio dos

47 Pavia Rosario, Op.cit.,p.108.

48 Portas, Nuno. A cidade como arquitectura, Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p.16.

49 *Ibid.*,p.16

50 PAVIA, Rosario, Op.cit, p.109.

51 Oswalt, Philipp, “Shrinking cities”, in AAVV, Arq./a, N°92-93, Maio/Junho, 2011, pp. 24-27.

edifícios industriais e a habitação de densidade média e alta. No século XXI, o processo de desurbanização irá afectar cada vez mais os subúrbios e as municipalidades⁵².

O caminho será de retorno, o debate que preencheu os últimos 200 anos desde a industrialização até à actualidade, conferido ao problema dos centros urbanos antigos, será no século XXI direccionado para o problema das periferias. É de notar, que apesar de na actualidade se encontrarem num processo de desertificação e aposta de estratégias de dimensão oposta à sua morfologia, os centros das cidades, detêm características que os fazem valorizar perante as periferias urbanas. A dimensão temporal e morfológica do centro antigo da cidade, permite que este consiga combater problemas ligados com a alienação espacial, e perda de identidade, dos habitantes urbanos. As periferias, constituídas à escala global, tornam-se lugares dispersos, na sua dimensão temporal e mental. Tal factor permite concluir que os problemas que se avizinham das periferias urbanas, necessitarão de estratégias territoriais, muito mais elaboradas e de compreensão complexa, do que as especuladas anteriormente nos centros das cidades.

Na certeza de que as cidades vão encolher, o tema da importância da arquitectura nos processos de (re)urbanização e reabilitação do território contemporâneo, volta a ser necessário. Para a temática em análise, segundo o olhar contemporâneo, a tónica aplicada na arquitectura será fundamental para a criação dos novos layers urbanos. A sobreposição estratégica dos novos layers, em ambientes urbanos consolidados, deverá compreender a cidade como unidade e o centro antigo enquanto estrutura urbana. Perante a ausência de zoom estratégico, torna-se necessário que no geral, e não só em casos notáveis se dê a passagem da escala do quarteirão/objecto para a de cidade, fomentando uma compreensão global de um sistema urbano composto por âncoras territoriais, que se complementam e desenvolvem. É necessária a criação de verdadeiras estratégias urbanas de cidade, assentes na construção de novos tecidos urbanos, sobrepostos a edificado existente, que compreendem a história local e a relacionam com a contemporaneidade.

Relativamente aos objectos edificados, perante a dualidade respeito/reposição ou demolição/nova construção, a intervenção compreenderá a construção de linguagens contemporâneas, que deverão sustentar-se igualmente numa visão global, considerando aspectos como a escala de intervenção, e a eventual reposição ou reinterpretação da própria função do edifício.

Em suma, o resultado será um gesto que compreenda a reposição de valores, não apenas pertencentes a um passado, mas a uma contemporaneidade e futuro. Proferindo as palavras do arquitecto Fernando Távora “o passado (...) vale muito, porém é necessário observá-lo, não em si mesmo, mas em

função de nós próprios (...) para acrescentar ao passado algo de presente e algumas possibilidades do futuro”.⁵³

Relativamente à actualidade, interessa também não esquecer que cada vez mais se projecta, numa condição global, para uma população flutuante que acentua a necessidade de debate com o repensar dos mecanismos, modelos interventivos, estratégias que contrariem a fragmentação (urban sprawl), a diluição dos limites (rurubano) ou ainda a perda de identidade (não lugares); dinâmicas, políticas, decretos de lei, determinados para cidades do país. Neste sentido será também importante levar o zoom de reflexão a território nacional, analisando o potencial de relação entre cidades, centro e periferia, assim como a própria condição das cidades de diferentes dimensões, actualmente abandonadas a uma mera lógica de competição urbana. O necessário renascimento da nossa urbanidade e qualidade de vida global futura depende da capacidade que tivermos em permitir a continuidade deste debate ao longo das próximas décadas.

Referências bibliográficas

- Aguiar, José (2002), *Cor e cidade histórica*, Porto, FAUP publicações.
- Benevolo, Leonardo (1995), *A cidade na história da Europa*, Lisboa, Editorial Presença.
- Bonfanti, Ezio (1979), “Arquitectura para los Centros Históricos”, in AAVV. “Arquitectura Racional”, Madrid, Alianza.
- Cervellati, Pier. Scannavini, Roberto (1976), *Bolonia: Política y Metodología de la Restauración de Centros Históricos*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Choay, Françoise (2004), “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”, in Ramos, Ángel (dir), *Lo Urbano*, Barcelona, Edicions UCP.
- Frampton, Keneth. Sert, Josep (1995), “Centros para la vida de la comunidad”, in Rogers, Ernesto Nathan. Sert, Josep. Tyrwhitt, Jaqueline, *El corazón de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad*, Barcelona, Editorial Científico-Média.
- Giovannoni Gustavo (1995), *Vecchie Città ed Edilizia Nuova*, Milano, cittastudi.
- Gracia, Francisco (2001), *Construir en lo construido. La arquitectura como modificación*, Hondarribia, Nerea.
- Lucio, Ramón Lopez de (1993), *Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX*, Valencia, Universitat de València.
- Mancuso, Franco (1980), *Las Experiências del Zoning*, Barcelona: [s.e].
- Montaner, Josep Maria (2009), *Sistemas arquitectónicos contemporaneos*, Barcelona, Gustavo Gili.

53 Roca, Javier (dir). *Renovación, Restauración y Recuperación arquitectónica y urbana en Portugal*, Granada: Universidade de Granada, 2003, p.104.

- Morales, Manuel Sóla (2004), "Contra el modelo de metrópolis Universal", in Ramos, Ángel (dir), *Lo Urbano*, Barcelona, Edicions UCP.
- Mumford, Lewis (1982), *A cidade na História. Suas origens, transformações e perspectivas*, Brasília, Martins Fontes.
- Oswalt, Philipp (2001), "Shrinking cities", in AAVV, *Arq./a*, N°92-93, Maio/Junho, pp. 24-27.
- Pavia, Rosario (2004), "El miedo al crecimiento urbano", in Ramos, Ángel (dir). *Lo Urbano*, Barcelona, Edicions UCP.
- Portas, Nuno (2007), *A cidade como arquitectura*, 3ª edição, Lisboa, Livros Horizonte.
- Roca, Javier (dir.) (2003), *Renovación, Restauración y Recuperación arquitectónica y urbana en Portugal*, Granada, Universidad de Granada.
- Rogers, Ernesto Nathan, Sert, Josep (1995), *Tyrwhitt, Jaqueline. El corazón de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad*, Barcelona, Editorial Científico-Média.
- Rossi, Aldo (2001), *A arquitectura da cidade*, Lisboa, Cosmos.
- Rossi, Aldo (1977), *Para una arquitectura de tendencia*, Escritos: 1956-1972. Barcelona, Gustavo Gili.
- Zevi, Bruno (1973), *Il linguaggio moderno dell'architettura*, Torino, Giulio Einaudi.

Implementação do Plano Diretor na função social da propriedade urbana

O Plano Diretor de Maceió, Brasil

Andrea Pacheco Pacifico

Centro Universitário Cesmac (apacifico@hotmail.com)

Henrique Fernandes Campos

Centro Universitário Cesmac (henrique_fc14@hotmail.com)

Resumo

A presente pesquisa, realizada entre 2009 e 2010, avaliou a implementação do Plano Diretor (PD) de Maceió (Brasil), uma cidade com pouco menos de um milhão de habitantes e caracterizada por amplas desigualdades econômicas e sociais, para descobrir se este instrumento de política pública tem efetivamente sido utilizado para atender a função social da propriedade urbana, conforme preconizado pelos artigos 182 e 183 da Constituição do Brasil de 1988 (CR/88). Os artigos supracitados rezam que o PD é uma legislação municipal que determina os vetores da urbanização, desde que embasado na função social da cidade e, conseqüentemente, da propriedade. O PD de Maceió prescreve as diretrizes para o crescimento e o desenvolvimento da cidade, conforme as peculiaridades locais.

A Função Social do PD é revelar como, onde, porque e o que deve crescer e desenvolver-se, coadunando-se com a realidade social para, assim, atingir o bem-estar coletivo e o equilíbrio entre o interesse particular e o interesse coletivo. Esse conjunto deverá culminar no desenvolvimento humano organizado, conforme as necessidades dos habitantes locais e evitando beneficiar tão somente as elites dominantes e o capital financeiro locais. Logo, o PD de Maceió é uma política pública, ou seja, uma atividade do Estado com o fim de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, por meio de uma norma que busca organizar o crescimento da cidade, adaptando as peculiaridades sociais, culturais, históricas e geológicas ao seu texto, para atender aos interesses coletivos. Assim, sua criação necessitou de um estudo prévio das informações básicas necessárias para a sua elaboração, qual seja, o Documento de Informações Básicas (DIB). O PD de Maceió determina com certa exatidão a melhor maneira de crescimento da cidade, por meio das diretrizes a serem seguidas para atingir o interesse coletivo e, portanto, a sua função social. Infelizmente, o PD de Maceió não define o que seria a função social, mas apenas apresenta os critérios que as

propriedades obedecerão para alcançá-la. A respectiva legislação municipal possui instrumentos que se concretizam com a intervenção Estatal na propriedade, para fazer valer a função determinada por lei, aplicando às propriedades suas imposições legais, para que se coadunem com os interesses coletivos. Isso demonstra a preocupação do Estado com o cumprimento da função social da propriedade. O PD é norma programática (as matérias tratadas por ele carecem de regulamentação para gerar efeitos) e de eficácia limitada (conteúdo não auto-aplicável). Fica evidente, portanto, que o PD de Maceió, uma atividade do Estado (políticas públicas) para atender aos anseios do povo, insere-se como direito fundamental de segunda dimensão. Porém, seu conteúdo possui também direitos de terceira e quarta dimensões, quais sejam, os direitos difusos e coletivos (busca o meio ambiente equilibrado) e o indício de democracia direta (existência de audiências públicas para validar sua elaboração).

O método utilizado foi o indutivo, tendo avaliado o PD da cidade de Maceió para alcançar resultados gerais. Foram realizadas pesquisas em legislação local e nacional, doutrina, mapas e dados resultantes das consultas públicas, além de pesquisa de campo e entrevistas.

Introdução

Essa pesquisa trata da implementação do Plano Diretor da cidade de Maceió (PDM), Brasil, como instrumento de política pública e necessário para alcançar a função social da propriedade urbana, previsto na Constituição do Brasil de 1988 como um direito fundamental (art. 5º, XXIII) e, assim, devendo estar conforme às necessidades dos habitantes locais, evitando beneficiar tão somente as elites dominantes e o capital financeiro locais.

Da propriedade e sua função social

Para Di Sarno (2004, p.48), a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, ou seja, o privado se submetendo ao público, pois o uso da propriedade possibilitará uma política urbana plena e o equilíbrio cidadão.

Segundo ele (2004, p.47), a função social da cidade difere de função social da propriedade: enquanto a FS da cidade existe para servir melhor a população, a fim de possibilitar a harmonia nas tarefas do cotidiano das pessoas, a FS da propriedade varia de acordo com as características de cada cidade. Por isso, o plano diretor de cada cidade deve se coadunar com as realidades locais.

Do Plano Diretor

A CR/88, no parágrafo primeiro do artigo 182, reza que o Plano Diretor é um instrumento que concretizará a função social da propriedade urbana e da

cidade. Segundo ele, “o plano diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Para Silva (2006, p.140), ele é um instrumento com o objetivo geral de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e com objetivos específicos que variam de acordo com a realidade e os valores de cada cidade. Assim, para sua elaboração, primeiramente, há necessidade de planejamento. Para Di Sarno, (2004 p.62), ele deve ser precedido de uma dinâmica de planejamento cujos levantamentos de dados e índices verificarão as carências e as necessidades e apontarão soluções.

Durante sua construção, a participação popular é indispensável para sua validação como norma. Como dito, o Plano Diretor deve sempre se adequar à realidade da cidade e, somente com a participação direta da sociedade civil, o prefeito terá sensibilidade para saber quais as características da cidade, a fim de elaborar o plano em sintonia com a realidade local. Nesse sentido, o Plano Diretor será um meio de materializar a função social da cidade. Leal (2003, p.181) alerta que para apurar se a propriedade urbana atende à sua função social, alguns planos diretores adotam os critérios da intensidade do uso da propriedade e da compatibilidade do uso com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem urbana, da segurança e da saúde de seus usuários e vizinhos.

Deve, então, haver um equilíbrio entre o grau de uso do solo com as condições de uso que o respectivo solo pode oferecer, ou seja, entre os dois critérios, além de que o uso deve estar voltado para a realidade da cidade.

Ainda, Silva (2006, p.147) explica que “[...] a lei do plano é eficaz nos limites de suas determinações, importando efeitos [...] vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares.” Assim, independentemente do caráter das normas do plano, seus efeitos são obrigatórios, sendo impostas para que o poder público as executem. Contudo, o Plano Diretor somente será vinculante se estiver em vigor e se todo o processo para sua elaboração e promulgação tiver sido oriundo de uma política pública. Nota-se, então, que as políticas públicas são a mola propulsora para implementar as tarefas sociais, só podendo ser criadas por normas jurídicas. Quanto ao Plano Diretor, embora criado como norma legal, ele possui diretrizes a serem implementadas via decisões políticas, mas com base no ordenamento jurídico.

Do ordenamento jurídico acerca da matéria

Da constituição da república de 1988

O direito de propriedade e a sua função social estão previstos na CR/88 de forma mais contundente que nas constituições anteriores. Eles foram inseridos nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º como direitos e garantias fundamentais e nos incisos II e III do artigo 170, e nos artigos 182 e 183 como direitos da ordem

econômica. Esses dois últimos foram a base para as normas regulamentadoras, determinando a legislação a tratar da Política Urbana nacional.

A CR/88 (artigo 182) também elege o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; fato este considerado um grande avanço, pois é o poder público municipal que possui pleno conhecimento das necessidades do município e da população local; sendo o poder mais adequado a legislar de acordo com a realidade e dando efetividade à aplicação do princípio constitucional do direito de propriedade.

Outro ponto importante foi a obrigatoriedade da criação de um plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, além de reza que a propriedade terá sua função social atendida quando cumpridas as exigências do Plano.

Dessa forma, a CR/88 exige lei específica para as efetividades e punições mencionadas pela norma, mostrando não ser esta uma norma auto-aplicável e cabendo, mais uma vez, ao poder público municipal legislar para definir os casos em que será exigido do proprietário o adequado aproveitamento de seu imóvel, além de aplicar, sucessivamente, as penas, caso o aproveitamento não ocorra. Isso decorre de uma política de descentralização, que resultou na publicação do Estatuto da Cidade.

Do estatuto da cidade (lei 10.257/01)

As disposições constitucionais regulamentadas pelo Estatuto da Cidade de 2001 tratam de limitar o uso da propriedade urbana, cujos objetivos são o bem coletivo, a segurança, o bem-estar do cidadão e o equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade versa, em cinco capítulos e cinquenta e oito artigos, sobre as diretrizes gerais, os instrumentos de efetivação da política urbana, o plano diretor (as normas para sua elaboração, seu conteúdo, sua forma e sua oportunidade) como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo-se em parte integrante do processo de planejamento municipal, a gestão democrática da cidade e as disposições gerais. Ele trata também do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o direito às cidades sustentáveis, da gestão democrática por meio da participação da população e de associações em projetos de lei e planos e programas e projetos de desenvolvimento urbano, da cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, da ordenação e do controle do uso do solo, da integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais etc. Ou seja, usa-se na participação popular, como instrumento de gestão da cidade, não se limitando, todavia, à iniciativa legislativa e incluindo também a gestão orçamentária participativa e a participação em organismos gestores.

Para que o Plano Diretor seja considerado válido e autêntico, é indispensável uma coleta de dados de toda a cidade, para que ele se harmonize

com a realidade social e cultural da cidade. É a primeira etapa do planejamento do Plano. Merlin, apud Leal (2003, p.159) elenca as etapas de um Plano Diretor: “1º pesquisa, análise, diagnose, prognose, plano-base e programação; 2º execução do programa, controle e fiscalização, avaliação, revisão e atualização. Quanto ao Plano Diretor de Maceió, a compilação da coleta de dados originou, em 2005, o DIB (Documento de Informações Básicas). Em sua apresentação, o DIB sintetiza seu conteúdo com uma frase: “O Documento de Informações Básicas constitui uma síntese das principais informações e análises que fundamentam as propostas da lei do Plano Diretor e da legislação complementar.”

Do Plano Diretor de Maceió (PDM)

O PDM segue os princípios do Direito Urbanístico e o Direito Ambiental elencados no próprio plano e no Estatuto da Cidade, a saber: do Meio Ambiente Equilibrado; do Desenvolvimento Sustentável; da Participação; e o da Informação.

A função social contida no PDM vem sendo tratada de modo específico, explanando de que forma o Plano a atingirá, determinando suas diretrizes e a maneira como a função social irá ser materializada para, assim, alcançar o bem-estar da população. Porém, para que haja a concreção da função social, a atividade secundária regulamentadora (atos normativos, projetos, estudos, programas etc) terá de preencher uma espécie de forma produzida pelo PDM sobre o tema analisado.

Quanto ao seu conteúdo, o PDM trata, no Título I, de sua conceituação, premissas e objetivos gerais; no II do desenvolvimento urbano e ambiental (sistema produtivo, meio ambiente, mobilidade, política habitacional, uso e ocupação do solo); no III dos instrumentos da política urbana (i.e. de controle urbano e ambiental, de indução ao desenvolvimento urbano etc), manifestando sua essência, ao trazer os mecanismos da intervenção estatal na propriedade privada urbana quando seu exercício se encontra desvirtuado da função social determinada pelo plano diretor.

O Título IV trata do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, visando aumentar a eficácia da ação governamental, incentivar a participação da população local no exercício da cidadania, viabilizar parcerias com a iniciativa privada no processo de urbanização, instituir mecanismos permanentes para implementação, revisão e atualização do Plano Diretor e, ainda, instituir processo de elaboração, implementação e acompanhamentos de planos, programas, anteprojetos de lei e projetos urbanos. Ele visa integrar órgãos e entidades municipais e instâncias de participação social, demonstrando a necessidade da interação social e estatal para melhor conduzir o planejamento e a gestão urbana, além de buscar transparência na realização dos trabalhos, e de haver estabelecido regiões administrativas em

Maceió para que o PDM seja aplicado de maneira organizada. Finalmente, o Título V elenca atividades e programas do poder público para implantar as diretrizes do PDM.

O PDM e sua função social

Conforme entrevistas realizadas com membros da sociedade civil, procurador do município, professores e agentes públicos, os pontos positivos do PDM foram os seguintes: a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade à realidade urbanística de Maceió e do tema ambiental no entendimento da organização do território municipal; a iniciação da cultura de um processo participativo no planejamento urbano municipal; a proposta de ações/projetos prioritários para Maceió; o partilhamento e parcelamento do solo da cidade; e a preocupação com a acessibilidade dos deficientes físicos.

