

DIREITO À CIDADE PARA UM MUNDO JUSTO E SEGURO: O CASO DOS BRICS



Realização



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Apoio



OXFAM



DIREITO À CIDADE PARA UM MUNDO JUSTO E SEGURO: O CASO DO BRICS

Rio de Janeiro
2015

ÍNDICE

DIREITO À CIDADE PARA UM MUNDO JUSTO E SEGURO:
O CASO DO BRICS

1ª Edição
Rio de Janeiro
2015

ISSN: 2357-7681

COORDENADOR
Sérgio Veloso e Paulo Esteves

PROJETO GRÁFICO
Tiago Macedo

“O conteúdo da publicação não representa necessariamente o
ponto de vista da Oxfam ou do BRICS Policy Center “

Realização



Apoio



INTRODUÇÃO Sérgio Veloso	08
ESQUERDA NA CIDADE: UMA CONTRIBUIÇÃO CONCEITUAL DO DIREITO À CIDADE POR UM ESPAÇO SEGURO E JUSTO PARA A HUMANIDADE Rasigan Maharajh	19
BAIRRO DO CAJU: DE BALNEÁRIO REAL À ZONA DE SACRIFÍCIO AMBIENTAL Aercio de Oliveira	39
AS DORES DO DESENVOLVIMENTO, O DIREITO À CIDADE E AS ASPIRAÇÕES DE UM CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL: A ATUAL GOVERNANÇA AMBIENTAL EM MOSCOU Alvaro Artigas	61
AS POLÍTICAS DE ESPAÇO URBANO NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE NA MEGACIDADE DE MUMBAI, ÍNDIA Sudha Mohan	103
DA MEGACIDADE À CIDADE FANTASMA: DIREITO À CIDADE E O NÃO-DIREITO À NÃO-CIDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO CHINÊS Sérgio Veloso e Pedro Maia	127
DIREITO À CIDADE E ESPAÇOS PÚBLICOS: REVITALIZAÇÃO DO CENTRO NA CAPITAL DA ÁFRICA DO SUL Geci Karuri-Sebina e Olga Koma	147



INTRODUÇÃO: DIREITO À CIDADE PARA UM ESPAÇO JUSTO E SEGURO PARA HUMANIDADE

Sérgio Veloso BRICS IRI/PUC-Rio, BRICS Policy Center Brasil

Em fevereiro de 2012, foi publicado pela Oxfam, como parte da campanha *GROW*, o *discussion paper* “*A Safe and Just Space for Humanity*”, no qual argumentou-se o seguinte: “(...) we need a rapid transition to a new model of prosperity, one which delivers economic development, respects planetary boundaries, and has equity at its heart” (RAWORTH, 2012, p.3). Para apresentar esse novo modelo, o *paper* organiza e distribui uma série de variáveis ao longo de dois círculos concêntricos, que formam um *doughnut* (figura 1). No círculo interno estão dispostas variáveis indicadoras dos limites sociais; no externo dos limites ambientais. O espaço interno a ambos círculos é espaço de sustentabilidade e, portanto, justo e seguro.

Com o espírito de que ainda é possível pensar caminhos e modelos para um mundo justo e seguro, este livro busca articular a ideia do *doughnut* (RAWORTH, 2012) com a noção do *direito à cidade*, conforme pensada por Henri Lefebvre (1996) nos anos 1960 e desenvolvida posteriormente por David Harvey (2008) e aprofundada por militantes e atividades ao redor do globo (GILBERT e DIKEÇ, 2008; BROWN e KRISTIANSEN, 2009; SCHIMID, 2012). Cada capítulo apresenta um estudo de caso, que, em conjunto, buscam abordar os aspectos e temas mais importantes informados pela noção programática do *direito à cidade*. Antes de apresentar como o livro está organizado, todavia, proponho, antes, pensar o urbano como escala apropriada para se alcançar a sustentabilidade e de que modo a noção do *direito à cidade* também pode ser um vetor para a construção de um mundo justo e seguro.

UM ESPAÇO JUSTO E SEGURO PARA A HUMANIDADE SE DESENVOLVER

Fonte: Raworth, 2012.

Figura 01: As 11 dimensões da base social são ilustrativas e estão baseadas nas prioridades dos governos para a Rio+20. As nove dimensões do limite ambiental máximo estão baseadas nas fronteiras planetárias apresentadas por Rockstön et al(2009b).



O URBANO COMO ESCALA APROPRIADA PARA UMA HUMANIDADE JUSTA E SEGURA

Nos seus estudos sobre cidades, Henri Lefebvre (1970; 1991; 1996) sublinha a natureza processual dos espaços urbanos como elemento construtor da vida urbana. Cidades, ensina Lefebvre (1991) espaços socialmente produzidos, e, portanto, em constante transformação. Ao sublinhar essa natureza processual, Lefebvre (1970; 1991; 1996) ressalta a importância da diversidade das relações e articulações no cotidiano urbano como elemento produtor da cidade. Tomar a percepção, as categorias e conceitos desenvolvidos por Lefebvre (1991, 1996) como ponto de partida, instrumentos e premissas para pensar e se engajar na vida da cidade é importante, pois elas são capazes de revelar as cidades como espaços abertos, imprevisíveis e em disputa. A cidade, o processo urbano, é resultado da totalidade das relações que se estabelecem nela e através dela.

Lefebvre (1996), e, depois, David Harvey (2008) e Neil Brenner (2012) ressaltam a potencialidade dinâmica e capacidades materiais e estruturais como elementos fundamentais para a consolidação das cidades como espaços estratégicos para processos de acumulação, gerenciamento e distribuição de capital, portanto como espaços propícios para a instalação do capital como elemento hegemônico. No entanto, mais do que isso, esses autores também ressaltam as cidades, também pela sua potencialidade dinâmica e capacidades materiais e estruturais, como espaços propícios para a consolidação da democracia como forma de organização social, de modo a garantir igualdade entre cidadãos e inclusão irrestrita dos mesmos nos processos de desenho de políticas públicas e tomadas.

Cidades podem ser espaços democráticos e igualitários, logo justos e seguros. No entanto, uma vez que são espaços abertos e imprevisíveis, sendo resultado da totalidade das relações, podem ser também espaços desiguais e exclusivos, no qual o acesso ao gerenciamento e usufruto de seus recursos é restrito a um número pequeno e seletivo de seus habitantes. Por isso é importante ressaltar o elemento processual da vida urbana. É nesse processo, que se caracteriza nas relações de força e disputas travadas entre atores com interesses, necessidades e imperativos diversos, que consolidam, na escala urbana, as condições para uma vida justa e segura.

O respeito ou não de determinado limite, social ou ambiental, é efeito desse processo. A cidade inteira, todos seus cidadãos têm condições básicas de saúde, como acesso a água potável, alimento ou saneamento básico? Todos têm igual acesso a escolas, hospitais e creches? Todos têm as mesmas oportunidades? Estão todos protegidos de perigos químicos derivados da industrialização? Essas, entre outras, são perguntas centrais para um modelo de desenvolvimento urbano que busca fazer da cidade espaços sustentáveis. Nenhuma dessas perguntas têm resposta positiva previamente garantida.

A busca por um mundo justo e seguro deve ser, todavia, um compromisso global, não se restringindo aos limites das cidades. No entanto, em um mundo globalizado, atravessado por redes que integram e disseminam todo tipo de fluxo na escala global, problemas e desafios locais, assim como soluções e vitórias locais se globalizam (SASSEN, 2001). No mundo em que vivemos, a integração entre global e local faz com que a escala local seja cada vez mais fundamental para a construção de uma agenda que busque lidar com questões de desigualdade e assimetrias sociais e ambientais no âmbito global. Pois, uma vez que cidades ocupam posição central para processos de acumulação e gerenciamento das dinâmicas que fluem pelas redes globais, o fortalecimento do *direito à cidade* em mais cidades integradas à rede implica seu fortalecimento na escala global.

Espaços urbanos são, assim, centrais para o desenho e implementação de políticas públicas, e também privadas, capazes de produzir e assegurar espaços mais justos e seguros no alcance global. Devido a sua escala reduzida, espaços urbanos são acessíveis pelos cidadãos no seu cotidiano, e, por isso, são capazes de oferecer acesso a um número maior de pessoas a recursos e estruturas que assegurem maior qualidade de vida. Em contraste com políticas desenhadas e implementadas na escala nacional, políticas de escala urbana podem ser implementadas com mais eficácia. Além disso, devido à concentração de pessoas em áreas metropolitanas, têm efeito mais otimizado, para bem e para mal. Isso não quer dizer, todavia, que a escala nacional não seja importante para alcançarmos maior sustentabilidade e igualdade social e ambiental. Políticas nacionais, devido ao fato de terem de lidar com a totalidade do território nacional, tendem a não levar em consideração especificidades e desafios locais que, por

sua vez, são cotidianamente enfrentadas por formuladores de políticas urbanas. Além disso, a escala urbana é mais facilmente acessível por cidadãos comuns, uma vez que a cidade é a escala da vida de todo dia, enquanto políticas nacionais são blindadas pelos rituais de poder e pela distância geográfica da capital nacional com o resto do país.

O DIREITO À CIDADE COMO UMA AGENDA PARA UM MUNDO JUSTO E SEGURO

O termo *direito à cidade* foi cunhado por Levebvre (1996) para seus estudos sobre as transformações e crises urbanas na França da década de 1960. Atravessadas por planejamentos urbanos funcionalistas, as mais importantes cidades francesas estavam experimentando, naquele período, profunda reestruturação de suas áreas centrais e a remoção de boa parte de sua população para subúrbios (SCHMID, 2012). Para Lefebvre (1996), esse foi um momento de crise devido à tendência homogeneizante fortalecida pelo processo de remoção forçada de parte da população.

Nesse contexto, noção do *direito à cidade* emerge não somente como um conceito para expressar e ressaltar a crise, mas também como uma agenda alternativa de desenvolvimento urbano. Seu propósito central é criar um espaço urbano no qual todos cidadãos tenham respeitados e garantidos, de forma irrestrita, seus direitos civis e humanos, além de acesso e participação efetiva nos processos de tomadas de decisão e distribuição dos recursos e estruturas urbanas (LEFEBVRE, 1996; HARVEY, 2008). Dito de outra forma, o *direito à cidade* é, em sua definição conceitual e programática, uma defesa radical da democracia e da cidadania direta como elementos centrais para organização dos espaços urbanos. Por isso, no centro do *direito à cidade* está, como objetivo primordial, a premissa de que todos cidadãos são iguais em direitos.

Enquanto uma agenda para desenvolvimento urbano, a noção do direito à cidade ressalta a importância fundamental de uma reforma urbana radical, que perpassasse diversos departamentos e instâncias de governo urbano, de modo a aproximá-los de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. No nosso entendimento, tal reforma deve ter como objetivo primordial a diminuição do desenvolvimento

desigual e a inclusão universal de grupos minoritários ou marginalizados nos processos de desenho de políticas públicas e tomadas de decisão pelo poder público. Em outras palavras, uma reforma urbana orientada pelas premissas do direito à cidade ataca frontalmente a desigualdade e precariedade urbana.

Uma agenda de reforma pautada na noção do *direito à cidade* deve ter, na nossa percepção, os seguintes objetivos:

1. Garantia completa e irrestrita de direitos humanos e civis;
2. Respeito completo e irrestrito aos limites e à integridade ambiental e compromisso com a sustentabilidade, ambiental e social;
3. Redução da pobreza e desigualdade social não somente por via do aumento do poder aquisitivo, mas também via justiça social e ambiental;
4. Participação universal e irrestrita de cidadãos nos processos de tomada de decisão e desenho de políticas públicas;
5. Liberdade e acesso universal e irrestrito aos recursos e equipamentos urbanos por todos os cidadãos;
6. Reconhecimento da diversidade e diferença como elementos constitutivos essenciais da vida urbana;
7. Transparência, eficiência e responsabilidade na administração urbana;
8. Criação e expansão de espaços públicos.

O PLANO DO LIVRO

Esse livro está organizado em seis capítulos, um teórico e cinco estudos de caso, sendo cada um desses estudos dedicado a analisar diferentes aspectos do direito à cidade em cinco cidades-BRICS. O primeiro capítulo, de cunho teórico, escrito por Rasigan Maharajh, economista e professor da Universidade de Pretória, África do Sul, analisa o conceito de direito à cidade por meio de uma discussão crítica sobre os desafios para o desenvolvimento no século XXI. Através de três seções, Maharajh aborda a formulação do *direito à cidade* como conceito, conforme pensado por Lefebvre (1996) e avançado por Harvey (2008), relacionando-o com a ideia do *doughnut* desenvolvido pela Oxfam (RAWORTH, 2012). A força desse capítulo reside em ressaltar como *direito à cidade* foi assimilado de maneiras diferentes, e, algumas vezes, divergentes da formulação original de Lefebvre (1996). Por vias deturpadas e estranhas, direito à cidade foi assimilado por neoliberais e convertido em um veículo para uma contrarreforma de cunho neoliberal. Observando esse estranho cenário, Maharajh conclui seu texto argumentando sobre a importância de se pesquisar formas e estratégias para resistir ao urbanismo neoliberal por meio do *direito à cidade*, no espírito da formulação original de Lefebvre (1996).

O segundo capítulo aborda o problema da justiça ambiental – ou injustiça – na cidade do Rio de Janeiro por meio de uma análise da região do Caju. Nas últimas décadas, diversas cidades de vários lugares do mundo engajaram-se em projetos de revitalização e requalificação portuária. O Rio é uma delas. No entanto, o estudo de Aécio de Oliveira, coordenador da FASE-Rio, busca analisar a sombra desse processo. Adjacente ao Porto Maravilha, projeto de ampla revitalização e requalificação da zona portuária carioca, o bairro do Caju não está sendo revitalizado ou requalificado. Pelo contrário, seu presente é marcado por todo tipo de injustiças sociais e ambientais, reproduzidas diariamente e impactando profundamente a vida dos moradores. Mais do que evidenciá-las, esse estudo propõe alguns pontos para reverter esse cenário.