Já os pontos negativos foram a ausência de instrumentos que garantam sua autoimplementação; seu processo participativo ser apenas consultivo; sua falta de implementação e cumprimento pela Administração Pública; a falta de uma gestão democrática; e ele ter possibilitado a verticalização no Litoral Norte da Cidade.

A função social da propriedade, como visto, resulta da propriedade voltada ao bem coletivo, onde interesses individuais se coadunam com o interesse coletivo e para a propriedade alcançar sua função social, é necessário seguir as diretrizes estabelecidas pelo plano diretor (art. 182, § 2º, CR/88). Assim, para elaborar o plano diretor, exige-se um estudo prévio sobre a cidade para o plano se adaptar à realidade social. O PD balizado por esse estudo determinará, de acordo com as peculiaridades da cidade, onde, como, porque e o que se deve construir nos locais determinados em lei. Dessa maneira, seguindo as diretrizes traçadas, a propriedade gerará efeitos para o bem-estar da comunidade da respectiva cidade.

Por isso, deve-se analisar a opinião social em face da implementação da função social pelo PDM. Guia (2010), entrevistado para esta pesquisa, afirma que outrora a função social estava mais longe, porém para atingi-la de maneira profunda é necessário certo amadurecimento da sociedade em si, para que esta (a sociedade) passe a considerar o interesse de uma coletividade sobre o individual, mas o PDM não pode fazer isso “da noite para o dia”, pois falta educação social.

Cabral (2010), vereador em Maceió à época da elaboração do PDM e também entrevistado para a pesquisa em epígrafe, afirma que “o conseguir atingir depende de todos nós”. Ele também informa sobre a relação do princípio da função social com o PDM: “o plano diretor foi feito dentro desse princípio: de que a terra tem uma função social. Ou seja, que os interesses sociais, públicos, se sobrepõem aos interesses privados, individuais.” Para Pereira (2010), urbanista e arquiteta, entrevistada para esta pesquisa, “estamos

longe. Foi discutido tudo isso. Todos esses pontos que atinjam o exigido pela Constituição. Aos poucos, com o decorrer dos anos, isso vá ocorrer, porque já foi elaborado.”

Já Lins (2010), professora da UFAL e entrevistada para a pesquisa, entende que, de acordo com sua análise da lei, a função é atingida de forma parcial. Para Pereira (2010), nem o PDM nem qualquer outro plano atingirá a função social da propriedade, advertindo que o plano diretor deve somente estabelecer os critérios para que a propriedade cumpra a função social. Segundo esta última, faltou o PDM estabelecer tais critérios de maneira clara. Enfim, para Santos (2010), professor e detentor de cargos na área social/educação/união de moradias em Lagoas, também entrevistado para a pesquisa, o PDM conseguirá atingir a função social se ocorrer desapropriações de grandes latifúndios para construir moradias onde as pessoas possam morar e trabalhar.

Sugestões

Como o homem é um ser em eterna evolução, o direito como regulador de suas condutas deve acompanhá-lo, adaptando-se sempre à realidade. Por isso, o PDM possui, no seu artigo 201, prazo de atualização de 10 anos, contados da data de sua publicação. Foi perguntado aos entrevistados se o PDM precisa de alguma alteração ou implementação, no estado em que se encontra atualmente.

Guia (2010) explana que ainda necessita de alguns anos para que o PDM seja atualizado, pois é uma legislação recente e precisa ser estudada na prática para observar alterações necessárias, sob pena de “atrapalhar todo o processo de apreensão de seu conteúdo pela sociedade”. Pereira (2010) informa que deve haver a revisão de seu conteúdo, desde o início, de forma participativa. Já Cabral (2010) aponta que o PDM precisa ser realizado; porém, “o problema é que ele deixou uma série de questões para serem regulamentadas” e que precisa fazer essas alterações imediatamente. Para Pereira (2010), se formos elencar pontos a serem alterados, estaríamos indo de encontro às discussões anteriores feitas com a sociedade, e sugeriu que “implantar isso aí já é o necessário.”

Com relação ao principal desafio do Poder Público na elaboração do PDM, Guia (2010) afirma que: “certamente o maior desafio é conjugar os inúmeros interesses em jogo no processo de sua elaboração” e é necessário não desvirtuar sua construção, transformando-o em palco de reclamações sociais ou políticas, além de que este processo não é uma mera consulta pública e sim “um compromisso suprapolítico de conjugação de forças sociais e econômicas, para alcançar o bem comum”. Nesse sentido, Cabral (2010) afirma que “o grande desafio é estar em sintonia com pensamento da sociedade, porque muitas vezes há contradições”.

Em contrapartida, Lins (2010) defende que o principal desafio do Poder Público é o de “entender o importantíssimo papel do planejamento territorial como instrumento de gestão, mas não acho que este desafio foi sequer encarado”. Já Pereira (2010) assevera que é o de “conseguir realmente envolver a sociedade num processo participativo e enfrentar os interesses dominantes do mercado imobiliário, com o poder público atuando de forma proativa, direcionando realmente os rumos do planejamento urbano no município.” Para Santos (2010), o principal desafio foi o Poder Público ter a “ousadia” de chamar a sociedade civil, já que esta nunca se deu bem com o governo, e conclui que a parceria foi “maravilhosa”, visto que o Estado tem o poder de governar e a sociedade civil tem o trabalho.

A pesquisa também buscou a opinião da sociedade sobre o tema mais importante previsto no PDM. Guia e Cabral afirmam ser a ocupação do uso do solo (zoneamento). Segundo Cabral (2010) “[...] nós passamos a dar um norte para o desenvolvimento urbanístico.” Santos (2010) aponta a regularização fundiária, porque assim poderá cobrar IPTU dos moradores e também passarão a integrar os dados do IBGE. Para Lins (2010), os assuntos mais importantes seriam “todos os que tratam da inserção dos mais pobres nos territórios que podem ser caracterizados como “cidade”, ou seja, os contém benefícios e oportunidades.” Por fim, para Pereira (2010) seria “a definição dos lugares para os pobres nas cidades, integrando-os ao tecido urbano e também a definição do momento em que a propriedade cumpre a sua função social.”

Conclusões

O PDM é uma política pública, ou seja, uma atividade do Estado com o fim de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, por meio de uma norma que busca a organização do crescimento da cidade, adaptando as peculiaridades ao texto da lei para atender aos interesses coletivos. Dessa forma, a criação do PDM necessitou de um estudo prévio das informações básicas necessárias para a sua elaboração, que foi o Documento de Informações Básicas (DIB), auxiliando o PDM a determinar, com certa exatidão, a melhor forma de crescimento da cidade, determinando as diretrizes a serem seguidas pela propriedade para atingir o interesse coletivo e, conseqüentemente, sua função social. Portanto, o PDM não define o que seria a função social, e sim apresenta os critérios que as propriedades obedecerão para alcançá-la.

Para fazer valer a função social determinada em lei, o PDM tem instrumentos que se concretizam pela intervenção Estatal na propriedade, a fim de que ela se coadune com os interesses coletivos. Isso demonstra a preocupação do Estado com o cumprimento da função social da propriedade. O PDM é norma programática, pois as matérias tratadas por ele devem ser regulamentadas para gerar efeitos, e de eficácia limitada, o que torna seu conteúdo não

auto-aplicável. Fica evidente, portanto, que o PDM, sendo uma atividade do Estado (políticas públicas) para atender aos anseios do povo, insere-se como direito fundamental de segunda dimensão (direito à igualdade). Porém, seu conteúdo possui também direitos de terceira dimensão (difusos e coletivos), quais sejam, busca do meio ambiente equilibrado e indício de democracia direta (existência de audiências públicas como requisito de validade de sua elaboração).

Referências bibliográficas

- Bomfim, Thiago R. P. (2008), *Os princípios constitucionais e sua força normativa*, 1ª Ed. Salvador, JusPODIVM.
- Bonavides, Paulo (2009), *Curso de Direito Constitucional*, 24ª Ed. São Paulo, Malheiros.
- Brasil, Constituição (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de Outubro.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
 acessado em 04 de Setembro de 2009.
- Brasil, Lei nº 10.257 (2001), *Estatuto da Cidade*, promulgado em 10 de Julho.
- Brasil, Lei nº 10.406 (2002), *Código Civil*, promulgado em 10 de Janeiro.
- Cunha Júnior, Dirley da (2008), *Curso de Direito Constitucional*, 2ª Ed. Salvador, JusPODIVM.
- Dallari, Adilson de Abreu (2002), “Instrumentos da Política Urbana”, in *Estatuto da Cidade*, Comentários a Lei Federal 10.257/01, 1ª Edição, São Paulo, Malheiros.
- Di Sarno, Daniela Campos Libório (2004), *Elementos de Direito Urbanístico*, 1. ed. Barueri, Manole.
- Ferreira, Maria Augusta Soares de Oliveira (2006), *Direito Ambiental Brasileiro : Princípio da Participação*, Recife, Nossa Livraria, 2006.
- Haonat, Angela Issa (2007), *O direito ambiental em face da qualidade de vida : Em busca do Trânsito e do Transporte Sustentável*, 1ª. Ed. São Paulo, RCS.
- Harada, Kiyoshi (2004), *Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade*, Plano Diretor Estratégico, São Paulo, NDJ.
- Leal, Rogério Gesta (2003), *Direito Urbanístico: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano*, Rio de Janeiro, Renovar.
- Maceió, Lei nº 3.947 (1989), Promulgada em 09 de Novembro.
- Maceió, Lei Orgânica de Maceió (1990), promulgada em 02 de Abril de 1990.
- Maceió, Estatuto das Cidades (2001), Lei 10.257 de 2001.
- Maceió, Documento de Informações Básicas (DIB) (2005), Elaborado em Maio de 2005 pela Prefeitura de Maceió, Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SMPD), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (DUMA).
- Maceió, Lei nº 5486 (2005), Plano Diretor, Promulgado em 30 de Dezembro.

- Machado, Paulo Affonso Leme (2010), *Direito Ambiental Brasileiro*, 18ª. Ed., São Paulo, Malheiros.
- Mattos, Liana Portilho (2003), *Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade*, 1ª Ed. Rio de Janeiro, Temas e Idéias.
- Mendes, Gilmar Ferreira, Coelho, Inocêncio Mártires e Branco, Paulo Gustavo Gonet (2009), *Curso de Direito Constitucional*, 4ª. Ed. rev. e atual., São Paulo, Saraiva.
- Moraes, José Diniz de (1999), *A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988*, São Paulo, Malheiros.
- Oliveira, Regis Fernandes (2005), “Comentários ao Estatuto da Cidade”, 2ª Ed. São Paulo, *Revista dos Tribunais*.
- Pacífico, Andrea M. C. Pacheco (2006), “O Valor da Propriedade no Estado Moderno e Atual”, *Revista da APG*, São Paulo, PUC/SP, v. 32, p. 25-38.
- Paulo, Vicente e Alexandrino, Marcelo (2007), *Direito Constitucional Descomplicado*, Rio de Janeiro, Impetrus.
- Pereira, Luis Portella (2003), *A Função Social da Propriedade Urbana*, Porto Alegre, Síntese.
- Rabahie, Marina Mariani de Macedo (1991), “Função Social da Propriedade”, in *Temas de Direito Urbanístico II*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*.
- Silva, José Afonso da (2006), *Direito Urbanístico Brasileiro*, 4ª Ed. São Paulo, Malheiros.
- Sundfeld, Carlos Ari (2002), “O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais”, in *Estatuto da Cidade, Comentários a Lei Federal 10.257/01*, São Paulo, Malheiros.

Urbanism in Gurgaon

Saurabh Tewari

Assistant Professor, Amity School of Architecture and Planning, AUUP Lucknow
Campus Uttar Pradesh INDIA (thinksaurabh@gmail.com, stewari1@lko.amity.edu)

Abstract

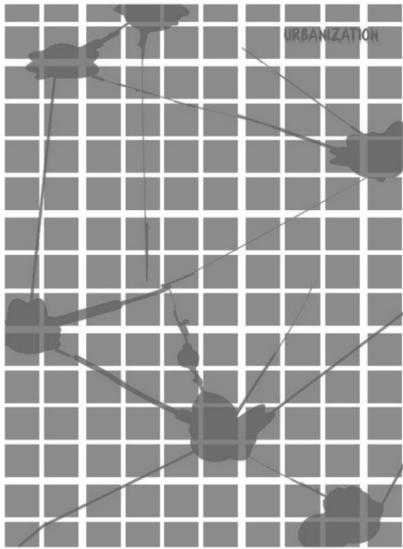
The paper talks about the urban interfaces in the post-millennial city of Gurgaon. It observes the phenomenon of Deterritorialization in Gurgaon by defining the users or the residents in the city based on their ethnicity, financial capacity, purchasing power, media exposure and mobility in the city. It looks into the space-time matrix to define user categories, to identify the interfaces which are often seen but never acknowledged.

Introduction

The work here is going to be elaborated on the interface(s), sometimes the boundaries, between different individuals and groups living in the most developing metropolitans of the Indian Democracy, Gurgaon. It is a city adjacent to the national capital New Delhi, around 37 km., which has emerged from an image of a satellite city to a city with the newest Municipal Corporation in India. 'Gurugram' as it is known to most of the believers in the Hindu mythology, was a Muslim pilgrimage between the capital Delhi and the shrine Ajmer.

On one hand, Gurgaon epitomizes the popular perception of 'hi-technology', 'development' and 'way of living', but on the other, unplanned and unchecked growth, insufficient infrastructure facilities, mindless encroachments to nature, ceaseless loss of agricultural land may sum up the present development trends here.[Biswas, 2006]

Biswas also says that "Gurgaon urbanism remains as an ad hoc arrangement of disjointed conclave."The paper starts from this thought that in a city like Gurgaon, with social and economic differences, there is an absence of



**The Pattern of
Urbanisation on a settlement**

Figure 11.1 The Pattern of Urbanisation on a settlement

interactions within its users. There is absence of *true public places* where interaction of different classes can occur, to lead to a true democratic and equal society, which India claims to through its constitution. Nevertheless, the individuals from different classes interact at different instances, the research started with a belief or hypothesis that “*there can be a public interface which can act after identifying different user-groups and appropriate functions.*”

The foundation of the arguments here are deeply inspired from the works of modern thinker, Arjun Appadurai. His commentaries over modernization, migration and globalization, which can be realistically, visualized in a city like Gurgaon, which is fighting a battle between its own razed but hidden embedded tradition, a conflict of a present physicality versus a common past. According to Appadurai, Deterritorialization is one of the central forces of the modern world. It brings populations into the lower class sectors and spaces of relatively wealthy societies, while societies creating exaggerated and intensified sense of criticism or attachment to politics in home state. Deterritorialization, primarily a concept given by Giles Deleuze and Felix Guattari, in their work *Anti Opedius*, in a minimal sense is the re-appropriation of the established relationships and beliefs with a new territory. The ‘territory’ here is spatial as well as temporal. It is also continuously taking references from the earlier established norms.

If we look at the users or the residents of Gurgaon, most of them are deterritorialized from their native space. They attempt to create new 'imageries' in the 'new' space. The paper investigates the urban 'imageries' in the newly emerging global towns and proposes new dimensions to observe the IT enabled post-modern culture. This phenomenon of Deterritorialization seems very true when a city like Gurgaon has begun to shape itself.

Deterritorialization and Gurgaon

The city of Gurgaon can be seen as a part of the above discussed phenomenon of deterritorialization, where various social classes have migrated from various territories and painted this blank canvas with their imagery. Every single migrant has created his micro-environment under the macro-environment of Gurgaon. This macro-environment has only been able to survive due to the presence of a macro-culture of this new city. This macro-culture can be understood as a regional-cosmopolitan in a sense as it absorbs people and cultures from various parts of the country. Not just formal citizens who officially bought the properties in the rich enclaves, but people from neighbouring countries too, with weak borders have infiltrated and settled in this city and have started acting as the city-dwellers performing within the rules and regulations of the city.

The macro-culture of the city is superficially inspired by the development of South-east Asian cities like Kuala Lumpur and Singapore. It propagates a 'consumption' culture through which it boldly invites the population around to participate in a consumption process. Then, it is succeeded by a process of commodification, where various cultures and resources are commercialized. If we look back at the political history of Gurgaon, this commodification was a result of 'open door' policy of the state government to compete with the developments in the adjacent National Capital Region. The urban pressures, like densification on the capital region, have made this city to commodify through newer means/tools of development. The value of this commodification depends on its 'alien' or say the 'Western/Modern' content.

The consumption culture when mixed with individual local and migrated imageries creates an absolutely new breed of culture. Be it the Bangla dwellers of Chakkarpur or the Tamil Techies working in an IT company, when they paint their imagery over an existing settlement, a new type of architecture is evolved. If we look at the minute pattern of this imagery, one can easily distinguish its influence on architecture and lifestyle. Evidently, this proves that architecture of the city is not untouched by this macro-culture too.

Categorizing the user groups

The idea of Formal and Informal, rich and poor, has always emphasized on a dichotomy and separation. It also leads to a dogmatic perception of the society. Alienating views in two poles may not present a clear picture. The subjectivity has also to be brought in. Looking things in temporal and spatial dimensions can bring in more clarity in the perspective. Hence, in this research, the general perspective of looking things in Black and White like on a pattern of ownership is disposed for the time being, and a new perspective of looking things in space-time matrix is employed. If not ten, a permutation allows/defines three categories, which becomes the three classes of the user or 'stakeholder' in the region:

i. Dynamic with space, Dynamic with Time:

This category is the people who are dynamic with space and dynamic with time. This category is deterritorialized from its original space and after their arrival in a new space, there is an attempt of resettling (reterritorializing) the memories. Through the course, they try to recreate the original/native space by first capturing its nature and later the essence. In a post-millennial context like Gurgaon they are using materials from the dynamic age of production. These materials or the media they are exposed to, contribute to the evolution or modernizing their originally practiced rituals/traditions. Therefore, they are dynamic with time too as they accept an assimilation and are adaptive in nature. They are forward looking people and are not hesitant to accept a 'change'. They live in a state of temporariness with time, and space as well and seek permanence in change.

Example: The population based in Gurgaon and working in its Multi National Companies (MNCs) or Business Process Outsourcing Offices (BPOs) but are not originally from this city, can be classified as constituents of this category. They are progressive with time and space. They have adapted to the city conditions and have contributed in its making. But, given an opportunity, they are willing to change their job and can leave the city. Different ethnicities within this category include the technologically educated people from various parts of India, who are working in/for IT companies and BPOs.