Escrito pelo professor da Sciences-Po Paris, Alvaro Artigas, especialista em desenvolvimento urbano russo, o terceiro capítulo ressalta, por meio de uma análise da governança ambiental urbana, certos processos de transformação na participação cidadã na cidade de Moscou, Rússia. Como demonstra Artigas, a lacuna entre as autoridades públicas e atores sociais é um dos principais entraves para o desenho e implementação de políticas públicas inclusivas e participativas. Esses entraves materializam-se na ausência sistêmica de transparência e responsabilidade na governança ambiental urbana e, por consequência, na drástica redução de espaços públicos verdes na cidade.

A cidade pertence a todos seus cidadãos? Todos os cidadãos têm o acesso à cidade assegurado? Essas, argumenta Sudha Mohan, professora do Departamento de Educação Cívica e Política da Universidade de Mumbai, Índia, são as questões mais centrais informadas pela noção de *direito à cidade*. No esforço de respondê-las, Mohan analisa, no quarto capítulo, as políticas urbanas atuais de Mumbai, com foco especial no caso de Dharavi, umas das maiores favelas na Ásia e em todo o mundo. Como resultado de tal análise, o capítulo é concluído com a apresentação de uma detalhada lista de recomendações para políticas públicas capazes de fortalecer o direito à cidade como um princípio para a vida cotidiana.

A China, com sua população de bilhões de pessoas, é um país de profundas desigualdades e segregação. Diferentes tipos de cidadania, que separam cidadãos rurais e urbanos, conferindo a cada um deles direitos diferentes, assim como diferentes estratégias e modelos de desenvolvimento urbano, conduzidos em diferentes partes do país e por diferentes níveis do poder público, fazem da China um país atravessado por diversas experiências urbanas e tipos de cidade, por vezes antagônicas. Se, por um lado, há a cidade de Chongqing, uma das megacidades que mais crescem no mundo, por outro existe Ordos, uma das mais emblemáticas das chamadas cidades-fantasmas. Por meio de uma breve análise dos diferentes modelos que resultaram nessas cidades tão díspares, Sérgio Veloso, professor no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisador do BRICS Policy Center, busca, no quinto capítulo, ressaltar o que parece ser óbvio: estratégias de desenvolvimento urbano que não se pautam na melhoria da qualidade de vida da população estão fadadas ao fracasso.

Por último, Geci Sebina, coordenadora da South African Cities Networks, África do Sul, escreve, no último capítulo, sobre um dos desafios mais centrais do pós-Apartheid na África do Sul: a produção de espaços públicos inclusivos. Como legado de meio século de Apartheid, as cidades sul-africanas são espaços altamente privatizados e segregados. Como Sebina busca demonstrar, para confrontar essa realidade e construir uma sociedade mais inclusiva, diversa, integrada e igualitária, governos municipais e provinciais se unem na construção de novas áreas públicas e em novos paradigmas de integração e mobilidade entre diferentes pontos da cidade. Na capital do país, Tshwane, objeto de estudo do sexto e último capítulo, o projeto dos Corredores de Liberdade se esforça para processar uma ampla transformação na forma como as pessoas se movem e se distribuem pela cidade. O ponto é utilizar uma rede eficiente e integrada de transporte público para misturar o que o Apartheid separou.

Uma vez que pensar os BRICS é pensar um processo em curso, com dinâmica própria e com futuro incerto e aberto, todos esforço de produção, seja teórica ou empírica, de conhecimento sobre os BRICS é fadado a tornar-se datado e até mesmo obsoleto em pouco tempo. Pois, para bem e para mal, o ritmo das transformações nesses países e nas suas cidades é rápido e crescente. Assim como outros projetos e publicações do BRICS-Urbe, esse livro busca jogar luz nesse presente, já passado, como forma de ressaltar a importância das Cidades-BRICS (BOCAYUVA e VELOSO, 2011; VELOSO, 2014) como espaço fundamentais para o avanço de políticas públicas e privadas capazes de fazer de todo o globo um espaço justo e seguro para toda humanidade.

REFERÊNCIAS

BOCAYUVA, P. C. C.; VELOSO, S. Cidades-BRICS e o Fenômeno Urbano Global. **Carta Internacional**, v. 6, n. 2, p. 55 - 75, jul - dez 2011.

BRENNER, N.; ET AL. Cities for People, Not for Profit. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. **Cities for People, Not for Profit**: critical urban theory and the right to the city. London: Routledge, 2012.

BROWN, A.; KRISTIANSEN, A. Urban Policies and the Right to the City: rights, responsibilities and citizenship. **Most-2 Policy Papers Series**, March 2009.

GILBERT, L.; DIKEÇ, M. Right to the City: Politics of Citizenships. In: GOONEWARDENA, K. . E. A. **Space, Difference, Everyday Life**: reading Henri Lefebvre. New York: Routledge, 2008. p. 250 - 263.

HARVEY, D. The Right to the City. **New Left Review**, 53, 2008. 23 - 40.

LEFEBVRE, H. **La Révolution Urbaine**. Paris: Ed. Anthropos, 1970.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.

LEFEBVRE, H. The Right to the City. In: LEFEBVRE, H. **Writings on Cities**. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1996. p. 63 - 184.

RAWORTH, K. A Safe and Just Space for Humanity: can we live within the doughnut? **Oxfam Discussion Papers**, February 2012.

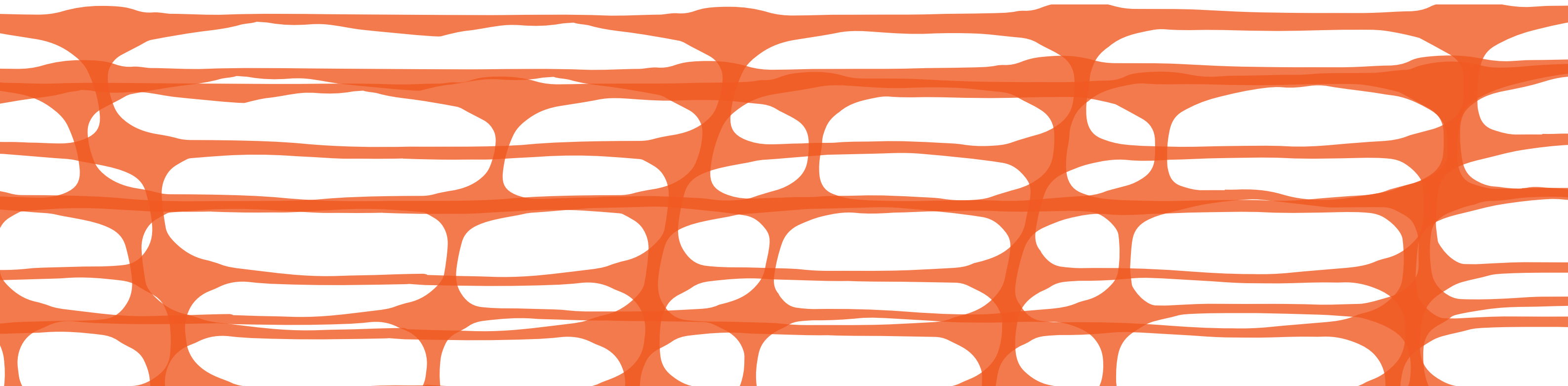
SASSEN, S. **The Global City**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

SCHMID, C. Henri Lefebvre, the Right to the City, and the New Metropolitan Mainstream. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. **Cities For People, Not For Profit**: Critical urban theory and the right to the city. London: Routledge, 2012.

VELOSO, S. BRICS-Cities and the Issue of Social Mobility: Attraction of Capital and the Right to the City. In: BAUMANN, R. C.; GREGOL, T. **VI BRICS Academic Forum**. Brasília: IPEA, 2014.

ESQUERDA NA CIDADE: UMA CONTRIBUIÇÃO
CONCEITUAL DO DIREITO À CIDADE POR UM
ESPAÇO SEGURO E JUSTO PARA A HUMANIDADE.

Dr. Rasigan Maharajh Universidade de Tshwane, África do Sul



INTRODUÇÃO

“‘*Mude o Mundo’ disse Marx; ‘Mude a Vida’ disse Rimbaud; para nós, essas duas tarefas são idênticas (André Bretton)*” – David Harvey (2008), traduzindo um banner como conclusão de uma Palestra para a Terceira Conferência do Fórum Internacional de Urbanismo: Cidade e Água, 13-14 de junho, Taipei.

A invocação, por David Harvey, da combinação de políticas imperativas de Karl Marx com a poesia simbolista, e de forma livre de Arthur Rimbaud¹, feita por André Breton e representada em um artefato comemorativo pela noite trágica em que a polícia do Estado instigou um massacre de estudantes que protestavam na Plaza de las Tres Culturas, na Cidade do México, em 1968, fornece um ponto de vantagem apropriado para se elaborar uma discussão crítica sobre os desafios de desenvolvimento do Século 21.

Em sua forma evidente, o slogan é extraído de um trecho de uma publicação da Internacional Situacionista², que diz: “Transformar o mundo e mudar a vida são uma e a mesma coisa para o proletariado, as senhas inseparáveis à sua supressão como classe, a dissolução do presente reino da necessidade e, finalmente, a eventual adesão ao reino da liberdade” (1996). A polêmica preencheu sua intenção de confrontar estudantes com sua “subserviência às condições impostas a eles pelo estado, família e sistema universitário” (ibidem).

Aproximadamente cinco décadas mais tarde, e enquanto muita coisa mudava, as contradições centrais articuladas no final da década de 60 permanecem o suporte

1 Originalmente concebido como “Il a peut-être des secrets pour *changer la vie?*”, de Délires I, Vierge Folle in Une Saison en Enfer (1873).

2 IS (1966) Sobre a Pobreza da Vida Estudantil: Considerada em Seus Aspectos Econômicos, Políticos, Psicológicos, Sexuais e Especialmente Intelectuais, Com uma Modesta Proposta de Acabar com Isso, Membros da Internacional Situacionista e Estudantes da Universidade de Estrasburgo, Bureau de Segredos Públicos, Estrasburgo.

racional para a crise que a humanidade enfrenta atualmente, ameaçando nossa sobrevivência no planeta. No caso do México, o terror desencadeado pelo monopólio estatal da violência persiste e é evidenciado no “desaparecimento” em massa de 43 *normalistas*³ em 26 de Setembro de 2014. Esses alunos estavam indo participar de uma marcha anual em comemoração ao massacre de 1968. Para Richard Roman e Edur Velasco Arregui, a “transformação capitalista neoliberal da economia mexicana requer repressão para prevenir ou sufocar a resistência à destruição maciça de direitos socioeconômicos, meios de vida e esperança para um futuro melhor” (2014).

No caso de Harvey, desde então, ele produziu seis livros e vários artigos que têm cada vez mais aprofundado nosso entendimento e apreciação coletivos sobre a dinâmica do capital e seus impactos geoespaciais. Assim, o seu livro mais recente se concentra em expor as 17 contradições centrais do capitalismo, as quais ele divide em sete elementos fundamentais, sete facetas que estão consistentemente ‘mudando’, e três aspectos ‘perigosos’ que representam uma ameaça para a reprodução continuada do sistema como um todo (2014). É especialmente nesse último conjunto de três contradições do capitalismo que este artigo estabelece um debate sobre o direito à cidade, às possibilidades de concretização de um espaço seguro e justo para a humanidade e à conjuntura contemporânea.

Este breve artigo de discussão abrange três seções. A partir desta secção introdutória, nos concentramos em detalhar a formulação do conceito do direito à cidade criado por Henri Lefebvre (1966). Estendemos essa discussão por meio da inclusão das teorizações posteriores de David Harvey (2008 e 2014) e da visualização que emana de Kate Raworth sobre a questão provocativa do Oxfam de saber se podemos viver no “donut” (2012).

A terceira e última seção dedica-se a delinear alguns aspectos importantes que definem

3 Os estudantes eram da Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa. Essas instituições foram originalmente estabelecidas subsequentemente à Revolução mexicana (anos 20) com o objetivo expresso de utilizar a educação como ferramenta fundamental para entender a realidade social e explorar a possibilidade de transformação.

a conjuntura. Também é iniciado o processo de testar a viabilidade de se transitar na trajetória atual do capitalismo global. A síntese emergente contribui esperançosamente para expandir a contextualização para os estudos de casos conduzidos no Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e sua análise comparativa em uma matriz.

PARTICIPAÇÃO UNIVERSAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FRONTEIRAS PLANETÁRIAS NO FINAL DO CAPITALISMO

Uma década e meia no Século 21 e a população humana se expandiu para a sua escala atual de aproximadamente 7,2 bilhões de pessoas⁴. Essa população mundial está segregada em 193 entidades políticas que receberam o status de países, sendo reconhecidos como tal uns pelos outros e coletivamente, formando as Nações Unidas. Esses territórios nacionais que são imbuídos de soberania são o resultado de processos evolucionários e revolucionários. Como tal, eles não são nem racionalmente definidos, nem equitativamente distribuídos para acomodar a população mundial. Em 2014, as Nações Unidas estimaram que 54% da população mundial vivem em assentamentos urbanos (NU: 2014: 1). As Nações Unidas notaram, também, que “quase a metade dos habitantes mundiais urbanos reside em assentamentos relativamente pequenos, com menos de 500.000 habitantes, enquanto apenas um em cada oito habitantes vive nas 28 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes” (ibidem).