There is another set of people who see Gurgaon as their 'new' home and have joined the city to be associated for its 'branded' development. This set of people is from the adjacent national capital. The people who have found a new job in the city or have retired after spending their working life. There is also a set, who came back after spending their life in foreign countries expecting the city to offer them a balance between the original sense of 'home' and the left behind modern 'living'. Through the time, they adjust to the city's actuality.

ii. Dynamic with Space, Static with time

The people in this category are highly influenced by the memories and association they carry from their native base. The difference between the first category and this class is their capability of changing with time. This capability is manufactured by resources, opportunities, power and finance. Ironically, this capability is overpowered by the associations and memories they carry with themselves. As, this new space is unable to offer them an association as the previous one. They live in a state of temporariness with space. After being overpowered by the nostalgia, they become static and restrict themselves to change with time.

Example: The Bangladeshi slum dwellers of different urban villages in Gurgaon who came to the city for the new opportunities. Today, most of them are working as domestic workers and Rickshaw wallahs (Rickshaw Pullers). They consider this job better than sitting idle and unemployed back at home. They are able to earn for their settled lifestyle in illegal colonies planted by 'baahuballies' or the influential and economically dominating people of the

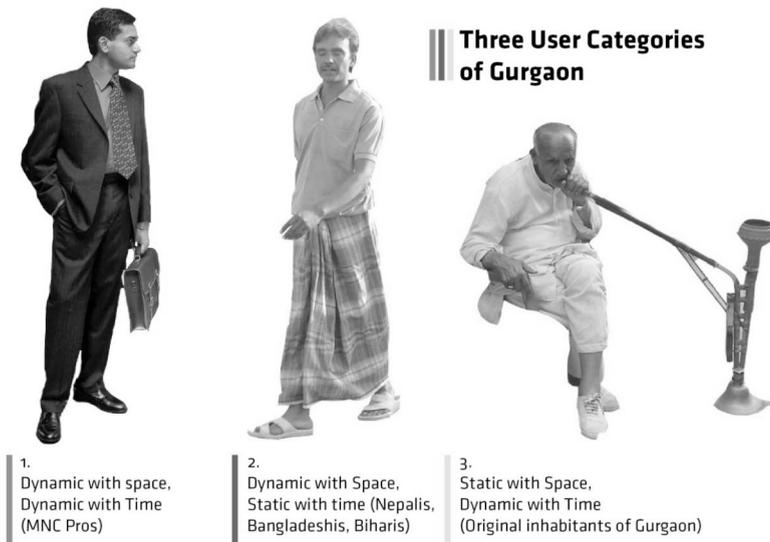


Figure 11.2 The Pattern of Urbanisation on a settlement

urban-villages from the city. This category is not contributing to the city's development formally, but they contribute in creating a balance by cutting down the cost of living index acting as affordable service providers and cheap human resource. The same story is with *Chhattisgarhi* migrants who are working here as construction workers, and give services to the building construction process through their manpower at nominal prices. Also, the Nepalese immigrants which are often seen working at different *tandoori* restaurants provide an unlimited man-supply to the retail food and catering industry.

iii. Static with Space, Dynamic with Time

The people belonging to this classification were not influenced by the phenomenon of Deterritorialization as they were never dislocated spatially. The only dislocation within them or that they have seen, is the change of time. The whole character of this category is changed by an increase/decrease in a capability like money, local political power etc. A sudden change in availability of opportunities can change this capability. The whole progress is governed by the progress in time and the innovations/opportunity with the development.

Example: The original inhabitants of Gurgaon's villages like *Chakkarpur, Wazirabad, Ghaata, Jharsa* etc. have taken the urbanization and real estate development as a boon for their economic conditions. Though, the social and cultural benefits are still in question as an abrupt change can be seen in their social-evolution.

The above three categories are later implemented in the following Appadurai's concepts.

Appadurai's 'scapes' interpreted for the context

In his work, *Modernity at Large*, Appadurai proposes a framework to explore disjuncture in a postmodern (postmillennial in the Indian context) city like Gurgaon. The author has interpreted these relationships to define the character of the users in the city of Gurgaon. These relationships, the capacities or the characteristics are:

- a. **Ethnoscape:** The landscape of people who constitute the shifting world in which we live. The background of users, i.e., the ethnicity and the occupation of the population living in the city.
- b. **Technoscape:** The technological capacity or the skills for the changing world which is generally uneven. Like, India exports the chauffeurs to the Middle East with Software Engineers to USA.

- c. Mediascapes: Distribution of the electronic capabilities to produce and disseminate information, i.e. an access to the modes of information, like internet, print or any other media form.
- d. Ideoscape: Ideologies of the society including political, spiritual and notional. It is composed of chain of ideas, terms and images, including freedom, welfare, rights, sovereignty, representation and democracy, which can be seen as a medium to know each other.
- e. Finanscape: The efficiency of income and expenditure. Moving currency, trade, onlinezation of currency and expenditure on consumer goods are the technological catalysts which have made this 'landscape' critical.

One more landscape can be seen, specifically for the context of Gurgaon, one more 'scape' can be introduced, f. Kinetiscape. It is the capability of a person or a group to move within a defined domain, here Gurgaon city. The options available to physically move within a city, like a motor or a rickshaw. It is also the quality of navigation including the footpath or the road. This particular capacity aspect is to examine the accessibility issues within a human construct know as city.

Exploring the Interfaces in the city

One man's imagined community is another's political prison.
(Anderson 1983)

Most of the planners in today's context propose what is needed by looking in a larger context, but never ask the real user for a critique. In the context of Gurgaon, a particular plot is given a land-use and a developer is asked to develop the land. Developer utilizes this 'opportunity' which is hidden in land-use and takes it to the extreme where he can get a maximum profit. This extreme is guided by materialistic intents and short-term / near-sighted visions, without considering the potential accessible use and users of the site.

As this particular site is accessible to different groups of stakeholders, the functions can be devised to maximize the efficiency of the site in terms of its accessibility to the 'real' stakeholders. It is important to identify the function/functions, and then decide the program. Therefore, the program is devised here after identifying the users.

Here is an attempt to address the 'scape' wise need of the three user categories of Gurgaon. The functions also act as possible interface with each other.

Table 11.1

Three User Categories vs. Appadurai's Scapes	1 Dynamic with space, Dynamic with Time (MNC Pros)	2 Dynamic with Space, Static with time (Nepalis, Bangladeshis, Biharis)	3 Static with Space, Dynamic with Time (Original inhabitants of Chakkarpur)
Ethnoscape	The population working in organized sector. They are immigrants from adjacent areas of Delhi or the IT/BPO employees from other states.	The un-organized population serving to organized sector. They are immigrants from comparatively backward states in search of better income opportunities.	The population, which is living in the region for a long time. They are the witnesses of urbanization and transformation of Gurgaon.
Design Input	Creating a space which has highly defined their character. Hence, a BPO.	Giving them an equal opportunity, which they can manage. The 'Phad / the labourer-mason pick-up spot'.	This class seen here is a mediator between the city and the 'newcomers'. A property dealer's office.
Technoscape	Comparatively high, they are ready to pay for quick services.	Low, economically dependent on the category.	High, the high prices of their assets were realized during the recent property boom.
Design Input	Hypermarket.	Scrap Metal Shop.	Bank.
Mediascape	Extremely High Mobile phones, internet, print.	Low Communal Space, Mobile phone.	Medium Communal Space, Mobile Phones and Print media.
Design Input	Internet Café.	Vocational institute.	Chaupal (a traditional Indian meeting and discussion place in villages).
Ideoscape	Glossy Modern, they are exposed to westernization with maximum mediums.	Bricologic Progressive, Nostalgic about their roots.	Raw Have created their own vocabulary of modernization, with some traditional inputs.
Design Input	Cinema theatre, performing areas like in a cultural center.	Video Cinemas.	Seasonal social spaces like a Ramlila Ground.
Finanscape	Quiet active, high onlinezation.	Living in Gurgaon make them spend each of their pennies.	They are spending to coup with modernity.
Design Input	Fast food restaurants.	A sabzi mandi (vegetable market).	A theka (liquor shop).
Kinetiscape	With a high Technoscape they have a high Capability with means of transportation like cars.	Low, absence of public transports worsens their condition.	Most of the informal means of transport are owned by this category. They include city-buses and 3-wheelers.
Design Input	Space for their capabilities, a Parking.	The Rickshaw Stand.	Bus Stand.



Figure 11.3 The Pattern of Urbanisation on a settlement

Elaborating the possible interfaces

The functions discussed in the above table are elaborated to explain their role in acting as interfaces.

a. Ethnoscape

1. BPO: The BPO has become Gurgaon's image to the world. BPO was the function which made Gurgaon's buildings different from the others. The architecture which a BPO demanded was interpreted by various architects, and most of them resulted in creating a 'type' for its function. Eventually, a 'Closed Glass-Box' has become a BPO's type and its image also.

2. Adda (Phad): The large numbers of inhabitants of the category2 are involved in construction work and areas near the site, Chakkarpur, houses them its logical to respond to the derived ethnoscape of this category.
3. Property Dealer Office: Selling off properties has been taken as a major occupation by the original natives of Gurgaon. This phenomenon can be traced back to the time when the Private Developers collaborated with these natives to create a real-estate market in Gurgaon. The local social knowledge and a familiarity to the working system made them perfect 'mediators / introducers' between.

b. Technoscape

1. Super Market: This phenomenon is one of the faces of the post-millennial India. Borrowing the idea of supermarkets from the West, this idea is a success in India. The quick service and a range of options available at one spot make it efficient, which the technoscape of user category 1 openly encourage.
2. Scrap metal / Kabaadi shop: Interestingly, in recent times, a number of Scrap Metal Shops have erupted in the city due to the consumerist attitude of the category 1. These shops are managed by people from the user category 2. This is also a sustainable manifestation which gives an option to recycle waste products.
3. Bank: There has been an occupational change after the DLFisation (Urbanization by the DLF group) of Gurgaon. The presence of a bank can always make people aware of the source through which they can consult for the new jobs. Moreover, a bank can always help in increasing the technoscape of population.

c. Mediascape

1. Internet Café: The social networks have been created within the virtual space. The internet café provides an opportunity to the populace to interact and share.
2. Vocational Institute: Despite being a large scale construction site, there is no formal training institute for the construction workers in the city. There has been no centralization or any organization assistance. A vocational centre with various training / skill-improving programs can add to their value.
3. Chaupal: Incorporating a 'Chaupal' comes under the idea of recreating the traditional medium of interaction and communication. The Category 3 is well aware of this function.

d. Ideoscape

1. **Performing Area:** There has been a limited exposure of Cultural ideas in terms of events in the city. The public functions of the city lack in showcasing the cultural dimensions of the users. The mediascape suggests a scope of providing a cultural platform for the people which can be translated as a performing area for the people. It should be able to respond to the various user age groups.
2. **Video Cinema:** The small scale 'Video Cinemas' can be seen as a response to the growing multiplexes in the city in quest of being 'entertained'. This phenomenon has evolved over the years to small size 'Video Cinema Theatres', with the limited resource and technical knowledge.
3. **Ramlila Ground:** Though, the category 3 has modernized and is still desperately trying to modernize, the people are still following the customs and events they have been following over the years. Providing a space for Ramlila (Mythological Indian Drama) can always respond to associations and cultural context of the user.

e. Finanscape

1. **Fast-food restaurants:** The lifestyle of this category suggests that they are equipped with a high disposable income. One of the important expenditure is done over the fast food restaurants specifically.
2. **Sabzi mandi:** This function (Vegetable Market) is primarily governed by people of this category in the area. It can prove as an interaction medium for each category.
3. **Theka:** Liquor is an inevitable truth of the category 3, though it is thoroughly enjoyed by all categories in Gurgaon. This space is also public in specific time of the day.

f. Kinetiscape

1. **Parking:** The absence of any formal transport system has compelled this category to equip their Kinetiscape with motor cars. Within a small period of 5 Years Gurgaon has started feeling a tough situation of parking the cars in any public and residential spaces. The parking facilities for any public function prove inadequate and create problems at a larger level of influence.
2. **Rickshaw Stand:** A huge chunk of male population is involved in rickshaw-riding in city. They are surviving due to absence of any formal transport system. Moreover, Rickshaws can always be used for covering smaller distances.
3. **Bus Stand:** Incorporating a Bus Stand is a part of the larger idea 'Gurgaon with a Public Transport System'.

Conclusion

Gurgaon can be seen as a *Sarai*, for its deterritorialized population of Gurgaon. The Population which has migrated and trying to find permanence in this dynamic city, can again migrate if given an opportunity. This only permanence (read consistency) can actually be seen as a part of consumption culture where one uses an object, without being associated with it. Gurgaon has not been able to give that association, as it was and is still projected as a foreign city in India. This foreign city is actually an alien city, where its deterritorialized mass is not able to find permanence, due to its unknown and inconsistent contents. Those who are associated are actually seeing it as a change or a new style of living.

The new urbanism of Gurgaon pretends to be a planned development, but it is not, rather it is majorly informal, spontaneous and reactive. The major hindrance is the three categories of the people and their lack in interactions. The derived interfaces, if considered and elaborated, by formal planning agencies, can become a catalyst for a sustainable evolution of the city.

References

- Appadurai Arjun (1996), *Modernity at Large*, University of Minnesota Press.
- Bhabha Homi (1994), *the Location of Culture*, Routledge.
- Biswas Suptendu P. (2006), *Introduction, Dialogues...* A Symposium on the Shaping of Gurgaon, Sushant Centre of Research and Design.
- Deleuze Giles and Guattari Felix (1972), *Anti-Oedipus*, the MIT Press.
- Deleuze Giles and Guattari Felix (1980), *a Thousand Plateaus*, Continuum.
- Egenter, Nold; Implosion, home.worldcom.ch/~negenter/, as on September 2011; "A theory of culture based on origins of settlement", Lecture given at IRSSI, Ahmedabad, Feb 28th 1995, DOFSBT (Documentation Office of Fundamental Studies in Building Theory), Zurich.
- Gilbert, Alan and Gugler, Josef (2005), "The Urban-Rural Interface and Migration", from *Cities and Societies*, Blackwell Publishing.
- Harris J and Todaro M. (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis", *American Economic Review*, March.
- Hasan, Arif (2002), *The changing nature of the informal sector in Karachi as a result of global restructuring and liberalization*, *Environment and Urbanization*, Sage Publication on behalf of International Institute of Environment and Development.
- Hosagrahar Jyoti (2005), *Indigenous Modernities, Negotiating Architecture and Urbanism*, Routledge.
- Lim, William (1998), *Asian New Urbanism*, Select Singapore.
- Lim, William (2003), *Alternative (Post) Modernity*, Select Singapore.
- Logan, John R. and Swanstrom, Todd (2005), "Urban restructuring: a critical view" from *Cities and Societies*, Blackwell Publishing.

- Nayar, Pramod (2006), *Reading Culture: Theory, Praxis and Politics*, Sage Publications
- Papadakis, Dr. Andreas (1984), "Leon Krier: Houses, Palaces and Design",
Architecture Design Profile.
- Rowe, Colin (), *Collage City*, MIT Press.
- Toffler, Alvin (1990), *Powershift: Knowledge, Wealth, and Power at the Edge of the 21st Century*, Bantam Books, New York.
- Tewari Saurabh (2007), *Informal in Formal, AsiaLink AsiaUrbs, Emerging South Asian Urban Design Practices and Paradigms*.

Glossary

- BPO:** Business Process Outsourcing (BPO) is the leveraging of technology or specialist process vendors to provide and manage an organization's critical and/or non-critical enterprise processes and applications.
- BPO Dhaba:** The food joints or the dhabas, next to a BPO, known through the name of the BPO.
- Dedensification:** the term was used in context of Paris, by John R. Logan and Todd Swanstrom in their essay, *Urban Restructuring: A Critical View, from Cities and Societies*, Blackwell Publishing, 2005.
- Dehnavies:** Residents of the Indian Capital City of Delhi.
- Dhabas:** Local restaurants in India.
- Glass boxes:** Glass clad buildings of Gurgaon City, representing the Globalization and Consumerism.
- Informal Sector:** The word has several definitions, but the simplest of them is following. The informal sector refers to the part of the economy that does not fall under the purview of organized economic activities.
- Kerala Auto Rickshaw:** The low space high-capacity informal Auto Rickshaws which acts as feeder to the scanty bus route spine. They cover smaller distances say 5-10 km. and charge nominal fare.
- Kothis:** High end plotted Houses.
- Phad:** The place where labourers and mason involved in the construction industry collect and then hired for the day.
- Theka:** The liquor shop (may) with a Drinking place.

A outra cidade

Luiz Eduardo Chauvet

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (luizchauvet@yahoo.com.br)

Resumo

O presente trabalho busca trazer as observações realizadas em investigação sobre as multiplicidades de identidades, relações e de organizações que se formam no espaço urbano da cidade. Para tanto, serão apresentadas experiências práticas que buscam apresentar as especificidades em organizações sociais de luta pela moradia e pela reforma urbana que se estabelecem na Cidade do Rio de Janeiro — Brasil. Será apresentado, ainda, quais as características próprias de organização desses grupos se impõem como centrais, em especial caso se venham a pensar em políticas públicas de habitação. A hipótese levantada é a de que esses grupos se apresentem como uma “outra cidade”, com organização e dinamismo próprios, à parte da cidade formal e que devem essas características ser respeitadas como estruturadoras do espaço das cidades e dos diversos grupos que a compõem.

Introdução

O presente artigo pretende trazer as observações realizadas em investigações sobre as multiplicidades de identidades, relações e de organizações que se formam no espaço urbano da cidade, em especial no que tange aquelas voltadas à luta pelo direito à moradia e pela reforma urbana.

Nesse sentido, será abordada, primeiramente, a questão da habitação num contexto de formação do modelo capitalista de Estado.

Em seguida, será abordado o conceito de naturalização dos discursos históricos de poder observado nos estudos de Michel Foucault e será demonstrada hipótese sobre em qual medida as políticas de habitação existentes antes da Constituição brasileira de 1988 e posterior legislação tem sido analisadas sob essa ótica.

Posteriormente, será trazido o conceito de Emancipação Social de Karl Marx encontrado em estudo de István Mészáros e será refletida a questão das

especificidades locais no conceito de produção da emancipação, bem como a necessidade de observância dessas especificidades para o sucesso das políticas habitacionais.

A apresentação de casos de referência observadas na região central da cidade do Rio de Janeiro buscará trazer as especificidades das organizações desses grupos sociais frente ao modelo tradicional de exercício da habitação no modelo capitalista de sociedade, em especial com a iminência de grandes eventos internacionais, o que faz com que diversos olhares, seja do mercado imobiliário ou dos grupos de defesa dos Direitos Humanos, dente outros, voltem-se ao Brasil.

A Habitação e o Estado Capitalista.

Todos os dias, o apito pungente da fábrica cortava o ar esfumado e pegajoso que envolvia o bairro operário e, obedientes ao chamado, seres sombrios, de músculos ainda cansados, deixavam seus casebres, acanhados e escuros, feito baratas assustadas.¹

Em 1906, Máximo Górkí escreveu sua célebre novela — *A Mãe* —, brilhantemente retratando o cotidiano dos trabalhadores das fábricas, sendo estas os expoentes máximos do modelo econômico que viria a dar os contornos da estrutura social a partir de meados do século XVIII, quando a sociedade européia ocidental passou por uma “grande transformação”.

Isso significa dizer, nas palavras de Karl Polanyi, que “no coração da Revolução Industrial do século dezoito ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação na vida das pessoas comuns.”²

Não é demais recordar que “a expressão Revolução Industrial designa um processo de profundas transformações econômico-sociais que se iniciou principalmente na Inglaterra do século XVIII e continuou a se realizar em diversos países até o século XX [XXI].”³ Nos dizeres de Raymundo Campos, “entre as principais características da sociedade industrial, podemos citar: a organização das mais diversas atividades humanas pelo capital; a predominância da indústria na atividade econômica e o crescimento da urbanização.”⁴

1 Górkí, Maksim. *A Mãe*. Tradução de Shura Victoronovna. Editora Círculo do Livro S.A. São Paulo. P. 5.

2 Polanyi, Karl. *A Grande Transformação: as Origens de Nossa Época*. Tradução de Fanny Wrabel. Editora Campus. Rio de Janeiro, 2000. P. 51.

3 Campos, Raymundo. *Estudos de História Moderna e Contemporânea*. Atual Editora Ltda. São Paulo, 1998. P. 126.

4 Campos, Raymundo. *Loc. Cit.*

Tendo por foco esta última característica citada, cumpre ressaltar que as sociedades do século XVIII não eram urbanas. Suas relações econômicas e suas estruturas sociais estavam intimamente relacionadas à terra.

Contudo, num processo que se inicia já no século XV, a partir das grandes navegações e do descobrimento da América, houve um gradual processo de estruturação da sociedade europeia ocidental em direção ao modo de produção capitalista, o qual, posteriormente, seria expandido à quase totalidade do globo terrestre, vez que, com a expansão colonial, a Europa exerceu a chamada “colonialidade do poder”.⁵

Dizer que a sociedade se estrutura sobre o modo de produção capitalista, significa, entre outras afirmações, dizer que a sociedade passa a se desenvolver sobre “precondições [que] ocorreram no seio da sociedade feudal...”⁶

Segundo Aquino *et alli*, “dentre essas precondições da Revolução Industrial, a acumulação de capitais e a liberação da mão-de-obra constituem as mais importantes, pois representam dois aspectos fundamentais do sistema capitalista: o capital e o trabalho.”⁷

Nessa esteira, dentre as diversas transformações que decorreram dessa nova configuração econômico-social sobre a qual se estruturava a sociedade, a necessidade de acumulação de capital e de fornecimento de matéria-prima e mão-de-obra à nascente indústria inglesa, gerou a situação em que, “no setor agrícola, a operação [acumulação de capitais] ligou-se ao cercamento dos campos em virtude do qual a burguesia aumentou suas rendas e passou a controlar gradativamente um dos setores de produção econômica: a terra.”⁸

Esse fenômeno gerou o conseqüente despovoamento dos campos, a desarticulação da população e o êxodo às nascentes cidades industriais, gerando graves problemas sociais, abrangendo todos os setores tangentes às

-
- 5 Segundo Anibal Quijano, “a globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a idéia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico.” (QUIJANO, Anibal. *Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina*. In: *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas Latino-Americanas*. Edgardo Landier (org.). Colección Sur Sur. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro de 2005. Pág. 227. In: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Quijano.rtf>. Consulta realizada em 7 de julho de 2010).
- 6 Aquino, Rubim Santos Leão de et alli. *História das Sociedades. Das Sociedades Modernas às Sociedades Atuais*. Editora Ao Livro Técnico. Rio de Janeiro, 1995. P. 126.
- 7 Aquino, Rubim Santos Leão de et alli. *Loc. Cit*
- 8 Aquino, Rubim Santos Leão de et alli. *Loc. Cit*.

condições de vida dos trabalhadores submetidos ao novo modelo, inclusive a questão da habitação.

Segundo Polanyi,

a estória já foi contada inúmeras vezes: como a expansão dos mercados, a presença do carvão e do ferro, assim como de um clima úmido propício à indústria do algodão, a multidão de pessoas despojadas pelos novos cercamentos do século dezoito, a existência de instituições livres, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial.⁹

Nesse sentido, afirma:

Nesse período, foi ainda o progresso na sua escala mais grandiosa, que acarretou uma devastação sem precedentes nas moradias do povo comum. Antes que o progresso tivesse ido suficientemente longe, os trabalhadores já se amontoavam em novos locais de desolação, as assim chamadas cidades industriais da Inglaterra; a gente do campo se desumanizava em habitantes de favelas; a família estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente sob montes de escória e refugos vomitados pelos¹⁰ moinhos satânicos...

Se é verdade que a opção pelo modelo capitalista de economia trouxe, desde o seu início, a lógica da precarização do espaço urbano e da concentração de pessoas em torno dos detentores dos meios de produção, cumpre ressaltar que, no Brasil, esse fenômeno toma contornos mais graves a partir da segunda metade do século XX, quando o processo de industrialização toma fôlego no país.

Segundo os geógrafos Eustáquio de Sene e João Carlos Moreira, “podemos afirmar que o Brasil, hoje, é um país urbanizado. Com a saída de pessoas do campo em direção às cidades, os índices de população urbana vêm aumentando sistematicamente em todo o país...”¹¹

Os citados autores ainda afirmam:

Em virtude da modernização do campo, verificada em diversas regiões agrícolas, assiste-se a uma verdadeira expulsão dos pobres, que encontram nas grandes cidades seu único refúgio. Como as indústrias absorvem cada vez menos mão-de-obra e as atividades terciárias apresentam um lado moderno, que exige qualificação profissional, e outro marginal, que remunera mal e não garante

9 Polanyi, Karl. *op. cit.* P. 57.

10 Polanyi, Karl. *op. cit.* P. 56.

11 Sene, Eustáquio de; Moreira, João Carlos de. *Geografia Geral e do Brasil. Espaço Geográfico e Globalização*. Editora Scipione. São Paulo, 1998. P. 327.

estabilidade, a urbanização brasileira vem caminhando lado a lado com o aumento da desigualdade e a deterioração crescente das possibilidades de vida digna aos novos cidadão urbanos.¹²

Disso, conclui-se que a questão urbana, em especial a questão da moradia no espaço urbano é de especial relevância à superação das citadas desigualdades provocadas pelo vigente modelo econômico e social.

Políticas de habitação eficazes, que se articulem com os demais direitos que compõem o rol dos direitos sociais no Brasil,¹³ têm a função hercúlea de se opor a um processo histórico e estrutural do sistema capitalista: a desigualdade.

Contra o “Senso Comum” Histórico.

Michel Foucault afirma que, no século XIX, formou-se “um certo saber do homem, da individualidade, do indivíduo normal ou anormal, dentro ou fora da regra, saber este que, na verdade, nasceu das práticas sociais, das práticas sociais do controle e da vigilância.”¹⁴

Para o autor, “saberes sujeitados”,¹⁵ “saber das pessoas (e que não e de modo algum um saber comum, um bom senso, mas, ao contrário, um saber particular, um saber local regional...)”¹⁶ foram suplantados por saberes eruditos, pretensos discursos da verdade e que se impuseram como mecanismos de exercício disciplinar do poder.

Dessa forma, práticas políticas, baseadas nos discursos do poder das Ciências Médicas, da Higiene, do Urbanismo ou mesmo do Direito, justificaram, através de um discurso de verdade, a configuração de políticas públicas no mundo ocidental, do que se pode ter como exemplo, no Brasil, as reformas de Pereira Passos no início do século XX.¹⁷

12 Sene, Eustáquio de; Moreira, João Carlos de. *Loc. Cit.*

13 “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

14 Foucault, Michel. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Nau Editora. Rio de Janeiro, 2002. P. 8.

15 Foucault, Michel. *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975 — 1976)*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. Editora Martins Fontes. São Paulo, 1999. P. 11.

16 Foucault, Michel. *op. cit.* P. 12.

17 “Por “Reforma Pereira Passos” entende-se um grande número de obras públicas que redefiniram de modo radical a estrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro durante o governo do prefeito Pereira Passos. Houve uma verdadeira reconstrução do centro da cidade, rompendo com as características de cidade colonial e fazendo emergir novos traçados mais compatíveis com o uso de trens e bondes, em vez de animais e carruagens.” Abreu, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanrio/Zahar,

Nessa esteira, a configuração da questão da moradia no espaço urbano que temos hoje é um reflexo do somatório de saberes que se investiram do poder de dizer a verdade — e aí se inclui o Direito, o qual apenas muito recentemente trouxe o estabelecimento do direito de moradia como direito social e as funções sociais da cidade no ordenamento jurídico brasileiro¹⁸ — além de políticas públicas baseadas nesses saberes e na manutenção de um status de classe, fruto de um processo histórico estabelecido pelo capitalismo, que impulsionou a segregação sócio-espacial no meio urbano.

Ocorre que um novo momento se apresenta na história do pensamento jurídico pátrio, quando começam a se reestruturar lógicas diferenciadas de aplicação de institutos do Direito, deslocando suas interpretações ou mesmo reformulando-os para se adequarem aos novos valores buscados pela sociedade.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, que, a despeito de ter representado o corolário de uma nova era política no país recém-saído de mais de vinte anos de um regime ditatorial, inaugurou mesmo um novo momento de seu constitucionalismo, sendo exaltada interna e internacionalmente como uma verdadeira constituição-cidadã, tendente a pautar todo o ordenamento jurídico pátrio aos princípios por ela elencados, os quais colocam o homem e os valores de sua dignidade como centrais à construção do Direito.¹⁹

Esse novo foco nos princípios e nos valores que circundam a dignidade humana passou, pois, a permear todo o ordenamento jurídico, inclusive os institutos de ordem patrimonial, inaugurando um processo de constitucionalização ou publicização dos ramos do Direito Privado.

Nessa esteira, teorias publicistas como a do Direito Civil Constitucional²⁰ ganharam eco no Brasil, lançando um novo olhar para os juristas, que

1987. In: Penalva, Angela Moulin Simões Santos; Motta, Marly Silva da. O “bota-abixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). Revista Rio de Janeiro, nº 10, maio-agosto, 2003. In: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-Angela-Marly.pdf. Consulta realizada em 7 de julho de 2010.

18 O Direito à Moradia passou a fazer parte do já citado rol dos direitos sociais no Brasil, somente a partir da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000. Embora antes já fossem localizadas expressões da proteção do referido direito na Carta Magna, há que se observar que a sua entrada no rol do artigo 6º tem a força de alçá-lo à condição de cláusula pétrea constitucional, recebendo o tratamento privilegiado do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição.

19 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; (...)” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

20 Brevemente, informa-se que o Direito Civil Constitucional é um movimento teórico de análise do Direito Civil surgido na Itália — a partir dos estudos, dentre outros, do professor Pietro Perlingieri — e que é eivado pela chamada “descodificação”, entendida esta não como uma perda do fundamento do ordenamento civilista, mas sim como a perda de

passam a dever mitigar direitos até então considerados absolutos, como o Direito de Propriedade, os quais encontraram limites constitucionais à sua concessão e ao seu exercício.

Baseado nesse novo aspecto, vê-se possível avançar contra um “senso comum” histórico de organização do espaço urbano, que procura privilegiar os detentores do capital em detrimento dos que destinam, a esse espaço, verdadeira função social.

Entretanto, embora o ordenamento já aponte saídas hermenêuticas para os novos valores constitucionais trazidos pelo legislador originário, a questão da habitação está intimamente relacionada às políticas públicas referentes à sua efetivação, que estejam de acordo com os anseios sociais, aos anseios dos destinatários das próprias políticas.²¹

Com isso, veremos, ainda neste estudo, um caso-referência, no qual se apresenta a organização social frente à ausência do poder público na garantia do Direito à Moradia e no desempenho das funções sociais da cidade, bem como a necessidade de se analisarem especificidades no desempenho das diferentes políticas estatais.

Antes, contudo, vejamos um conceito de Emancipação Social, que será fundamental à análise proposta.

Marx e a Emancipação Social

István Mészáros, profundo conhecedor da teoria criada por Karl Marx e Friedrich Engels — o marxismo — traz uma discussão sobre marxismo e direitos humanos,²² na qual ele analisa os direitos e a emancipação dos indivíduos.

Antes de qualquer contribuição, é imperioso trazer o ponto frequentemente sustentado por Mészáros de que Marx não é contrário aos direitos humanos, mas é crítico “à teoria liberal no contexto dos direitos humanos”.²³

Para Marx, os valores de “liberdade, igualdade e fraternidade” estão em franca contradição com a realidade da sociedade capitalista, visto que, em

sua centralidade, sendo entendido como aquele em que “o papel unificador do sistema, tanto nos seus aspectos mais tradicionalmente civilísticos quanto naqueles de relevância publicista, é desempenhado de maneira cada vez mais incisiva pelo Texto Constitucional.

21 No que tange as políticas de habitação no espaço urbano, inseridas no contexto da Política Urbana, tem-se o seguinte: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” *grifos nossos+. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

22 Mészáros, Istvan. *Filosofia, Ideologia e Ciência Social: Ensaio de Negação e Afirmção*. Tradução: Ester Vaisman. Editorial Boitempo. P. 157-168.

23 Mészáros, Istvan. *op. cit.* P. 158.

última instância, com a concentração da propriedade nas mãos dos detentores do capital, os direitos do homem tornam-se uma verdadeira “abstração, um “elemento ilusório., trazendo a idéia de que a oposição burguesa viu-se obrigada a defender os direitos do homem para sobrepor a ideologia feudal, entendendo que

essa insistência sobre os “direitos do homem. não é mais do que um postulado legalista-formal e, em última instância, vazio. (...) a aplicação da pretendida igualdade de direitos à posse culminou em uma contradição radical, visto que implicou necessariamente a exclusão de todos os outros da posse efetiva, restrita a um só indivíduo.²⁴

Marx critica o fato de que as mesmas teorias que defendem os direitos do homem também defendem a “alienabilidade universal e posse exclusiva”,²⁵ afirmando que a solução para essa contradição somente pode se dar no terreno da prática social, através da extinção da posse exclusiva.

Para tanto, “Marx formula sua estratégia de transformação social a partir do interesse do conjunto da sociedade”,²⁶ através da “emancipação humana universal”,²⁷ descrevendo as condições de liberação dos indivíduos esmagados em suas capacidades pela voracidade do capital, instituidor de classes e gerador de dominação de minorias sobre majorias desprovidas de posses e propriedades.

A visão de Marx, amplamente influenciada pelo contexto pós-Revolução Industrial, momento em que a desregulamentação dos direitos trabalhistas, bem como dos demais direitos sociais era uma realidade universal, é tão radical quanto as disparidades sociais que ele enxergava e para as quais pretendia trazer alternativas eficazes.

Assim sendo, ele cria seu modelo tendente à extinção da sociedade de classes e, portanto da sociedade capitalista mesmo, distinguindo, segundo Mészáros, três maneiras de aplicação dos direitos humanos no contexto do desenvolvimento social:

(1) sob as condições da sociedade capitalista, o apelo aos direitos humanos envolve a rejeição dos interesses particulares dominantes e a defesa da liberdade pessoal e da autoridade individual, em oposição às forças de desumanização e de reificação ou de dominação material crescentemente mais destrutivas;

24 Mészáros, Istvan. *op. cit.* P. 159.

25 Mészáros, Istvan. *Loc. Cit.*

26 Mészáros, Istvan. *op. cit.* P. 166

27 Marx, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução.* In: *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.* Editorial Boitempo. São Paulo, 2005. P. 154. In: *op. cit.*

(2) em uma sociedade em transição, os direitos humanos promovem o padrão que estipula que, no interesse da igualdade verdadeira, “o direito, ao invés de ser igual, teria de ser desigual., de modo a discriminar positivamente em favor dos indivíduos necessitados, no sentido de compensar as contradições e desigualdades herdadas;

(3) em uma fase mais adiantada da sociedade comunista. (...), a sociedade obtém, de cada um, de acordo com sua habilidade e dá a cada um de acordo com suas necessidades. A necessidade de aplicação de um padrão igual não existe mais, uma vez que o desenvolvimento completo de um indivíduo de modo algum interfere na auto-realização dos outros como indivíduos verdadeiros. (...)

Baseado nessas reflexões, procurou-se refletir sobre a emancipação social no contexto das ocupações resultantes de movimentos sociais de luta pela moradia na atualidade.

Breve Análise sobre os Movimentos Sociais de Luta pela Moradia

Segundo Maria da Glória Gohn, dois motivos foram determinantes para que os movimentos sociais urbanos tenham passado a se tornar, a partir dos anos 1.970, objeto central de pesquisa de cientistas sociais:

(...) um de ordem estrutural — o agravamento da falta de condições de infra-estrutura urbana e o rebaixamento salarial, portanto, o aumento da exploração econômica e da espoliação urbana. O segundo motivo era de ordem conjuntural — o regime político-militar e a ausência ou repressão de espaços já tradicionais de participação popular, tais como partidos e sindicatos.²⁸

Essa passagem de Gohn é suficiente para analisar as proximidades entre o que vimos no primeiro capítulo e o que estamos analisando agora, pois justamente num contexto de redução salarial e, portanto, de recrudescimento da exploração do capital, bem como num contexto de redução significativa da participação política é que as lutas pela emancipação se tornaram mais atrativas à análise científica.

Os movimentos sociais urbanos, segundo a autora, não são um todo homogêneo, mas uma série outros movimentos sociais, como, por exemplo, o dos negros ou o dos homossexuais, todos com o ponto em comum da problemática urbana.

28 Gohn, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia*. Edições Loyola. P. 33.

Nessa esteira, “são movimentos sociais urbanos as manifestações que dizem respeito à habitação, ao uso do solo, aos serviços e equipamentos coletivos de consumo.”²⁹

Mais à frente em seu estudo, ao tratar de invasões — que aqui, optarei por chamar de ocupações³⁰ — em análise do contexto histórico das ocorrências na cidade de São Paulo, mas que são passíveis de apropriação para o estudo do fenômeno em outros centros urbanos do país, em especial o Rio de Janeiro, Gohn afirma que a prática não se tornou restrita às áreas para moradia, mas também como forma de pleitear interesses diante das autoridades públicas.

Contudo, isso não diminuiu a ocorrência de ocupações com o fim de moradia, em especial num contexto de ineficácia de políticas públicas para esse fim.

À guisa de enriquecimento da análise sociológica, cito o famoso trabalho de Boaventura de Sousa Santos, “Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada”, em que, ao analisar o pluralismo jurídico em uma favela do Rio de Janeiro (espaço esse que, ressalta-se, pode ser ele mesmo fruto de um movimento social de luta pela moradia ou então esteio de outros tantos movimentos sociais urbanos), conclui que a pluralidade normativa “pode ainda resultar (...) da conformação específica do conflito de classes numa área determinada de reprodução social — neste caso, a habitação.