Como observado pelas Nações Unidas, “historicamente, o processo de urbanização tem sido associado a outras importantes transformações econômicas e sociais, as quais trouxeram grande mobilidade geográfica, menor fertilidade, maiores expectativas de vida e envelhecimento da população. Cidades são importantes condutores de desenvolvimento e de redução de pobreza, tanto em áreas urbanas quanto em rurais, entre cidades e através de fronteiras internacionais” (2014: 3). Ao reconhecer sua especificidade contextual, os dados demográficos e econômicos sugerem que o ritmo de urbanização e os padrões

⁴ Acesse <http://www.census.gov/popclock/> para uma atualização sobre o tamanho estimado da população mundial.

persistentes de desenvolvimento combinado e desigual que caracterizam o sistema mundial contemporâneo inevitavelmente resultam em crise, contestação e conflito.

Henri Lefebvre (1901-1911) foi um filósofo estabelecido na França que contribuiu para a expansão da crítica da economia política, focalizando o ambiente construído. Como mencionado por Stanley Aronowitz, “não é excessivo afirmar que ele é o eco filósofo do século 21, pois realizou a conexão entre o despojamento massivo dos ecossistemas globais, a nova forma de tempo e espaço sociais e a luta pela transformação da vida diária, que, segundo ele, é a chave para o projeto de mudança de vida e reparação de nossa relação coletiva com a natureza” (2007: 133). Embora Lefebvre tenha sido, sem dúvida, prolífico com sua produção de pesquisa, contida em mais de 60 livros e centenas de artigos, este capítulo é principalmente interessado em sua noção do “direito à cidade”, o qual, primeiro, foi articulado em Le Droit à la Ville e, depois, escrito em 1967 como uma homenagem ao aniversário centenário de Das Kapital (Marx: 1867).

Em seu obituário publicado pelo Radical Philosophy, Martin Kelly declarou que “Henri Lefebvre continuou a acreditar que uma leitura não dogmática de Marx e Engels proporcionava uma melhor estrutura para a compreensão da natureza e do desenvolvimento da sociedade, e que um projeto revolucionário ambicioso oferecia a melhor chance de ajudar o desenvolvimento humano positivo por meio dos reveses e incertezas da história” (1992: 63). Essa avaliação ressoa com a sugestão de Aronowitz de que a principal preocupação de Lefebvre foi “discernir as consequências da modernidade em sua encarnação do capitalismo tardio para a multiplicidade de formas de vida social e para o próprio ser (social)” (2007: 134).

O texto de Lefebvre sobre o direito à cidade foi publicado em 1968, e mantém uma ligação forte e consistente com o relato de Karl Marx sobre os processos multidecimais pelos quais a revolução industrial transformou o capitalismo no modo de produção globalmente hegemônico, e cujas relações fundamentais foram divididas por antagonismos de classe. Assim, e seguindo Marx, o ‘direito à cidade’ de Lefebvre foi uma tentativa de desafiar as relações de poder existentes e as profundas raízes do sistema capitalista

que conduzem o desenvolvimento urbano e a produção do espaço urbano, incluindo relações sociais, políticas e econômicas (Lamarca: 2009). Lamarca traduz ainda mais essa ideia quando sugere que “os direitos dos excluídos e marginalizados de serem parte da produção da cidade para suas necessidades e aspirações, e não exclusivamente os do capital, como ocorre na maioria dos desenvolvimentos urbanos, devem ser satisfeitos no processo” (2009: X). Para Mark Purcell, “o direito à cidade de Lefebvre oferece uma visão muito mais radical, problemática e ilimitada de políticas urbanas do que a visão atualmente oferecida na literatura” (2002:100). Purcell argumenta mais além que “o direito à cidade acentua a necessidade de reestruturar as relações de poder que fundamentam a produção de espaço urbano, essencialmente afastando o controle que vem do capital e do estado, e em direção aos habitantes urbanos” (2002: 101-102).

O principal aspecto do direito à cidade foi o direito à participação em qualquer decisão que afetasse a cidade. Isso envolveria os habitantes urbanos de maneira normativa, e Lefebvre destacou os excluídos devido à diferenciação de classe social e econômica, como representado em “é essencial descrever minuciosamente, apesar da condição de juventude, estudantes e intelectuais, massas de trabalhadores com ou sem colarinhos brancos, pessoas das províncias, os colonizados e semicolonizados de todos os tipos, todos aqueles que levam uma vida diária bem organizada; é necessário exibir a miséria não trágica e irrisória do habitante, do morador suburbano e das pessoas que permanecem em guetos residenciais, nos centros mofados de velhas cidades e nas proliferações perdidas além deles? Deve-se apenas abrir os olhos para se entender a vida diária daquele que vai de sua residência para a estação, próxima ou afastada, para o metrô abarrotado, para o escritório ou a fábrica, e retorna, à noite, pelo mesmo caminho, voltando para casa a fim de se recuperar o suficiente e começar de novo no dia seguinte. A imagem dessa miséria generalizada não funcionaria sem um retrato de ‘satisfações’ que a esconde, e se torna o meio de iludir e libertar-se dela” (Lefebvre: 2002:). Assim, para Lefebvre, o direito à cidade “deve modificar, concretizar e tornar mais práticos os direitos dos cidadãos como moradores urbanos (cidadinos) e usuários de múltiplos serviços. Isso afirmaria, por outro lado, o direito dos usuários de mostrar suas ideias no espaço e tempo de suas atividades na área urbana; isso também compreenderia o direito de uso do centro, um lugar privilegiado, ao invés de

serem dispersos e presos em guetos (para trabalhadores, imigrantes, para o ‘marginal’, e mesmo para o ‘privilegiado’)” (Kofman; Lebas: 1996: 34, apud Purcell: 2002: 102).

Como sustentado por Purcell, “o direito à participação afirma que os cidadãos devem representar um papel central em qualquer decisão que contribua para a produção do espaço urbano. A decisão deve estar sob os auspícios do estado (tal como uma decisão política), do capital (uma decisão de investimento/retirada de capital), de uma instituição multilateral (um regulamento comercial da Organização Mundial de Comércio), ou de qualquer outra entidade que afete a produção do espaço em uma cidade específica. Além disso, a decisão pode ser tomada em uma gama de escalas. Pode envolver qualquer nível do estado (nacional, provincial, local) ou corporações que operem em qualquer escala (global, nacional, local)” (2002: 102). Isso também enfatiza a noção de ‘cidadino’, em contraste com a frequente definição constitucional-liberal de cidadania e, desse modo, afirma a rejeição da “noção vestefaliana de que todas as lealdades políticas devem ser hierarquicamente subordinadas à própria adesão do estado-nação” (Purcell: 2002: 103).

O segundo aspecto mais fundamental do direito à cidade estava no direito à apropriação – o direito de habitantes urbanos a fisicamente acessar, utilizar e produzir o espaço urbano. Para Purcell, “a apropriação dá ao habitante o direito ao ‘uso completo e total’ do espaço urbano no curso da vida diária” (Lefebvre: 1996: 179); o espaço deve ser produzido de uma maneira que torne possível esse uso inteiro e total. É fortemente antagônico ao “conceito de espaço urbano como propriedade privada, como um produto a ser valorizado (ou usado para valorizar outros produtos) pelo processo de produção capitalista” (ibidem). O direito à apropriação assim concebido “confronta a habilidade do capital de valorizar o espaço urbano, estabelecendo uma clara prioridade para o valor de uso de residentes urbanos sobre os interesses de valores de troca das empresas capitalistas. Além disso, a apropriação reelabora o controle sobre o espaço urbano, resistindo aos atuais direitos hegemônicos de propriedade e enfatizando a primazia do direito de uso dos habitantes” (Purcell: 2002: 103).