Portanto, vemos que o pensamento de Marx, em certa medida, se confirma na análise tanto de Gohn, ao entender que a diminuição salarial corrobora o desenvolvimento de lutas pela emancipação, bem como no pensamento de Sousa Santos, ao afirmar que o conflito de classes pode ser responsável por alternativas ao poder vigente, em regra protetor das classes dominantes e incapaz de solucionar demandas da universalidade dos indivíduos que compõem a sociedade.

Nessa esteira, e ciente da existência de ocupações em áreas tanto públicas como privadas para fins de moradia, fui a campo analisar como se organiza uma dessas ocupações, em que medida militam pela emancipação social, lutam pelo direito à moradia, compreendem a relação desse direito com os demais direitos sociais, e, mais importante, como se dá a sua forma de organização entre os membros da ocupação, se existe hierarquia ou não, em que medida reproduzem a organização da sociedade capitalista.

29 Gohn, Maria da Glória. *op. cit.* P. 34.

30 Sem muito me prolongar, optei por chamar as invasões de ocupações por motivo de posicionamento teórico, no sentido de que, devendo a propriedade exercer função social (Constituição da República, artigos 5º, XXIII; 170, III e 182, §2º), em não a cumprindo, torna-se um espaço desocupado e, portanto, passível de ocupação que lhe destine função social.

Caso-referência: Visita à Ocupação Chiquinha Gonzaga

A Estação Central do Brasil é área de passagem comum a milhares de brasileiros que diariamente se utilizam daquele espaço para seu deslocamento para casa, trabalho, atividades em geral.

O que muitos não sabem, contudo, é que a metros da estação situa-se um edifício de propriedade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que por anos esteve desocupado, sendo espaço livre para o cometimento de atividades ilícitas.

Eis que, em 2005, houve a ocupação desse espaço por um movimento de luta pela moradia, contando com uma rede de apoio que incluía desde estudantes a *anarcopunks*. O que vemos hoje é um espaço requalificado, onde residem em torno de setenta famílias, destinando-se, portanto, função social àquele espaço urbano que conta com toda a infra-estrutura do Centro da cidade do Rio de Janeiro, facilitando mesmo a efetivação de outros direitos sociais garantidos constitucionalmente.

As principais observações a serem feitas, além da organização do espaço é a organização da população residente em torno de uma assembléia periódica para a tomada de decisões, bem como a consciência política e jurídica quanto aos direitos e aos entraves que enfrentam e a falta de hierarquia na organização e na escolha dos destinos da ocupação, o que sempre é decidido em conjunto.

Assim sendo, procuramos entender a organização sob o olhar de quem lá reside, do que foi realizada visita de campo a um dos mais antigos membros da ocupação e figura envolvida já de longa data com as lutas dos movimentos sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro, o senhor João Barbosa, quem gentilmente apresentou a organização física, explicou a organização social e autorizou nossa participação em uma das Assembléia dos moradores da ocupação.

De grande importância para a reflexão do estudo ora em análise é o fato de que a organização da Ocupação Chiquinha Gonzaga, bem como das demais organizações relacionadas a ela, em especial a Zumbi dos Palmares e a Quilombo das Guerreiras, não se administra de forma hierárquica, excludente ou voltada a outros interesses senão o bem comum, a decisão coletiva e a luta efetivação dos direitos sociais em caráter universal, diferente do que se observa na coletividade em uma sociedade capitalista, na qual, para que haja o gozo dos detentores dos meios de produção, deve haver a opressão de muitos e a exclusão de outros tantos, pelo simples fato de não se qualificarem como proprietários.

Caso-Referência: O Morro dos Prazeres

Outro modelo comum de organização e exercício do direito à moradia no espaço urbano das cidades brasileiras pela população de menor renda é aquele

que se dá nos assentamentos precários, muitas vezes na encostas dos morros. São as conhecidas favelas.

Diferente do caso anterior apresentado, as favelas são originadas como fruto de outro processo histórico decorrente dos modelos de regularização fundiária observados no espaço urbano brasileiro.

Segundo Rafael Soares Gonçalves,

Os governos dos países em desenvolvimento abandonaram, a partir dos anos 1980, os esforços para a construção em massa de moradias populares na periferia das cidades e se concentraram, sobretudo, na ideia de que a legalização do informal, aliada a uma desregulamentação mais acentuada do mercado imobiliário, poderia atenuar o preço do solo, suscitando, enfim, uma oferta mais consistente de moradias, erguidas, geralmente, pela autoconstrução. O balanço que se obtém 20 anos mais tarde é, todavia, um enorme fracasso. A regularização fundiária, onde foi efetivamente realizada, liberou o solo e desencadeou uma pressão do mercado imobiliário sobre os bairros beneficiados que eram, até então, relativamente protegidos, justamente em razão da sua ilegalidade. O fenômeno atual de segregação urbana torna-se, assim, mais um produto derivado das leis de mercado que o resultado da recusa, por parte das autoridades públicas, do reconhecimento oficial da existência dos bairros informais. A solução do mercado originou outras formas de exclusão que apenas fizeram aumentar o círculo de informalidade, agora concentrado nas regiões cada vez mais periféricas, insalubres e/ou ecologicamente precárias das cidades. Esse modelo, ao menos no caso específico das favelas, foi apenas parcialmente aplicado no Brasil. A política de urbanização das favelas, implementada a partir dos anos 1980, não foi necessariamente seguida da regularização fundiária plena desses espaços. A ilegalidade fundiária, conjugada à violência imposta pelos narcotraficantes num grande número de favelas, desestimula, nos dias atuais, a entrada dos grandes promotores imobiliários no mercado imobiliário das favelas.³¹

Esse quadro histórico recente foi responsável pelo estabelecimento de organizações criminosas que tomaram o poder dessas comunidades, segregando-as, muitas vezes, sob diversos aspectos, da cidade formal.

Nesse contexto, os moradores de favelas organizam-se em torno de associações que representam verdadeiras manifestações paralelas do poder que deveria ser desempenhado pelo Estado, como, por exemplo, a catalogação dos imóveis existentes naqueles espaços, gerando a sensação de propriedade entre aqueles que possuem a declaração de registro da associação de moradores.

31 Gonçalves, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* 23 (66). São Paulo, 2009. P. 238 e 239.

Com o amadurecimento da Constituição Federal de 1988 — que trouxe capítulo destinado à política urbana — e com o advento de diversos corpos normativos a exemplo do Estatuto da Cidade de 2001, do novo Código Civil de 2002 e da Lei 11.977, de 2009, torna-se mais estável e completo o microssistema de regularização fundiária e acesso ao espaço urbano das cidades, o que, contudo, não se verifica eficiente sem políticas públicas para implementação dos diversos instrumentos urbanos presentes nessas normas.

Ocorre que, com a proximidade dos grandes eventos internacionais como as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de Futebol Masculino de 2014, passou a haver uma preocupação maior do poder público com a segurança pública e dos setores capitalistas com a possibilidade de expansão dos seus lucros e da mais-valia no espaço urbano.

Com isso, no Rio de Janeiro, houve a implementação de uma política pública de segurança que visou implementar as chamadas Unidades de Polícia Pacificadora, de maneira a frear a onda de violência e o desenvolvimento do tráfico de drogas em comunidades, especialmente naquelas que se estabeleceram em áreas consagradamente nobres ou que tivessem potencial para tanto, segundo o olhar do mercado imobiliário e dos setores dominados pelo capital.

Esse contexto vem sendo observado no Morro dos Prazeres, onde se situa uma comunidade tradicional, podendo ser acessada por bairros valorizados economicamente como é o caso das Laranjeiras e por bairros centrais da cidade como é o caso de Santa Teresa.

Diante da necessidade do mercado imobiliário de expandir seus lucros e em decorrência da proximidade de áreas valorizadas e da deslumbrante vista panorâmica que se tem da cidade, além da Baía de Guanabara, do Cristo Redentor e do morro do Pão de Açúcar, temem os moradores que, a despeito dos inegáveis benefícios advindos de uma política eficaz de segurança pública, o clima de paz somado à expansão do mercado imobiliário gere a chamada “remoção branca”³², ou seja, a mudança de domicílio dos moradores tradicionais em decorrência da intensa valorização imobiliária, que não permita a permanência dos atuais moradores da área, tendo em vista o acréscimo dos tributos que venham a recair sobre o imóvel.

O que se defende é que as políticas de segurança venham somadas a políticas de regularização fundiária, entendida esta no seu conceito amplo trazido por Betânia Alfonsín, qual seja,

o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas

32 Souza, Marcelo Lopes de. A “Reconquista do Território” ou Um Novo Capítulo na Militarização da Questão Urbana. Disponível em <http://passapalavra.info/?p=32598>. Acesso em 10 de Agosto de 2011.

ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.³³

Pela conceituação exposta, vemos que o entendimento não admite um procedimento de tamanha intervenção na vida das pessoas, na dinâmica da cidade e na questão social em desconexão com outros tantos procedimentos jurídicos, físicos e sociais que pretendam ver efetivado o máximo de direitos e garantias no espaço de sua atuação.

Com isso, sabiamente, Betânia Alfonsín trouxe seu conceito no sentido de nos alertar que a regularização fundiária é, antes de qualquer coisa, uma intervenção pública, ou seja, uma atuação do poder público ou de entidades que atuem em seu nome, no exercício de atividade pública.

Por outro lado, esse procedimento deve abranger os aspectos jurídico, físico e social, de maneira a ver a legalização da permanência das populações que vivem em áreas urbanas irregulares, mas também que vejam efetivados o máximo do rol dos Direitos Sociais elencados pela Constituição Federal em seu artigo 6º, vendo, assim, respeitadas a qualidade de suas vidas, a cidadania e, em análise ampla, a Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, ao dar início a um processo de regularização fundiária, o poder público deve ter em mente que o mesmo pressupõe, por exemplo, intervenção no campo do saneamento básico, da política de transportes, do acesso ao ensino, da geração de trabalho e renda, enfim, dos meios necessários à efetivação dos direitos sociais básicos.

Para além, diante de tal necessidade, deve o poder público reconhecer a organização desses grupos e dar-lhes ouvidos na implementação fática das políticas públicas naquele espaço, o que será nada mais que respeitar a determinação legal de ser implementada a gestão democrática das cidades, trazida pelos artigos 43 e seguintes do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 2001.

Somente através dessa idéia, poderá o poder público fazer frente à sãha do mercado imobiliário que vê grandes oportunidades diante dos negócios e dos fluxos de pessoas e capital que já vêm se direcionando ao Brasil em decorrência dos grandes eventos internacionais, fazendo com que as pessoas se estabeleçam regularmente onde construíram seus laços familiares e suas relações sociais.

33 Alfonsín, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR; FASE. Rio de Janeiro, 1997. P. 24.

Conclusão

Em sede de conclusão, traz-se a reflexão de que, embora os dias atuais presenciem uma maior garantia e efetivação de direitos humanos e sociais, inclusive com a emergência de correntes do pensamento jurídico como o Direito Civil Constitucional, o que se vê é a incapacidade do Estado Brasileiro em garantir esses direitos a todos os cidadãos, do que emergem movimentos sociais capitaneados por oprimidos pelo sistema capitalista, desprovidos de posse ou propriedade.

Esses movimentos sociais, em grande medida, buscam romper com a organização tradicional da sociedade que os excluiu baseada num conceito histórico e naturalizado da verdade científica, discurso de poder sobre parcelas da sociedade.

Com isso, reitero as observações sobre a forma descentralizada de tomada de decisões, com respeito às vontades de todos e busca pela garantia dos direitos sociais em escala de igualdade universal no âmbito da ocupação analisada e das que com ela se relacionam.

Não se pretende concluir que esses movimentos veem concretizados os anseios de rompimento com a sociedade disciplinar criticada por Foucault, nem ver concretizada a sociedade pensada por Marx e Engels, ou mesmo dizer que sejam clareiras comunistas em um Estado capitalista.

Pelo contrário, são os movimentos frutos mesmo desse modelo econômico e social e, portanto, demonstram que, apesar da radicalidade e do contexto sócio-histórico analisado por Marx, o qual se difere do hodierno, ele estava certo quanto ao poder excludente do capital.

Para além, no que tange a organização das favelas, o destaque fica por conta do papel administrativo das associações de moradores, historicamente trazendo um esteio de organização e de organização informal, mas cuja base de dados pode servir de ponto de partida para a regularização fundiária pelo poder público.

O importante é que, a despeito dos eventos internacionais, da valorização imobiliária e da expansão das políticas públicas no cenário brasileiro, observe o poder público os interesses dos grupos sociais e seus anseios, de maneira que não se deixe esquecer que o poder emana do povo e não de seus representantes como já se fez crer. A iniciativa do legislador em regulamentar o dever de se observar a gestão democrática da cidade veio no sentido de não se deixar esquecer essa determinação constitucional.

Pensar a manutenção e o fortalecimento dos grupos sociais no espaço urbano das cidades é, em última instância, um convite ao repensar da propriedade urbana no contexto capitalista.

A Teoria Política tem lançado olhar sobre a propriedade desde longa data. Hobbes, Locke e mesmo Rousseau foram expoentes dessa afirmação. O que nos resta é saber que somos herdeiros de uma História e agentes de outra. Pensar a propriedade é imperioso para o desenvolvimento do nosso modelo

econômico e social. Resta-nos ter em claro as nossas escolhas e repensar os modelos, caso façamos as escolhas corretas.

Referências bibliográficas

- Alfonsín, Betânia de Moraes (1997), *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*, Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR; FASE, Rio de Janeiro.
- Aquino, Rubim Santos Leão de et alli. (1995), *História das Sociedades. Das Sociedades Modernas às Sociedades Atuais*, Editora Ao Livro Técnico, Rio de Janeiro.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- Campos, Raymundo (1998), *Estudos de História Moderna e Contemporânea*, Atual Editora Ltda., São Paulo.
- Foucault, Michel (2002), *A Verdade e as Formas Jurídicas*, Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais, Nau Editora, Rio de Janeiro.
- Foucault, Michel (1999), *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*, tradução de Maria Ermantina Galvão, Editora Martins Fontes, São Paulo.
- Gohn, Maria da Glória, *Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia*, Edições Loyola.
- Gonçalves, Rafael Soares (2009), "Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial", *Revista de Estudos Avançados* da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Górki, Maksim, *A Mãe*, tradução de Shura Victoronovna, Editora Círculo do Livro S.A. São Paulo.
- Marx, Karl, "Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Introdução", in *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, Editorial Boitempo.
- Mészáros, Istvan, *Filosofia, Ideologia e Ciência Social: Ensaios de Negação e Afirmação*, tradução de Ester Vaisman. Editorial Boitempo.
- Penalva, Angela Moulin Simões Santos; Motta, Marly Silva da (2003), O "bota-abaixo" revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003), *Revista Rio de Janeiro*, nº 10, maio-agosto, 2003. in http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-Angela-Marly.pdf. Consulta realizada em 7 de julho de 2010.
- Polanyi, Karl (2000), *A Grande Transformação: as Origens de Nossa Época. Tradução de Fanny Wrabel*, Editora Campus. Rio de Janeiro.
- Quijano, Anibal (2005), "Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina", in *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas Latino-Americanas*, Edgardo Landier (org.). Colección Sur Sur. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro de 2005. in <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Quijano.rtf>. Consulta realizada em 7 de julho de 2010.
- Sene, Eustáquio de; Moreira, João Carlos de (1998), *Geografia Geral e do Brasil. Espaço Geográfico e Globalização*, Editora Scipione, São Paulo.

Quelle(s) morphologie(s) urbaine(s) pour la ville durable?

Elli Alessandro

consultant indépendant(ales.elli@hotmail.it)

Abstract

D'une manière générale l'approche morphologique permet d'analyser à la fois la forme des établissements humains et le processus de leur formation et de transformation. A travers cette approche on abordera la problématique de l'articulation des différents espaces urbains tant en termes relationnels que spatiales.

Ainsi, dans un cadre marqué par la territorialisation du développement durable, cette double entrée nous permettra de comprendre comment et jusqu'à quel point un référentiel d'action tel que le développement durable puisse faire évoluer le processus de formation et de transformation de la ville, en ouvrant le champ du possible à des nouvelles visions. Car ce cadre réflexif permet de penser à la fois la façon dont la société s'approprie et occupe l'espace, le fonctionnement global de la ville, et la manière dont celle-ci utilise, valorise, et partage ses ressources entre ses habitants.

Dans cette perspective, une question se pose : quelles sont les morphologies les plus adaptées pour répondre de manière systémique à ces divers enjeux, et qui permettraient *in fine* d'envisager un développement urbain durable? Ou, autrement dit, quelle(s) morphologie(s) urbaine(s) pour quelle(s) ville(s) durable(s)? Ainsi il ne s'agit pas de produire des modèles utopiques mais plutôt de savoir comment la ville d'aujourd'hui, avec ses héritages et ses potentialités, pourrait être transformée et accompagnée vers cet horizon.

Pour répondre de manière constructive à ces questionnements, nous proposons tout d'abord (partie 1) de faire un état des lieux critique des recherches sur les morphologies urbaines. Nous interrogerons les principaux modèles morphologiques présentés comme des incarnations possibles de la ville durable. Ville compacte, ville dense, ville lente, ville creuse... Le foisonnement des propositions nous amènera à la fois à comprendre les implications de la morphologie urbaine pour l'écologie générale de la ville mais aussi à nous positionner quant

à leur opérabilité. Nous étudierons ensuite (partie 2) quelques expérimentations concrètes, variées par leurs contextes, leurs échelles d'action, et par les acteurs qu'elles mobilisent. D'une manière particulière, le cas de Marne-la-Vallée nous amènera à comprendre comment les héritages matériels de la planification étatique pourraient être réutilisés dans une perspective de durabilité. La réutilisation et l'adaptation sont aussi le mot d'ordre des quartiers durables, et nous les étudierons dans la mesure où ils sont souvent mis en avant comme un moyen de transformer la ville. Mais les idées dont ils sont porteurs peuvent aussi être mises en œuvre sans la mention explicite d'un quelconque développement durable, et ces cas sont parfois d'autant plus intéressants.

Enfin, proposer une mise en action à l'échelle de l'agglomération nous amènera à faire la synthèse des enjeux à relever, et à délinéer un scénario possible de la ville durable de demain. Ce travail prospectif interrogera tout particulièrement les coordinations d'acteurs, à travers les démarches de planification territoriale et la recherche d'une nouvelle forme de gouvernance urbaine.