O Fórum Social Mundial iniciou as discussões em uma Carta Mundial sobre o Direito à Cidade em sua reunião inaugural em 2001, em Porto Alegre⁵. Na versão da carta que foi produzida em 2005, o Direito à Cidade começou a ser definido como o gozo equitativo da cidade por todos os seus habitantes, respeitando a necessidade de sustentabilidade e justiça social, para que seja atingido o objetivo principal de se alcançar um padrão de vida adequado para todos. Uma atenção especial foi dada aos setores mais vulneráveis da população, para quem os direitos de liberdade de ação e de organização, em acordo com os costumes e hábitos locais, foram de importância considerável.

De acordo com Vogiazides, “enquanto Lefebvre via o direito à cidade como independente de qualquer direito institucionalizado, a Carta Mundial o apresenta como englobando uma coleção de direitos humanos já reconhecidos. Estes incluem os direitos civis e políticos, como o direito à informação pública e à participação política, e os direitos econômicos, sociais e culturais, tais como o direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; ao seguro social; à água, alimentação e habitação; à saúde, educação e cultura; bem como o respeito à diversidade e pluralidade étnica, racial, sexual e cultural (Carta Mundial do Direito à Cidade de 2005, partes II e III). A partir dessa perspectiva, pode-se argumentar que a Carta Mundial não exige transformação radical da governança urbana existente, mas, sim, uma melhor aplicação dos direitos humanos existentes (Mayer: 2009: 369)” (2012: 22).

Interações subsequentes resultaram em numerosas ferramentas de planejamento urbano, e também numa infinidade de declarações, e o manifesto está aparentemente buscando legalizar o direito à cidade. Ao avaliar o seu sucesso, Lamarca é mais otimista e declara que “essas cartas e ferramentas expressam muito dos ideais de Lefebvre sobre o direito à cidade – tal como noções ampliadas de cidadania substantiva –, e promovem o uso do valor do espaço urbano além de seu valor de troca, por exemplo; todos eles ficam aquém ao abordar explicitamente a mudança estrutural implícita no

⁵ De acordo com Leticia Marques Osorio (2005), a proposta original foi sugerida pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), na VI Conferência de Direitos Humanos, em 2001, e foi intitulada A Carta pelos Direitos Humanos nas Cidades.

conceito, isto é, como o direito à cidade fundamentalmente erradica as relações sociais capitalistas existentes e o que isso significa atualmente para as cidades”(ibidem).

Knut Unger também sugeriu que muito do trabalho recente sobre o direito à cidade reflete “uma agenda descendente, acordada por algumas redes de ONGs que já sabem o que os direitos são, mas querem construir uma aliança maior para o poder melhorado, para o qual eles necessitam de um nome e uma marca” (2009). De uma maneira menos cínica, embora mais crítica, Marcelo Lopes de Souza argumentou que, para a maioria, o direito à cidade tem sido vulgarizado e recuperado como o “direito a uma vida melhor e mais ‘humana’ no contexto da cidade capitalista, da sociedade capitalista, e baseada em uma (‘reformada’ e ‘melhorada’) ‘democracia’ representativa” (2010: 317).

Ao notar e reconhecer a influência da teoria marxista em Lefebvre, Vogiazides argumenta que ele, de fato, “desenvolveu o Direito à Cidade em resposta à urbanização sob o capitalismo, o que levou a uma maior exclusão social e ao declínio da democracia em cidades pós-industriais” (2012: 25). Por contraste, parece que esse slogan ostensivamente progressivo está sendo recuperado como um veículo para a reforma urbana neoliberal. Isso é frequentemente reconhecido em “uma abordagem mais ‘despolitizada’ ou ‘reformista’ do Direito à Cidade propagada por certos movimentos da sociedade civil, ONGs, municipalidades e agências de desenvolvimento internacional, favorecendo a ‘institucionalização’ do Direito à Cidade: quer dizer, seu reconhecimento oficial como um novo direito coletivo em documentos de direitos humanos internacionais, regionais e nacionais” (Vogiazides: 2012: 21).

Stanley Aronowitz notou que “Lefebvre tem recebido os créditos, pelo geógrafo e teórico social David Harvey, entre outros, de reinventar o urbanismo” (2007: 134). David Harvey declarou que “o direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é um direito de mudarmos a nós mesmos mudando a cidade. É, além disso, mais um direito comum do que individual, desde que sua transformação dependa inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para reformar o processo de urbanização” (2008: 23). Como refletido por Unger: a versão do direito à cidade de Harvey “não é um complexo de direitos humanos dados, mas, de novo, um slogan de lutas de classe para

encontrar métodos para uma ação transformativa capitalista. Um movimento revolucionário orientado de longo prazo reivindicando o excedente monopolizado na esfera urbana” (2009).

Harvey redireciona nossa atenção para a relação entre capitalismo e urbanismo. Para Harvey, Lefebvre especificara claramente que “a urbanização foi essencial para a sobrevivência do capitalismo e, portanto, foi destinada a se tornar um foco crucial da luta política e de classe, mas que foi obliterando passo a passo as distinções entre a cidade e o campo através da produção de espaços integrados em todo o território nacional, se não além “(Harvey: 2008: 28). Harvey explica que no núcleo de urbanização contemporânea sob o capitalismo estão os processos de deslocamento e o que ele chama de “acumulação por espoliação” (ibidem: 34). É por meio desses mecanismos, entre outros, que a urbanização facilita a acumulação capitalista, fornecendo um caminho para “absorver o produto excedente que os capitalistas perpetuamente produzem em sua busca por lucros” (ibidem: 25).

Na prática, a urbanização e a modificação de centros urbanos especialmente são mostradas como excelentes dispositivos para se resolver o ‘problema de absorção do capital excedente’ (Harvey: 2008: 27). Harvey apresenta os estudos de caso sobre o modo de renovação da cidade na França, em 1853, e nos EUA, em 1946, que projetaram o formato básico para as interações subsequentes no Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul ocorridas a partir de meados da década de 1990. Essas interações são enquadradas na definição clássica de inovação, que deve ser entendida como destruição criativa. Enquanto a criação de novas infraestruturas, mecanismos de financiamento e estética geral é movida por interesses da elite e dos ricos, as cargas dos efeitos destrutivos são excessivamente suportadas pelos pobres e marginalizados em todos os casos mencionados. As consequências dessas forças motrizes resultaram em “zonas urbanas divididas e propensas a conflitos. Nas últimas três décadas, a virada neoliberal restaurou o poder de classe de elites ricas” (idem: 32). Assim, as formas espaciais de nossas cidades têm características globais que tendem à ubiquidade e “consistem, de maneira crescente, em fragmentos fortificados, condomínios fechados e espaços públicos privatizados mantidos sob vigilância constante” (op cit.).