Introduction

Le maire de Strasbourg, Roland Ries, déclarait dans un article du Monde en date du 11 décembre 1996 (*Transports publics, pour une discrimination positive*) que *“nos villes et nos agglomérations sont malades de l'automobile et le mal, année après année, continue à gagner du terrain. Le cancer automobile développe à présent ses métastases dans le périurbain et, de plus en plus, dans le “rurbain”*. L'évocation d'un développement urbain pathologique, prolifique et anarchique, trouve ici une de ses causes dans l'utilisation massive de l'automobile, qualifiée de *“cancer”*. Ce discours évoque aussi bien la morphologie urbaine contemporaine des villes, éclatée et consommatrice d'espace (les métastases), que son lien avec l'hypermobilité individuelle motorisée. La remise en cause croissante de ce type de développement intervient après un demi-siècle de transformations considérables des villes. Autorisé par l'accroissement considérable de la vitesse et de la mobilité, l'étalement et la dilatation des espaces urbains se sont associés à un renforcement de la ségrégation spatiale, laissant apparaître de nouvelles formes de relégation et de fragmentation de l'espace. Ces phénomènes socio-territoriaux ont conduit à renouveler l'intérêt des chercheurs pour l'étude des formes urbaines, qui se cantonnait jusqu'alors essentiellement à une approche historique. L'émergence de la notion du développement durable et l'affirmation des préoccupations environnementales ont, depuis une quinzaine d'années, achevé de conférer à ce type de travaux un enjeu beaucoup plus prospectif. Cependant, les questionnements liés aux morphologies urbaines restent abordés de manières très variées voire cloisonnées. En tentant de synthétiser ces divers points de vue, Albert Lévy (2005) a par exemple nettement distingué diverses approches : par les formes urbaines, par la *“morphologie sociale”* (répartition des

différents groupes sociaux au sein de l'espace urbaine), par la forme des tracés (étude du plan géométrique de la ville), par la forme des tissus urbains (interrelations entre espaces vides et pleins, forme du parcellaire...), ou encore les approches privilégiant la dimension environnementale (répartition des nuisances, ambiances urbaines, approches sensibles...).

D'une manière générale, l'étude des morphologies urbaines représente un enjeu majeur pour le développement durable. Car ce cadre réflexif permet de penser à la fois la façon dont la société s'approprie et occupe l'espace, le fonctionnement global de la ville, et la manière dont celle-ci utilise, valorise, et partage ses ressources entre ses habitants. Dans cette perspective, une question se pose : quelles sont les morphologies les plus adaptées pour répondre de manière systémique à ces divers enjeux, et qui permettraient *in fine* d'envisager un développement urbain durable? Ou autrement dit, quelle(s) morphologie(s) urbaine(s) pour quelle(s) ville(s) durable(s)? Ainsi il ne s'agit pas de produire des modèles utopiques mais plutôt de savoir comment la ville d'aujourd'hui, avec ses héritages et ses potentialités, pourrait être transformée et accompagnée vers cet horizon. Pour répondre de manière constructive à ces questionnements, nous proposons tout d'abord un état des lieux sur la manière dont la notion de morphologie urbaine est mobilisée, à la fois de manière théorique pour répondre aux enjeux du développement durable, et aussi de manière pratique, à travers la façon dont ces modèles théoriques pourraient être mis en œuvre. Des expériences déjà conduites peuvent ainsi être mobilisées dans cette perspective. Enfin, le processus de transformation de la ville sera analysé en interrogeant les conceptions de l'action territoriale. Les réflexions sur l'implication des différents acteurs territoriaux dans les processus de coordination, de construction des représentations de l'avenir de la ville et de son territoire environnant, auront donc ici toute leur importance.

Il s'agira donc tout d'abord (partie 1) de faire un état des lieux critique des recherches sur les morphologies urbaines. Nous interrogerons les principaux modèles morphologiques présentés comme des incarnations possibles de la ville durable. Ville compacte, ville dense, ville lente, ville creuse... Le foisonnement des propositions nous amènera à la fois à comprendre les implications de la morphologie urbaine pour l'écologie générale de la ville mais aussi à nous positionner quant à leur opérabilité. Nous étudierons ensuite (partie 2) quelques expérimentations concrètes, variées par leurs contextes, leurs échelles d'action, et par les acteurs qu'elles mobilisent. D'une manière particulière, le cas de Marne-la-Vallée nous amènera à comprendre comment les héritages matériels de la planification étatique pourraient être réutilisés dans une perspective de durabilité. La réutilisation et l'adaptation sont aussi le mot d'ordre des quartiers durables, et nous les étudierons dans la mesure où ils sont souvent mis en avant comme un moyen de transformer la ville. Mais les idées dont ils sont porteurs peuvent aussi être mises en œuvre sans la

mention explicite d'un quelconque développement durable, et ces cas sont parfois d'autant plus intéressants.

Enfin, proposer une mise en action à l'échelle de l'agglomération nous amènera à faire la synthèse des enjeux à relever, et à délimiter un scénario possible de la ville durable de demain. Ce travail prospectif interrogera tout particulièrement les coordinations d'acteurs, à travers les démarches de planification territoriale et la recherche d'une nouvelle forme de gouvernance urbaine.

Les réflexions sur la morphologie urbaine par l'introduction de la problématique du développement durable en France.

L'étalement urbain en débat, ou le renouvellement des réflexions sur les morphologies urbaines

Les débats actuels sur la ville durable semblent en partie nourris par une attitude réactionnaire face à l'urbanisation récente. Pour Clerc, Chalon, Magnin et Vouillot (2008), le constat est ainsi sans appel : la ville contemporaine est l'histoire d'un échec. Ils reviennent, disent-ils, sur "*cinquante ans d'errance, dont le médiocre bilan montre qu'il devient urgent de changer le modèle*" (2008, p.9). En large partie, les grands ensembles font partie de ce modèle. Construits pour résoudre la crise du logement, ils n'ont constitué qu'une étape dans le parcours résidentiel des classes moyennes qui se sont massivement dirigés vers la maison individuelle. Les tours et les barres, de plus en plus décriées, sont devenus des lieux et symboles de la relégation sociale et des quartiers "difficiles". Dans le même temps, la fuite des classes moyennes alimenta un processus de périurbanisation qui finit également par susciter de vives critiques aujourd'hui. Accusé d'être ségrégatif et consommateur d'espaces, ce type de développement urbain reste néanmoins une tendance forte. Un des enjeux majeurs serait désormais d'infléchir cette tendance, et d'enrayer ce processus engagé il y a près de 40 ans.

En conséquence, la ville comme entité finie et délimitée n'existe plus. Au contraire, elle est discontinue, diffuse, diluée dans un urbain généralisé (F. Choay). Selon Francis Beaucire (2006, conférence *ville compacte, ville diffuse*), cette ville diffuse ne se définit pas par le bâti, mais par le mouvement de ses habitants. Cette interprétation est partagée par l'INSEE, qui définit aujourd'hui les aires urbaines non plus seulement par la continuité du bâti, mais par le mouvement quotidien des individus entre leur domicile et leur lieu de travail. Toutefois, cette augmentation de la vitesse ne s'est pas nécessairement traduite par un gain de temps dans les déplacements. En effet, de nombreux observateurs (Orfeuill, 2008; Fouchier, 2000; Wiel, 2008) ont montré que l'usage massif de l'automobile s'est plutôt traduit par un gain d'espace, tant pour les individus que pour les entreprises. Ce "gain d'espace" peut se

traduire de différentes manières. Pour les individus, par exemple, la persistance d'un décroissement du coût du foncier du centre vers la périphérie permet l'acquisition de logements plus grands et en contact avec la "nature", notamment pour les classes moyennes avec enfants. Dans le même temps, la taille moyenne des ménages s'est réduite, tandis que celle des logements a augmenté. Cela n'a fait que renforcer la diffusion de l'urbain dans l'ensemble de l'espace géographique, indépendamment de la croissance démographique.

Du point de vue de la morphologie urbaine, les villes se sont donc étalées de manière considérable. Ce développement urbain, en grande partie liée à l'automobile, n'est pas nécessairement contigu mais plutôt "métastatique". François Ascher parle de "métapoles" qui dépassent et englobent la métropole et les villes qui lui sont reliées. Les métapoles "*forment des zones discontinues, aux limites incertaines, hétérogènes, dont les fonctions se transforment, dont les centres se recomposent, dont les espaces sont parcourus en tous sens, à toutes heures, pour des motifs de plus en plus variés*" (Ascher, 1995, p.268). Il apparaît ici que la morphologie ne peut plus véritablement définir la ville. Alors comment interpréter le retour en grâce du modèle de "ville compacte" au moment où nous reconnaissons que ce modèle ne correspond pas, aujourd'hui, à la plupart des réalités de terrain?

La ville compacte s'est depuis longtemps imposée comme le modèle de référence en Europe (Europe Rhénane, de la Suisse jusqu'aux Pays-Bas). Selon Francis Beaucire (2006) l'enjeu était de préserver l'espace rural et naturel afin d'éviter que les villes ne se rejoignent en vastes conurbations, dans un contexte territorial qui est celui d'un maillage de villes très dense. En France au contraire, l'espace autour des agglomérations était abondant et disponible. Ce modèle historique de la ville compacte fut donc dépassé par un fort étalement urbain qui a exploité les espaces agricoles autour des villes comme de gigantesques réserves foncières, facilement constructibles. De manière révélatrice, le SDAU d'Île-de-France indiquait, en 1965, les espaces agricoles comme des espaces "vides". Cependant, les espaces agricoles et naturels seront peu à peu valorisés et intégrés à la planification urbaine. Mais non pas pour leur rareté, comme cela a pu être le cas en Europe Rhénane, mais pour leur qualité et leur diversité. Ce sont finalement les préceptes du développement durable qui donnent aujourd'hui un second souffle au modèle de la ville compacte qui, naguère historique voire passéiste, devient un modèle d'avenir.

Maîtriser l'étalement urbain : le "retour" en vogue de la ville compacte

La ville compacte est censée répondre aux maux dont on accuse la ville diffuse : consommations d'espaces naturels, dépendance à l'automobile dans un contexte d'incertitude énergétique, ségrégations socio-spatiales, pollution

locales et planétaires... Toutefois, l'économie d'espace, l'efficacité énergétique ainsi que les prétendues qualités sociale et environnementale de ce modèle ne sont pas pleinement démontrées. De nombreux chercheurs (Allain, 2007; Beaucire, 2006) rappellent que si d'un côté la ville compacte permet d'économiser l'espace, de préserver des espaces verts, et ainsi constituer de larges corridors écologiques, un problème majeur resterait, d'un autre côté, celui de la maîtrise du coût du foncier et de l'immobilier. Rémy Allain (2007) rappelle qu'en dépit de ses indéniables vertus — qui tiennent essentiellement en un cadre de vie attractif —, le modèle de ville compacte engendre un certain nombre d'effets pervers, tels que la rareté des terrains à bâtir et le prix élevé des logements. Ces deux facteurs peuvent accentuer la ségrégation socio-spatiale alors qu'on suppose davantage de mixité de la part de la ville compacte.

De manière générale en France, la question foncière a été réglée par le biais de la mobilité, le coût des terrains et des logements compensant celui des transports (Orfeuill, 2008). Rémy Allain observe qu'il est difficile de contrer cette tendance centrifuge des ménages, notamment ceux avec enfants. La mise en œuvre de la ville compacte devrait être attentive au décalage tant qualitatif que quantitatif entre l'offre et la demande de logements, et s'assortir d'une régulation efficace de leur prix. Faut de quoi le modèle serait inefficace dans sa vocation de limiter l'extension spatiale des villes. Ainsi, le consensus sur la ville compacte et dense, qui est associé au consensus sur le développement des transports publics comme solution à la mobilité automobile, peut être fortement réinterrogé (Orfeuill, *ibid.*). Rémy Allain refuse un débat simplificateur et manichéen où *"la "ville diffuse", chaotique, le Mal"*, s'opposerait à la ville compacte, correspondant au *"Bien, la maîtrise du monde et sa mise en ordre"* (Allain, 2007, p.12). Le lien entre la ville compacte, le raccourcissement supposé des distances parcourues, et la réduction de la consommation énergétique n'est pas des plus évidents à établir. Par exemple, dans le cas de Rennes (Allain, *ibid.*), nous pouvons voir que la politique ancienne en faveur de la densité et de la compacité s'accompagne finalement d'un report de l'urbanisation toujours plus lointain. En privilégiant le gel foncier des terres agricoles et l'intensification urbaine autour des noyaux déjà existants (les bourgs, les hameaux et les villages), la politique d'aménagement rennais restreint de manière visible l'ampleur de l'étalement urbain, sans enrayer toutefois l'extension spatiale du processus de périurbanisation. La rareté des maisons individuelles avec jardin et leur prix élevé poussent les ménages à acheter toujours plus loin, dans des bourgs éloignés du centre mais toujours dépendants du cœur de l'aire urbaine. De ce fait, la dépendance des ménages à l'automobile reste forte, d'autant plus que les transports collectifs ne peuvent pas constituer une véritable alternative, car l'éparpillement de l'urbain ne permet pas de planifier un réseau rationnel et économique. Combattant les idées reçues sur les vertus de la ville compacte

et dense, plusieurs chercheurs (Orfeuil, 2008, Héran, 2009) ont aussi mis en évidence un “effet barbecue” : si les habitants des quartiers très denses se déplacent en métro, en vélo ou à pied la semaine, ils ont davantage tendance à partir en week-end, surtout lorsque leurs revenus leur permettent un mode de vie aisé. Les déplacements à longue distance qui en résultent sont très consommateurs d'énergie (notamment lorsqu'ils sont effectués en avion). Même à revenus équivalents et à situation familiale similaire, il semblerait qu'on se déplace plus le week-end si on habite un centre dense que si on habite un quartier pavillonnaire périphérique. Ainsi, vraisemblablement, la densité demanderait des périodes de décompression, tandis que la présence d'un jardin ou d'espaces verts à proximité suffirait à satisfaire les demandes de nature en fin de semaine. La question de la densité, comme corolaire de la ville compacte, se positionne ainsi au cœur des débats sur les morphologies durables.

Dans l'imaginaire collectif, la densité est associée aux grands ensembles, composés de barres et de tours, peu à peu médiatisés et stigmatisés pour leur concentration de difficultés sociales. De ce fait, la densité est aussi associée au sentiment d'entassement, qui correspond à un état psychologique de stress. La relation entre les deux termes est difficile à établir pour les psychologues (Fischer, 1990). Au moment où, dans les années 1970, la densité fut plus vivement critiquée, certains urbanistes montrèrent que les grands ensembles et les villes nouvelles étaient moins denses que les centres-villes attractifs et jugés généralement d'une manière positive par les habitants. Mais la mesure de la densité ne peut se réduire au nombre d'êtres humains au mètre carré. Chacun appréhende la densité à partir de ses expériences et des images véhiculées par les médias, lesquels font apparaître certains lieux denses comme insupportables et cauchemardesques ou, tout au contraire, recherchés et désirés. Les avantages immatériels que l'on peut attendre de la densité, qui tiennent tout d'abord à la multiplication des possibilités d'interactions sociales (Wiel, 2007, p.122), peuvent dans certains cas perdre toute vertu. Ainsi, dans les quartiers défavorisés, certains individus sont tentés par un repli sur soi, le voisinage reflétant leur propre sentiment d'échec (Pan Ké Shon, 2005). Pour reprendre Marc Wiel, l'enjeu se situe autant, sinon plus, au niveau de “l'agencement urbain” que de la densité. C'est-à-dire au niveau de “*la disposition relative des constituants urbains dans leur quantité ou dans leur qualité.*” (idem, p.121). Aujourd'hui, les lieux denses dépourvus de qualité urbaine tendent à concentrer la précarité. A l'opposé, ceux disposant de qualités urbaines recherchées connaîtraient un processus de gentrification. (ibid., p.122). Par ailleurs, on ne peut concevoir une ville en ayant en tête une densité “idéale” appliquée de manière homogène, car les attentes sont extrêmement variées selon les individus.

La notion de densité a fait du chemin ces dernières décennies, tout comme le modèle de la compacité. Les milieux urbains denses, autrefois

considérés comme des lieux pollués, congestionnés, sales, sont aujourd’hui tenus pour des modèles. La ville dense favoriserait aujourd’hui la rentabilité des transports en commun, les déplacements individuels non motorisés, tout en réduisant le degré de pollution. Mais elle ne peut entraîner une réduction de la mobilité notamment automobile que si la ville est simultanément assez lente (Wiel, 2007). S’il y a aujourd’hui un relatif consensus sur la nécessité de densifier l’urbanisation, d’autres aspects du développement urbain font l’objet de réflexions dans une perspective de durabilité. Notamment à travers la question de la vitesse des déplacements, associée au modèle de développement diffus, ou encore à travers la question de la préservation d’espaces non bâtis. De quelles visions et de quels aspects de la “ville durable” ces réflexions sont-elles porteuses?

Des propositions complémentaires à la ville compacte. La lenteur et le vide comme éléments de la ville durable?

La ville s’est historiquement construite en cherchant à augmenter les vitesses d’échanges. L’approche économique standard considère qu’en rase campagne comme en milieu urbain, les avantages de la vitesse dépassent de très loin ses inconvénients. Car si à court terme, la vitesse fait “gagner du temps”, elle permet surtout, à long terme, d’aller plus loin et d’accéder ainsi à nombre de destinations plus variées. De fait, la ville rapide apparaît comme le pendant nécessaire à la ville diffuse, dans laquelle “l’urbanisation s’opère [...] en fonction d’une recherche d’accessibilité automobile aux voies rapides urbaines” (Wiel, 2007, p.98). Plus le temps requis pour relier un point à un autre diminue et moins les désagréments dus aux distances croissantes domicile-travail se font sentir. Aussi, à côté de ces avantages, les effets négatifs externes de la vitesse ne semblent pas peser lourds. Pourtant, Frédéric Héran (2009) affirme que la ville durable est à chercher du côté de la ville lente, la vitesse étant le principal facteur explicatif des accidents, des effets de coupure, de la consommation d’espace par les transports, de la ségrégation sociale, du bruit et même de la pollution. Il faudrait donc reconsidérer la lenteur pour produire la ville dans une perspective de durabilité. Cela pourrait satisfaire certaines aspirations de la population. Car à “grande échelle géographique, nous pouvons interpréter la multiplication des impasses sur le réseau viaire comme une recherche d’abri et de protection face aux nuisances de la circulation automobile” (Wiel, 2007 p.98). D’ailleurs, selon F. Héran, certes la vitesse a apporté des bienfaits, mais elle a aussi favorisé les ségrégations spatiale et sociale. Aussi, la lenteur favoriserait la mixité, l’accessibilité à tous les modes ainsi qu’un cadre de vie plus agréable et moins coûteux. Il propose donc de faire de la lenteur une clé pour résoudre les problèmes historiques de la ville.

Toutefois, face à ces analyses et à ces propositions théoriques, doit-on considérer la ville dense, et plus particulièrement son centre-ville, comme

une entité urbaine peu attractive? Selon Vincent Fouchier (2009), l'idée selon laquelle le pavillon est le rêve de tous les Français serait une fausse image, une icône dépassée. Prenant appui sur les prix élevés des logements en centre-ville, il rappelle qu'il "*existe une compétition bien réelle pour vivre au plus près du centre, pour bénéficier de son animation et de son offre multifonctionnelle*". Mais le modèle pavillonnaire reste recherché, en témoigne le cas de Rennes cité plus haut. On observe une mise en tension finalement, entre l'aspiration à la maison individuelle assortie d'une envie de proximité avec la campagne, et le besoin de proximité du centre-ville et de ses services. Ce que Luginbühl (2001) appelle la "demande sociale de paysage", traduit pour beaucoup par une demande de nature, prend alors toute son importance. En effet, on observe depuis plus de dix ans une demande croissante de nature en ville¹. Selon une étude menée par le PUCA et le CERTU en 2002, sept Français sur dix choisiraient aujourd'hui leur lieu de vie en fonction de la présence d'espaces verts à proximité. Peut-on associer la proximité d'espaces verts et de loisirs et la proximité des fonctions offertes par les centres?

Le modèle de la ville creuse de Maupu (2006) semble proposer un complément intéressant aux débats entre ville dense et compacte et ville diffuse. L'approche prône un nouvel agencement des circulations et des lieux. Ni compacte ni dispersée, la ville creuse dessine autour d'un grand creux de verdure un chapelet de quartiers mixtes, desservis par une boucle de tramway doublée d'une rocade routière. Elle consommerait peu d'énergie et d'espace, en offrant des proximités favorables à la marche à pied et au vélo. Si ce modèle semble idéal pour les villes nouvelles, Maupu pense qu'il pourrait dans certains cas s'appliquer à l'existant, par exemple à la ville de Clermont-Ferrand, qui pourrait facilement constituer un anneau avec son transport collectif. La force de ce modèle réside dans l'accessibilité offerte à tous les points de l'agglomération. Afin que le territoire puisse profiter des potentialités de ce modèle morphologique, il doit prendre la forme d'un anneau, dont la boucle est le squelette. Chaque ville est ainsi un point au bord des grands creux du réseau maillé régional. Chaque boucle entoure un beau creux de verdure; chaque quartier abrite les creux conviviaux des cours, places et jardins; la dalle couvre d'autres creux; chaque volume est un creux... Toutefois, derrière ce modèle de ville il y a aussi l'idée que la ville soutenable ne pourrait guère dépasser un seuil de 300 000 habitants. On est donc bien loin des problèmes soulevés par les énormes agglomérations qui appellent des solutions (Emelianoff, 2009). Ce modèle de ville creuse paraît dans bien des cas utopique lorsque l'impératif est de composer avec l'existant, et de proposer des

1 A ce sujet : Manola T., Plocque M., Tronquart C., del Rio R., 2009, "Nature en ville et paysages: vers des objets et outils urbains durables?", Intervention au Séminaire Défis des villes durables, Universidade Federal de Pernambuco (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano y em Geografia), 19 et 20 mars, Recife, 20 p.

transformations les moins onéreuses et les plus adaptables aux différents contextes que possible.

Penser la ville durable peut-il dans ce cas se résumer à un modèle? Comme le souligne la Charte d'Aalborg : *"chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin pour parvenir à la durabilité"* (Emelianoff, 2009, p. 9). La configuration spatiale de nos villes futures devra donc se concevoir *"à partir de l'existant et dans le temps long de l'urbanisme,"* (Beaucire, in CERTU, 2000, p.97). C'est pourquoi la ville durable devra le plus souvent, et avant tout, composer avec les héritages urbains sédimentés au cours de l'histoire. Nous allons voir comment cela se traduit dans les morphologies adoptées pour faire la ville durable.

Comment faire la ville durable? Retour d'expériences à différentes échelles

Par opposition à la ville diffuse, ségrégative et consommatrice d'espace et des ressources, les débats sur les formes urbaines les plus soutenables, comme nous l'avons vu, font l'éloge de la compacité, de la densité, d'un fort maillage des territoires en transports en commun, etc. Mais en réalité, il ne se dégage pas de modèle unique de ville durable, pour la simple et bonne raison qu'elle ne peut se créer ex-nihilo, sans composer avec l'existant. Des initiatives ont été menées dans cette optique à des échelles très différentes; tantôt à l'échelle de la ville, tantôt l'échelle du quartier. Par le biais d'un exemple de ville nouvelle entamant sa transition vers une morphologie plus durable (Marne-la-Vallée), d'un cas de quartier dit durable, et ainsi qu'à travers l'expérience d'un éco-village, nous verrons à quoi peut ressembler la ville durable de demain. Nous analyserons ces différents cas d'étude au regard des problèmes qu'ils posent mais aussi des complémentarités éventuelles qu'ils dégagent.

De la ville nouvelle à la ville durable : comment envisager la transition de l'une à l'autre? Le cas de Marne-la-Vallée

La forte croissance démographique, urbaine et économique des années 60 a conduit les pouvoirs publics à canaliser le développement métropolitain selon une logique polycentrique : dans la région parisienne cette tendance s'est traduite par la réalisation de cinq villes nouvelles ayant pour fonction de mieux équilibrer le développement économique et urbain de la région. Celles-ci sont : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelins, Sénart, Evry, Marne-la-Vallée. Le modèle de la ville-nouvelle reposait sur l'idée de créer ex-nihilo des villes ayant une mixité fonctionnelle poussée, par opposition à la cité dortoir typique de la banlieue française. Afin de constituer tant une alternative valable qu'une complémentarité à la capitale, ces villes ont été liées

à Paris à travers le réseau ferré régional — le RER. Le choix d'utiliser un réseau ferré comme mode de transport privilégié s'inscrit dans une logique déclinant plusieurs objectifs : développer un polycentrisme à l'échelle régionale; contenir la consommation d'énergie et d'espace induits par l'utilisation de la voiture particulière; favoriser une accessibilité équitable à la mobilité. Toutefois, cette volonté de développer le polycentrisme n'a pas réellement abouti car la ville de Paris a toujours gardé son attractivité économique et culturelle. Ceci n'a pas favorisé le développement des villes-nouvelles en tant que pôles d'emplois et culturels, d'autant plus que l'amélioration des connexions routières entre celles-ci et Paris ont engendré des phénomènes de migrations pendulaires selon une logique centre-périphérie.

Dans l'univers des villes-nouvelles, le cas de Marne-la-Vallée constitue une expérience un peu particulière. Tout d'abord, il s'agit d'une ville linéaire. Sa morphologie étalée se développe le long de la ligne RER et de l'autoroute, selon une orientation est-ouest. L'aspect linéaire a été développé au fur et à mesure dans le but de structurer l'urbanisation le long des axes de transport et de faciliter les déplacements des usagers. S'il ne s'agit pas, à l'origine, d'une volonté affichée de favoriser une mobilité durable, cette morphologie urbaine pourrait constituer un atout au regard des exigences actuelles de la ville durable : moins polluante, moins consommatrice d'espace, plus accessible (et à tous), etc. En effet, pour 70 % des habitants de Marne-la-Vallée, le RER A est le moyen de transport privilégié pour se rendre à Paris. Ce chiffre important est une des conséquences de l'organisation des pôles urbains autour des gares RER. Pourtant, en absolu, la voiture constitue le moyen de transport privilégié des habitants car, en dépit d'un réseau de bus dense (43 lignes), la faible fréquence de passage en dehors des heures de pointe ne permet pas d'envisager les transports collectifs comme une véritable alternative aux véhicules particuliers. Dans une perspective de mobilité durable, l'adaptation du fonctionnement du réseau aux rythmes des habitants pourrait constituer un véritable atout, d'autant plus que la localisation géographique de Marne-la-Vallée lui confère une bonne accessibilité à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et donc aux connexions internationales, ainsi qu'à celles nationales, via la gare TGV, et à celles régionales, via la gare routière. Cette situation avantageuse lui a déjà permis d'attirer des activités tertiaires et technologiques (citée Descartes), ou encore le tourisme avec Eurodisney. C'est en cela que Marne-la-Vallée représente une expérience plutôt encourageante au regard des autres villes nouvelles.

Néanmoins, le manque de diversité du tissu économique n'a pas permis l'identification de centralités, en compromettant de cette façon la durabilité économique du territoire. L'idée d'une économie durable suppose l'identification d'un ensemble de conditions permettant, dans le cadre d'une économie ouverte, de retenir ou d'attirer les investissements et

d'assurer la présence de facteurs collectifs et culturels qui rendent possibles l'innovation compétitive : disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée; présence des infrastructures de transport; proximité de services spécialisés; offre de surfaces et de locaux attractifs et bien reliés aux réseaux de transport et de communication; qualité du cadre de vie... Dans ce contexte, la qualité du cadre de vie paraît donc primordiale, à la fois du point de vue de l'implantation des activités, mais aussi des ménages. A cet égard, l'urbanisme de la ville-nouvelle offre certaines potentialités intéressantes : les coupures vertes pouvant être mieux investies par des pratiques sociales, et répondre de cette façon à la demande croissante de nature en ville. En effet, comme le montre Lughinbül, 80% des ménages choisissent leur lieu de résidence en fonction de la proximité des espaces verts (2001). Aussi, toujours dans un souci de recherche de la morphologie urbaine la plus soutenable possible, cette proximité aux espaces verts pourrait constituer un levier au développement de cheminements piétonniers et de pistes cyclables, encore largement absents aujourd'hui.

Par ailleurs, en suivant l'idée de la ville creuse de Maupu (2009), mais aussi du projet Seine Métropole de Grumbach, la préservation de ces espaces de creux pourrait garantir une facilité d'accès, pour tous les habitants, à des espaces verts de proximité. Elle faciliterait également l'adhésion de la population à un modèle de développement urbain prônant la compacité. Compacité qui constitue un des dogmes de la ville durable d'aujourd'hui, et pour laquelle beaucoup d'efforts restent à faire à Marne-la-Vallée, étant donné que cet espace d'une grande superficie est dans une large partie constitué de zones pavillonnaires à faible densité.

Le fait que ce territoire ne soit pas encore totalement aménagé — le projet de ville-nouvelle restant inachevé — lui confère une certaine flexibilité, favorable à une transition vers la ville durable. En effet, son inachèvement permet d'expérimenter plus facilement que dans un territoire au patrimoine et héritages anciens, comme c'est le cas du cœur de la ville de Paris. "Il s'agit d'une ville nouvelle qui n'est pas encore terminée (...), à la croisée des chemins, à la fois ville nouvelle qui s'est largement développée, et à la fois il y a encore beaucoup de choses à faire et donc d'opportunités pour arriver à travailler différemment" (Berteaud, 2009). Cependant, la logique de cet aménagement est bien de composer avec l'existant. En témoigne la volonté de densifier les pôles autour des gares : il s'agit ici non pas de créer un laboratoire d'expériences déconnectées de l'environnement urbain existant, mais de construire la ville sur la ville.

Ainsi le cas de Marne-la-Vallée, outre la démonstration des limites de l'urbanisme des villes nouvelles, nous invite à réfléchir à la place du vide dans la ville et notamment des espaces verts et de nature. Aussi, elle impose une réflexion sur l'inachèvement et la fabrication perpétuelle de la ville. Marne-la-Vallée affiche aujourd'hui une forte volonté d'évolution vers un

modèle de ville plus durable. Des efforts ponctuels, comme les onze projets de quartiers dits “durables”, pourraient contribuer à cet objectif.

“Eco-quartiers”, “écovillages” et “quartiers durables”² : la micro-ville durable en question?

Les quartiers dits durables sont aujourd’hui une des formes privilégiées de l’action urbaine dans la perspective d’un développement durable. Ils posent directement la question de la réutilisation de la ville existante et en particulier des espaces délaissés ou en friche et questionnent aussi les modes de production de la ville (quel acteur, pour quels objectifs, par quels outils et pour quels résultats).

Aujourd’hui en France comme en Europe, nous trouvons des opérations qualifiées de “quartiers durables” ou d’“écoquartiers” dans de nombreuses villes. Les acteurs semblent préférer travailler à l’échelle du quartier à cause de son importance dans la vie urbaine, mais aussi parce qu’ils s’approprient et appréhendent plus facilement le quartier que l’échelle urbaine. Les quartiers dits durables sont le plus souvent portés par des volontés politiques fortes. Ils croisent de plus en plus des objectifs en matière de qualité environnementale avec des mesures qui visent un développement socio-économique équilibré (renforcement des mixités sociale, fonctionnelle ou intergénérationnelle, de l’emploi local,...). Derrière la dénomination “quartier durable” nous retrouvons des projets et démarches multiples allant de projets construits visant la visibilité politique, des objets urbains fétiches, jusqu’à des initiatives encourageantes qui accueillent des nouveaux modes de vie plus “durables”. Ces derniers cas s’inspirent pour beaucoup des quartiers nommés “écovillage” qui datent des années 1960. Est-ce que ces quartiers permettent réellement de s’approcher de l’idéal de la ville durable? Sous quelles conditions? Les dits “écovillages” auraient-ils des choses à nous enseigner sur le plan de la durabilité et son rapport à la morphologie?

La ZAC de Bonne : une volonté politique forte pour une image territoriale “durable”

L’un des projets phares de quartiers durables français engagés par des pouvoirs locaux est la ZAC de Bonne. Ce projet, financé par le programme européen d’exemplarité en matière de performance énergétique des bâtiments “CONCERTO”, est aujourd’hui considéré par le MEEDDM comme le

2 A ce sujet : Manola T., Tribout S., Guilly-Castillo Y., Ardila A., 2008, “Les quartiers Durables en Europe : entre génie de l’environnement et développement urbain durable”, Intervention au colloque *Les défis du développement durable : une réflexion croisée entre Brésil et France*, Sao Paulo et Aguas de Sao Pedro - Brésil, 17-18-19 mars 2008, 27 p.

quartier durable le plus abouti en France. La fermeture de la caserne militaire grenobloise a permis la libération de terrains de construction en plein centre ville. La Ville de Grenoble, engagée depuis plusieurs années dans la mise en place d'une stratégie de développement durable à travers une série d'actions dans divers domaines (transports, espaces verts, action sociale,...) a saisi cette opportunité foncière pour réaliser un projet innovant en matière de développement durable, décrit comme "*Un laboratoire d'écologie urbaine*" (Kermen, 2009, p.52). C'est une occasion pour la municipalité de refaire la ville sur la ville. La reconversion de la friche de 8,5 ha permet la composition de 850 logements (415 logements réhabilités et 435 logements neufs dont 35% de logements) adaptés aux familles avec enfants (R+7 maximum) et disposant de jardins. Ce programme est complété par des équipements publics tels qu'une école, un restaurant scolaire, une résidence pour étudiants (200 logements), un établissement pour personnes âgées, des bureaux etc., ce qui démontre une volonté d'allier mixité sociale et générationnelle. Une attention particulière a été portée à l'énergie et à la gestion des ressources, à travers le choix des matériaux, l'utilisation de la nappe phréatique et la recherche d'autres solutions que la climatisation pour rafraîchir bureaux et restaurants, l'installation de 1000 m² de panneaux photovoltaïques, la bonne isolation des logements (ventilés en double flux et alimentés par des microcentrales à cogénération de chaleur et d'électricité). Si la problématique de la mobilité durable est moins abordée dans le projet, c'est parce qu'elle est déjà intégrée à la politique de développement du système des transports en commun à l'échelle de l'agglomération, échelle plus adaptée à la réflexion à la ville durable.

Le projet de la ZAC de Bonne démontre l'intérêt des "éco-quartiers" comme des espaces d'expérimentation pour penser la ville durable, lorsqu'ils sont inscrits dans une politique plus globale et qu'ils ne se transforment pas en "*ghettos pour riches*" (Emelianoff, 2009). En effet les limites physiques de l'opération pourraient compromettre la réussite d'un projet de quartier durable, si les modes de vie se heurtent avec ceux du reste de la ville. Il est dans ce sens souhaitable d'inscrire ces projets de développement durable dans les documents stratégiques : Agenda 21, Plan Climat, etc. Les quartiers dits durables se multiplient en France dans des contextes urbains de plus en plus variés (centre ville, périphérie, petites villes etc.). Cependant des constantes demeurent, concernant les formes urbaines (habitat collectif ou intermédiaire), les programmes (mixité fonctionnelle, sociale...), le besoin d'espace de récréation, etc. Mais est-il envisageable aujourd'hui que les quartiers dits durables et les grands principes qu'ils prônent, notamment en termes de mixité, d'équité, aboutissent sans qu'il y ait une intégration préalable des besoins des futurs résidents dans les projets de construction de leur cadre de vie? Quelle serait l'appropriation habitante d'un "quartier durable" réalisé selon un processus "top down", à travers une procédure de projet marquée accessoirement par une concertation avec les habitants

après la définition du plan masse de l'opération? La question du passage du quartier durable à la ville durable passe également par l'intégration des usages, pratiques, modes de vie des (futurs) habitants, en amont de chaque opération d'aménagement.

Des quartiers durables avant l'engouement pour le "développement durable"? Le cas de Wilhelmina Gasthuis Terrein — Amsterdam — Pays-Bas

Certains des projets des quartiers dits durables illustrent la prise en compte de ce fait. Le quartier Vauban à Fribourg (Allemagne), initié par les habitants des locaux de l'ancienne caserne qui occupait le site auparavant, représente un exemple de réalisation d'un projet participatif de développement durable. Il s'inspire des dits "écovillages" : des initiatives locales d'élaboration de quartiers dans des espaces urbains et le plus souvent périurbains basés sur une communauté locale impliquée.

Wilhelmina Gasthuis Terrein à Amsterdam³ est un quartier de 12 ha construit autour d'un ancien hôpital. Il a été réhabilité à l'initiative des populations habitant alors le quartier au début des années 1980. Issu d'une forte mobilisation habitante, afin de lutter contre la démolition du Wilhelmina Gasthuis Hospital, ce projet s'inscrit dans un parfait contraste avec les deux précédents, puisqu'il s'agit d'un projet de renouvellement urbain défini et mené en auto-gestion par ses habitants, en partenariat avec la ville. Le quartier épouse d'un point de vue processuel (légitimation des savoirs vernaculaires) et substantiel (durabilité écologique, sociale et économique) les réflexions menées dans le cadre de la politique de planification urbaine de la ville d'Amsterdam. Les multiples interventions qui se sont succédées depuis près d'une trentaine d'années selon la même ligne de conduite (participation des habitants dans le processus de planification et de gestion, mise en œuvre des études de faisabilité avec l'aide des groupes de travail locaux, établissement des arrangements financiers socialement "acceptables", réhabilitation écologique des bâtiments existants, mise en avant d'une volonté de promotion des modes de déplacements doux automobiles, soutien des valeurs de solidarité) révèle une approche du projet en tant que processus de construction territoriale inscrit dans le temps long plutôt que comme une initiative

3 Ce cas est étudié dans le cadre du projet de recherche en cours : Faburel G. (resp scient.), Manola T., Tribout S. (LAB'URBA-IUP-Paris Est) en collaboration avec Davodeau H., Geisler E. (LAREP-ENSP Versailles), "Les quartiers durables : moyens de saisir la portée opérationnelle et la faisabilité méthodologique du paysage multisensoriel?" dans le cadre du Programme Interdisciplinaire de Recherche Ville et Environnement (PIRVE) du CNRS, Financement : PUCA et CNRS (janv. 2009 — déc. 2010) et aussi dans le cadre de la thèse en cours : Manola T., *Paysage urbain multisensoriel comme médiation sensible : entre portée opérationnelle et faisabilité méthodologique. L'épreuve par les quartiers durables*, dir. P. Ingallina et G. Faburel, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris Est Créteil Val-de-Marne.

ponctuelle et achevée une fois les opérations réalisées. Bien que le projet initial date du début des années 1980, et que depuis, de nouveaux immeubles ont vu le jour de part et d'autre de l'ancien hôpital, la recherche constante de mixité sociale, et fonctionnelle, mais également de cohabitation de morphologies urbaines diverses (petites unités d'habitation, villas urbaines, pavillons centraux), le soutien des activités culturelles et notamment artistiques mais aussi de la petite industrie et de l'artisanat, ont permis au quartier de concentrer différentes fonctions et infrastructures urbaines et d'assurer le maintien de la population (départs non motivés par la hausse de loyers notamment). La réalisation des espaces publics, micro-localisés ou plus centraux, avec l'implication des populations locales, a permis d'une part de créer des lieux de sociabilité divers, mais également d'assurer leur appropriation par les habitants. Certes, il existe des pratiques écologiques sur ce site de recyclage territorial, des pratiques qui ressemblent à celles utilisées dans le projet du quartier dit durable de la ZAC de Bonne : un usage des matériaux aussi naturels et locaux que possible et des énergies renouvelables (même si les installations sont vétustes), une gestion sélective des déchets ou encore un éloignement des voitures... Toutefois, cet espace est avant tout un lieu où des liens plus solidaires se tissent. L'idée de la construction d'un projet sociétal est au fond de cette opération de réaménagement. Le projet collectif est porté et clairement exprimé par une association locale, et accompagné par une charte de valeurs communes. Les décisions de réaménagement se prennent par les habitants, qui sont également gestionnaires du quartier. Les espaces collectifs ponctuent une morphologie urbaine insérée dans le tissu alentour.