A defesa de Harvey de um retorno ao direito à cidade tem como premissa uma resposta a seu confinamento atual, enquanto preserva “uma pequena elite política e econômica que está em posição de moldar as cidades cada vez mais à maneira de seus próprios desejos” (2008: 38). A realização de tal elaboração restrita e limitada da ideia de Lefebvre tem sido especialmente a consequência do sucesso do neoliberalismo, e sua reprodução global a estrutura ideológica hegemônica do capitalismo contemporâneo. Assim, defender um papel crescente do Estado pode ter o efeito perverso de reforçar a mão “visível” (sic) do setor privado, pois “o neoliberalismo também criou novos sistemas de governança que integram os interesses estatais e corporativos, e, por meio da aplicação do poder do dinheiro, tem garantido que o desembolso do excedente através do aparelho estatal favoreça o capital social e as classes mais altas, moldando o processo urbano” (op cit.). Harvey conclui com um pedido à democratização do direito à cidade, e diz que “a construção de um amplo movimento social para impingir sua vontade é imperativa, caso os desapossados estejam por retomar o controle que lhes foi negado há tanto tempo, e caso eles queiram instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução deve ser urbana, no sentido mais amplo do termo, ou nada” (2008: 40).

A coincidência da crise global, mencionada tanto por Lefebvre como por Harvey, está muito firmemente arraigada em contradições que emanam da política econômica do capitalismo contemporâneo. Esse modo de produção transcendeu seus históricos antecedentes, tais como o feudalismo e a escravidão, tornando-se a estrutura mais expansiva para organizar a produção da vida material e a reprodução da própria humanidade ao longo dos cinco séculos precedentes da Era Comum. Quando as Nações Unidas se reuniram no vigésimo aniversário da Earth Summit, em 2012, no Rio de Janeiro, Brasil, a maioria das tensões subjacentes trazidas à tona como representativas dos 193 países membros foi confrontada pelo aumento da desigualdade entre as pessoas, da desigualdade de desenvolvimento entre Estados e do dano acumulado e coletivo sobre o meio ambiente.

Foi nesse contexto que um documento de discussão do Oxfam⁶ foi publicado, intitulado

6 Originalmente fundado como o Comitê de Oxford para Alívio da Fome, em 1942, e atualmente

‘Um espaço seguro e justo para a humanidade’. Ele procurou apresentar uma estrutura visual que unisse a literatura sobre as fronteiras planetárias e a literatura sobre as fronteiras sociais emergentes. O núcleo interno dessa representação poderia, então, formar um espaço seguro e justo, no qual a humanidade pudesse prosperar. O Oxfam argumentou que “mudar-se para esse espaço requer equidade muito maior – dentro e entre países – no uso de recursos naturais, e uma eficiência muito maior na transformação desses recursos, a fim de atender às necessidades humanas” (2012: 1). A autora desse documento foi Kate Raworth, uma economista que afirma em seu site pessoal a sua “paixão pela reescrita da economia, a fim de torná-la uma ferramenta de ajuste para enfrentar o desafio social e ecológico do século 21”⁷.

O anel externo, ou teto ambiental, representava os limites naturais críticos. Foi construído em 2009 utilizando os resultados de um grupo internacional de 28 pesquisadores das Ciências da Terra⁸ que identificou e quantificou o primeiro conjunto de nove fronteiras do planeta dentro das quais a humanidade poderia continuar a se desenvolver e prosperar pelas próximas gerações. Esse grupo alertou que ultrapassar essas fronteiras poderia gerar mudanças ambientais abruptas ou irreversíveis. Os pesquisadores, portanto, sugeriram que preservar **ESSAS** fronteiras reduziria os riscos para a sociedade humana. As nove fronteiras do planeta foram identificadas como:

constituído como uma confederação de 17 organizações afiliadas que trabalham juntas ao redor do mundo (Oxfam: 2015: 5).

7 <http://www.kateraworth.com/>

8 Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart III Chapin, Eric Lambin, Timothy M. Lenton, Marten Scheffer, Carl Folke, Hans Joachim Schellnhuber, Björn Nykvist, Cynthia A. de Wit, Terry Hughes, Sander van der Leeuw, Henning Rodhe, Sverker Sörlin, Peter K. Snyder, Robert Costanza, Uno Svedin, Malin Falkenmark, Louise Karlberg, Robert W. Corell, Victoria J. Fabry, James Hansen, Brian Walker, Diana Liverman, Katherine Richardson, Paul Crutzen e Jonathan Foley.

mudança climática; ozônio estratosférico; mudança no uso da terra; uso de água doce; diversidade biológica; acidificação dos oceanos; entradas de nitrogênio e fósforo na biosfera e nos oceanos; cargas de aerossol; e poluição química (Rockström et al.: 2009).

O segundo anel, ou anel interno, englobava uma base social na qual existia um conjunto de privações humanas inaceitáveis (Oxfam: 2012: 7). O Oxfam definiu as privações humanas críticas: fome, analfabetismo, pobreza e impotência; e argumentou que buscava como primeira prioridade “assegurar que todas as pessoas fiquem livres de tais privações e sejam capacitadas com os direitos e recursos necessários para fornecer uma base social que proporcione a elas uma vida de dignidade, oportunidade e realização” (ibidem). Segundo Raworth, “um primeiro vislumbre de um consenso do Século 21 sobre a privação inaceitável vem das questões levantadas pelos governos em suas submissões no Rio+20: eles priorizaram 11 dimensões da privação humana e, assim, elas formaram o anel interno”.

CONCLUSÕES: A CONJUNTURA E AS POSSIBILIDADES DA TRANSFORMAÇÃO PÓS-CAPITALISTA

As Nações Unidas reconheceram que, “enquanto o mundo continua a se urbanizar, desafios de desenvolvimento sustentável serão concentrados nas cidades de modo crescente, particularmente nos países de salários mais baixos e medianos, onde o ritmo de urbanização é mais rápido. Políticas integradas para melhorar as vidas de residentes tanto urbanos quanto rurais são necessárias” (2014: 1). Isso serve para ampliar a recomendação de Mark Purcell, que reconhece que há uma “necessidade por pesquisa e ação que possam projetar novas estratégias para resistir à globalização neoliberal e para conceder direitos aos habitantes urbanos” (2002: 99).

O McKinsey Global Institute estima que, até 2030, “5 bilhões de pessoas – 60 por cento da população mundial – vão viver em cidades, comparados com os 3,6 bilhões de atualmente, acelerando o crescimento econômico mundial” (MGI: 2013).