A travers ces cas d'études, nous avons pu voir comment se traduit l'idée d'une ville durable à différentes échelles d'action, qu'il s'agisse du repérage d'atouts structuraux d'une agglomération dans son ensemble, et des actions pour renforcer ses héritages bénéfiques et contrer les tendances à une ville diffuse; ou encore à une échelle plus fine d'utiliser les friches urbaines et la création des quartiers dits "durables" pour agir sur la morphologie de la ville existante. Mais une morphologie urbaine "durable" ne peut se réaliser sans la participation des habitants, et l'exemple des quartiers durables, fondés sur des valeurs collectives portées par les habitants, permet d'entrevoir une autre manière d'agir. Car c'est surtout la gouvernance qui évolue à travers la ville durable, et qui implique une autre manière de réaliser la ville et sa morphologie. Ainsi, il nous reste à comprendre comment ces idées de la ville durable sont utilisées de manière prospective, notamment dans les documents de planification à l'échelle d'une agglomération urbaine. Car la mise en œuvre des morphologies urbaines durables impose nécessairement une forme de gouvernance rénovée et adaptée aux nouveaux enjeux territoriaux. Cette mise en action devrait s'accompagner d'un nouvel outil de planification et d'aménagement du territoire, capable d'articuler dans le temps et l'espace toute une série de démarches d'urbanisme et de projets urbains, et

incorporant des systèmes d'évaluation des politiques publiques et de choix d'aménagement.

Perspectives (et prospectives) pour la ville durable et sa morphologie

A travers plusieurs types d'expériences porteuses des enjeux du développement durable, nous avons vu l'importance de la réutilisation du tissu existant par son adaptation aux évolutions de la ville. S'inscrivant dans des contextes variés, à des échelles différentes, les cas traités mettent en évidence certaines limites et interrogations. Une des questions essentielles est de savoir comment articuler les différentes échelles spatiales, c'est-à-dire comment passer de l'échelle du projet urbain à celle du projet de territoire. Cela suppose de repenser, au sein des démarches de planification territoriale, la coordination des acteurs ainsi que les outils de mise en œuvre du projet spatial: une nouvelle forme de gouvernance, capable de prendre en considération les relations entre les acteurs, est alors condition *sine qua non* pour l'aboutissement de ce changement du référentiel d'action. Par ailleurs, ce nouveau paradigme suppose d'articuler les échelles temporelles, c'est-à-dire de pouvoir articuler la mise en place des projets ponctuels en fonction des priorités, tout en se réservant la possibilité de les changer. Afin de répondre aux enjeux du développement durable, nous interrogerons les pratiques de planification territoriale à travers les idées de flexibilité, d'adaptabilité et de gouvernance.

Pour une ville flexible et adaptable, ou la place de la gouvernance dans le projet de la ville durable.

Comme on l'a vu précédemment, la morphologie urbaine est fonction du contexte (économique, social, énergétique, etc.) qui évolue et fluctue dans le temps. Cette instabilité amène certains auteurs, dont François Ascher, à réfléchir sur les degrés d'adaptation de la ville aux changements. Il y a déjà quinze ans, cet auteur souhaitait une ville qui puisse s'adapter aux fluctuations économiques, aux nouvelles conditions techniques et sociales. Autrement dit, il souhaitait une ville flexible, réutilisable, transformable. S'il nous est impossible de prédire le futur et d'anticiper les conséquences des décisions et actions, comment cette exigence peut-elle se traduire concrètement?

Au-delà de la nécessité de produire des scénarii et des évaluations pour anticiper les changements, nous pouvons simplement mettre en évidence que toutes les morphologies n'offrent pas les mêmes potentialités d'adaptation. Généralement, cette différence est strictement liée à la localisation spatiale et au degré d'adaptabilité de chaque morphologie à un nouveau contexte. Par exemple, les quartiers haussmanniens, en étant des espaces multi-fonctionnels et multi-sociaux, donnent l'impression de mieux

s'adapter aux changements que des espaces monofonctionnels comme les grands ensembles. Toutefois, ce sont moins les caractéristiques propres à chaque morphologie urbaine qui influencent les degrés d'adaptation, que les formes de gouvernance porteuses du projet et leurs dispositifs d'action. Le cas de l'IBA Emscher Park nous le montre, à travers une expérience originale de "recyclage territorial". Il s'agissait de redonner un second souffle à un territoire monofonctionnel, qui a axé son développement socio-économique autour de l'industrie sidérurgique. Le secret de cette réussite est l'autorité de l'IBA. Cet organisme, né de l'initiative des autorités du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Karl Ganser, est porteur de l'action de l'État fédéré déconcentré à l'échelle locale et se place en intermédiaire entre le Land et les communes. Soutenue par un engagement politique fort du gouvernement du Land, l'IBA est une SARL ayant comme objectif de mettre à disposition des acteurs locaux privés et publics une compétence en matière d'animation et de coordination des projets. Il apporte également des exigences de qualité au sein de chaque projet. Ces caractéristiques donnent à cette forme d'intervention de l'État une légitimité indiscutable. Si la finalité économique et sociale est inscrite dans les objectifs et présente dans les résultats, la stratégie de l'IBA repose sur la promotion de la démarche de projet, à tous les niveaux : il s'agit, à l'échelle de la vallée de l'Emscher, d'un grand projet de reconstruction d'un paysage qui cordonne une multitude de projets, à l'initiative des villes, des associations ou des sociétés de construction dont l'IBA assure la coordination mais aussi la médiatisation. Par ailleurs, ce réseau d'acteurs se complète : par l'existence d'une société immobilière et d'aménagement de droit privé (LEG), dont le Land détient la majorité du capital; par un syndicat intercommunal qui associe les 17 villes de la vallée de l'Emscher (KVR); par un Fond foncier régional (Grundstücksfond), financé à 50% par des subventions européennes, 10% par le Land, et 40% par la vente de terrains viabilisés; enfin, par le comité de direction de l'IBA, ayant la fonction de veiller au bon fonctionnement de la structure et de la démarche de projet proposé, ainsi que de choisir les projets qui seront soutenus financièrement. Ce comité est composé par le président de l'IBA, de représentants du Land, des villes, du monde économique, des syndicats, des architectes et des associations.

Cet exemple montre clairement que le succès de cette expérience réside dans la création d'une nouvelle autorité porteuse d'une nouvelle forme de gouvernance territoriale. En court-circuitant en partie le système de réseaux politiques traditionnels, l'IBA a assuré la mise en place d'une coopération à long terme à la fois entre plusieurs niveaux de l'administration allemande et plusieurs représentants de la société civile. Ainsi, l'articulation des projets ponctuels à l'échelle locale, avec une vision stratégique à l'échelle territoriale, et la fédération de différents représentants de la société civile, sont les facteurs qui constituent les fondements d'une nouvelle manière de penser

l'aménagement du territoire et donc les morphologies urbaines. C'est à travers cette démarche que de nouvelles morphologies urbaines, soucieuses de répondre aux enjeux du développement durable, pourraient être conçues. Néanmoins, si d'un côté cette expérience innovante a montré que c'est seulement à travers la mise en place d'une nouvelle forme de gouvernance qu'il est possible de concevoir un projet de territoire multiscale et concerté, de l'autre elle a montré que ce type de projet n'est pas du tout compatible avec les logiques classiques de la planification territoriale, notamment avec l'emboîtement des échelles typique des documents d'urbanisme. La création d'un organisme ex-nihilo est alors la condition sine qua non pour la réussite du projet. Face à ce constat, de quelle façon les documents d'urbanisme pourraient intégrer à la fois les démarches de projet, les dispositifs de concertation et l'articulation entre les échelles d'espace et de temps? Ou autrement dit, comment les documents d'urbanisme pourraient s'adapter aux enjeux du développement durable?

Pour une nouvelle planification, pluraliste et adaptable.

L'un des enjeux nouveaux auxquels la planification territoriale doit faire face pour répondre activement aux impératifs environnementaux est de mettre en place des partenariats entre territoires et acteurs institutionnels, ainsi qu'entre projets ponctuels et stratégie globale. Mais, dans un cadre marqué par un emboîtement des territoires, ayant chacun une dynamique, une identité et une gouvernance propres, comment cette planification pourrait-elle exprimer une vision acceptée par tous, au moyen et long terme, alors que l'intérêt général est lui-même revendiqué par de nombreux acteurs aux intérêts divergents? Comment cette vision pourrait-elle garantir la cohérence du développement urbain?

En Île-de-France, cette priorité demeure fondamentale : le territoire métropolitain est composé par 1281 municipalités (dont le maire est responsable de l'urbanisme), une centaine d'intercommunalités (dont le président est généralement responsable de la planification), mais aussi huit départements (dont les politiques ont un impact sur le territoire). La planification renvoie dès lors nécessairement à la gouvernance. Une stratégie métropolitaine efficace repose nécessairement sur une "autorité collective" où chacun doit trouver sa place : il s'agit alors de concevoir une occasion de s'exprimer dans un processus transparent qui permettrait de partager les priorités entre les acteurs. Dans ce contexte, le parti d'aménagement, traduisant la vision descendante d'une légitimité qui s'impose, laisse place à un projet spatial plus négocié, lui-même porteur de cohérence de politiques sectorielles. La planification glisse nettement vers une démarche plus collaborative, plus flexible, garante d'une mise en œuvre mieux respectée. La planification change, elle doit devenir intégratrice, vecteur de cohérence territoriale face à des

initiatives locales dispersées. Tout d'abord, il s'agit d'intégrer les échelles de temps et d'espace. Cela revient à permettre de construire un horizon temporel lointain, à partir d'actions de court ou moyen terme. L'Île-de-France, à ce titre, a la double chance d'avoir une institution régionale couvrant la métropole "fonctionnelle" et de disposer d'un document de planification comme le SDRIF, pour répondre activement aux enjeux territoriaux de moyen ou long terme. Ceci ne doit cependant pas laisser de côté l'échelle plus vaste du Bassin parisien, qui pose elle-même une série de problématiques (lutte contre l'étalement urbain, stratégie économique, mobilité...) ne pouvant être traitées que dans une coopération renforcée entre régions voisines (à travers la conférence de leurs présidents, dite "C8") et avec l'État, mais sans cadre réglementairement formalisé. Ensuite, il s'agit également d'intégrer les réponses aux enjeux sectoriels, qu'on ne peut plus traiter séparément : on peut agir sur l'usage de l'automobile par les choix de localisation et de formes de la croissance urbaine, mais l'évolution du coût de l'énergie ou les changements de comportement, beaucoup moins maîtrisables par la planification, ont un impact parfois très supérieur. Planification, programmation et territorialisation des politiques publiques doivent donc aller de pair. Enfin, face aux incertitudes et aux bouleversements, la première réponse efficace est de proposer une planification d'un côté adaptable et de l'autre solide, tout en évitant un cadre excessivement rigide et fixe pour la planification. Un juste équilibre est à trouver pour maintenir une des valeurs ajoutées de la planification, à savoir offrir une expression collective et transparente des lignes directrices du développement territorial à un horizon temporel éloigné. Le suivi et l'évaluation accompagnant la planification deviennent alors des fonctions centrales du dispositif. La planification ne peut plus être gravée dans le marbre jusqu'au terme qu'elle se fixe. Il faut accepter qu'elle se modifie, qu'elle soit flexible, sans toutefois en remettre en cause les fondamentaux.

En conclusion, la planification doit répondre à de nouveaux enjeux, à des nouveaux contextes de gouvernance et à une plus grande intégration des échelles territoriales et des politiques sectorielles : elle doit se combiner avec l'amont (la stratégie, le projet politique) et avec l'aval (la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation), dans un processus continu d'adaptation, en concertation permanente avec de multiples acteurs. Dans ce contexte, la démarche de conception du SDRIF s'est relevée très innovante : elle a non seulement installé un débat politique de fond sur l'avenir de l'Île-de-France, mais elle a aussi fait "bouger les lignes" de la gouvernance, en renouvelant la méthode de concertation (conférences citoyennes, forums, ateliers, enquête auprès de 11,5 millions d'habitants...), de conception, et les outils de mise en œuvre du projet spatial (plan de mobilisation pour les transports et l'appel à projet pour l'émergence de nouveaux quartiers urbains). Cette démarche a montré que les stratégies d'aménagement, la planification, la programmation et les modes de réalisation doivent être réfléchis de pair et que les interrelations, les

imbrications, les intégrations entre problématiques métropolitaines doivent se combiner entre elles mais aussi en rapport avec les échelles temporelles et spatiales, afin de donner une nouvelles dimension transversale à la planification spatiale. C'est à travers ce type d'outil de planification et d'aménagement de l'espace, ayant une vision systématique des enjeux urbains et territoriaux à l'échelle de l'agglomération urbaine, que des morphologies urbaines durables pourront être proposées.

Bibliographie

Ouvrages

- Ascher François (1995), *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 354 p.
- CERTU (2000), *La forme des villes, Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lyon, 178 p.
- Charmes Eric, Taoufik Souami (2009), *Villes rêvées, villes durables?*, Gallimard.
- Clerc Denis, Chalon Claude, Magnin Gérard, Vouillot Hervé (2008), *Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable*, Editions Yves Michel, 157 p.
- Cuillier Francis (dir.) (2008), *Fabriquer la ville aujourd'hui*, Les débats sur la ville 7, Editions Confluences, 187 p.
- D'Erm Pascale (2009), *Vivre ensemble autrement : écovillages, écoquartiers, habitat groupé*, ed. Les nouvelles utopies, 144 p.
- Eleb-Harlé Nicole, Barles Sabine (dir.) (2005), *Hydrologie et Paysages urbains en ville nouvelles*, Rapport final pour le Ministère de l'Équipement, Laboratoires IPRAUS et TMU -UMR 7136
- Emelianoff Cyria, Peuportier Bruno et al. (2008), *Imaginer une ville durable*, Les carnets de l'Université populaire de l'Eau et du Développement durable, Conseil général du Val-de-Marne.
- Exposition internationale d'architecture et d'urbanisme Emscher-Park. Laboratoire pour le futur des anciennes régions industrielles*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France, janvier 2010, <http://www.iaurif.org/>
- Fischer Gustave-Nicolas (1990), *Les Domaines de la psychologie sociale. Le champ du social*, Dunod, Paris, 278 p.
- L'IBA Emscher Park. Une démarche innovante de réhabilitation industrielle et urbaine*, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, recherche et prospective 2008, www.urbalyon.org
- Luginbühl Yves, *La demande sociale de paysage*, rapport pour le Conseil national du paysage, 28 mai 2001. www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/20010528_2.pdf
- Maupu Jean-Louis (2006), *La ville creuse pour un urbanisme durable, nouvel agencement des circulations et des lieux*, l'Harmattan.
- Orfeuil Jean-Pierre (2008), *Une approche laïque de la mobilité*, Descartes et Cie, coll. les urbanités.

- Vanier Martin (2008), *Le pouvoir des territoires — Essai sur l'interterritorialité*, Economica, coll. Anthropos, 160 p.
- Wiel Marc (2007), *Pour planifier les villes autrement*, l'Harmattan, 244 p.
- Schéma directeur de la région Ile-de-France. Le résumé* (2008), Conseil Régional d'Ile-de-France, 32 p.
- Si l'Ile-de-France 2030 m'était contée. Futurs possibles* (2009), Conseil Régional d'Ile-de-France, 72 p.
- Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France (2009), *Stratégies métropolitaines*, Les Cahiers de l'IAU n°151, juin 2009.

Mémoires et colloques

- Valck Q. (2009), Les indicateurs de développement durable: un outillage au service d'un aménagement durable performant? La construction d'un référentiel de développement durable à Epamarné-Epafrance
- Beaucire Francis, 6 janvier 2006, Ville compacte, ville diffuse, Conférence de l'Université de tous les savoirs, disponible sur www.canal-u.fr
- Colloque "Les grands territoires à l'épreuve de la mobilité durable", octobre 2009, IPRAUS et ENSAPB.
- Colloque "Ile-de-France 2030, la métropole relève les défis", octobre 2009, Région Ile-de-France

Articles

- Allain Rémy (2005), *Par delà le bien et le mal, l'évaluation de la ville compacte*, 14 p., consultable sur :
<http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202005/Communications/C%20Mise%20en%20oeuvre/C3/R.%20Allain.pdf>.
- Emellanoff Cyria (2009), "A quoi servent les éco-quartiers?" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p. 85-87.
- Ferrier Jacques (2009), "Peut-on faire des éco-tours" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p.102- 105.
- Fouchier Vincent (2009), "Le pavillon n'est pas le rêve de tous" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p. 23-25.
- Kermen Pierre (2009), "Gérer la ville durable" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p. 52-54.
- Kroll Lucien (2009), "Quelles place pour la nature en ville" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p. 106-108.
- Pan Ké Shon Jean-Louis (2005), *La représentation des habitants de leur quartier : entre bien-être et repli*, in *Economie et Statistique* n° 386, p. 3-35.
- Paquot Thierry (2009), "Des tour pour quoi faire?" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p. 99-102.
- Peissel Gilles (2009), "Des outils pour changer la ville" in *Alternatives Economiques*, Hors-série, *La ville autrement*, p.47-51