O Fórum Social Mundial sustenta que o conceito do direito à cidade é um direito

composto que “emana da busca por outra cidade possível, por um paradigma novo que crie uma alternativa às falsas, porém dominantes, pretensões neoliberais, e que permita a convergência de movimentos sociais, articulando a visão comum de uma habitat compartilhado de direitos humanos, justiça social e sustentabilidade ambiental” (WSF: 2009: 1). Como articulado por Knut Urger, “qualquer luta séria é uma luta por demandas locais e mudanças institucionais ao mesmo tempo. O Direito à Cidade não é uma ideologia nem anarquista, nem estadista. Pode ser uma esfera de transformações diagonais” (2009).

REFERÊNCIAS

Aronowitz, Stanley (2007) The Work of Henri Lefebvre: The Ignored Philosopher and Social Theorist, *Situations*, 2 (1), pp. 133 – 156.

Brogan, Peter (2013) Neo-liberalisation and the Matrix of Action: In Conversation with Neil Brenner, Jamie Peck, and Nick Theodore, in Carlo Fanelli and Bryan Evans [editors] *Great Recession-Proof: Shattering the Myth of Canadian Exceptionalism*, Red Quill Books, Ottawa.

Collier, Paul and Anthony J. Venables (2014) Housing and Urbanization in Africa: Unleashing a Formal Market Process, Policy Research Working Paper 6871, Urban and Disaster Risk Management Department, Sustainable Development Network, World Bank, Washington.

Cortright, Joseph (2005) The Young and Restless in a Knowledge Economy, CEOs for Cities, Impresa Consulting, December.

de Souza, Marcelo Lopes (2010) Which right to which city? In defence of political-strategic clarity, *Interface*, 2 (1), pp. 315 – 333.

Dearing, John A.; Rong Wang; Ke Zhang; James G. Dyke; Helmut Haberl; Md. Sarwar Hossain; Peter G. Langdon; Timothy M. Lenton; Kate Raworth; Sally Brown; Jacob Carstensen; Megan J. Cole; Sarah E. Cornell; Terence P. Dawson; C. Patrick Doncaster; Felix Eigenbrodm; Martina Florke; Elizabeth Jeffers; Anson W. Mackay;

Bjorn Nykvist; and Guy M. Poppy (2014) Safe and Just Operating Spaces for Regional Social-Ecological Systems, *Global Environmental Change*, 28, pp. 227 – 238.

Fuentes-Nieva, Ricardo and Nicholas Galasso (2014) Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality, OXFAM Briefing Paper 178, Oxfam International, Oxford.

Goonewardena, Kanishka; Stefan Kipfer; Richard Milgrom [editors] (2008) *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*, Routledge, New York City.

Harvey, David (2008) The Right to the City, *New Left Review*, 53, September-October, pp.23-40.

Harvey, David (2014) *The Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford University Press, New York.

Henderson, J. Vernon; Adam Storeygard and Uwe Deichmann (2014) 50 Years of Urbanization in Africa: Examining the Role of Climate Change, Policy Research Working Paper 6925, Environment and Energy Team, Development Research Group, World Bank, Washington.

Huchzermeyer, Marie (2014) The Right to the City, Public Positions Seminar, Wits Institute for Social & Economic Research, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

Kelly, Michael (1992) Henri Lefebvre: 1901-1991, *Radical Philosophy*, 60, Spring, pp. 62 – 63.

Konzen, Lucas Pizzolatto (2011) The City and its Public Spaces: the Legal Dimension explored Sociologically, *Dialogues of Knowledge: Research and Social Sciences*, 34, pp. 273 - 288.

Lamarca, Melissa García (2009) The Right to the City: Reflections on Theory and Practice, in *polis: a collaborative blog about cities around the world*. Accessed at: <http://www.thepolisblog.org/2009/11/right-to-city-reflections-on-theory-and.html>

Lefebvre, Henri (2000) Right to the City, in Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas [editors] (2000) Writings on Cities, Blackwell, Cambridge.

Mahmud, Tayyab (2010) ‘Surplus Humanity’ and Margins of Legality: Slums, Slumdog’s, and Accumulation by Dispossession, *Chapman Law Review*, 14(1), pp. 1-72.

Marcuse, Peter (2009) From Critical Urban Theory to the Right to the City, in *CITY*, 13 (2–3), pp. 185 – 196, June–September.

Marx, Karl (1867) *Capital: Volume 1*, Progress Publishers, Moscow [1984].

Mayo, Marjorie and Ines Newman (2014) Tackling the Housing Crisis: Alternatives to Declining Standards, Displacement and Dispossession, Centre for Labour and Social Studies, London.

Melber, Henning (2014) Whose World? Development, *Civil Society, Development Studies and (not only) Scholar Activists*, *Third World Quarterly*, 35(6), pp. 1082-1097.

MGI (2013) *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities*, McKinsey Global Institute.

Nagle, John (2012) Whose Right to the City? Social Movement Challenges to Consociational Logics in Divided Cities, Accessed at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2129893>.

Osorio, Leticia Marques (2005) *The World Charter on the Right to the City*, Centre on Housing Rights and Evictions, Paris.

OXFAM (2015) *Annual Report: 2013-2014*, Oxford.

Poirier, Marc R. (2013) Brazilian Regularisation of Title in Light of Moradia, Compared to the United States’ Understandings of Homeownership and Homelessness, Seton Hall Public Law Research Paper No. 2230336, Newark.

Purcell, Mark (2002) Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant, *GeoJournal*, 58, pp. 99 – 108.

Raworth, Kate (2012) A Safe And Just Space For Humanity: Can We Live Within The Doughnut? *Oxfam Discussion Papers*, February, Oxfam International, Oxford.

Rockström, Johan; Will Steffen; Kevin Noone; Åsa Persson; F. Stuart III Chapin; Eric Lambin; Timothy M. Lenton; Marten Scheffer; Carl Folke; Hans Joachim Schellnhuber; Björn Nykvist; Cynthia A. de Wit; Terry Hughes; Sander van der Leeuw; Henning Rodhe; Sverker Sörlin; Peter K. Snyder; Robert Costanza; Uno Svedin; Malin Falkenmark; Louise Karlberg; Robert W. Corell; Victoria J. Fabry; James Hansen; Brian Walker; Diana Liverman; Katherine Richardson; Paul Crutzen; and Jonathan Foley (2009) Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, *Ecology and Society*, 14(2): 32. Accessed at <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

Roman, Richard and Edur Velasco Arregui (2014) Partners in Crime: The Continental Capitalist Offensive and the Killing Fields of Mexico, in *Socialist Project E-Bulletin* No. 1058, November 21.

Schragger, Richard C. (2013) Is a Progressive City Possible? Reviving Urban Liberalism for the Twenty-First Century, *Harvard Law and Policy Review*, 7(2), pp. 901-922.

SI (1966) On the Poverty of Student Life: Considered in its Economic, Political, Psychological, Sexual, and especially Intellectual Aspects, with a Modest Proposal for Doing Away with It, *Situationist International and students of Strasbourg University*, Bureau of Public Secrets, Strasbourg.

UN (2014) *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York City.

Unger, Knut (2009) “Right to the City” as a response to the crisis: “Convergence” or

divergence of urban social movements? Accessed at: <https://housingstruggles.wordpress.com/2009/02/18/%E2%80%9Cright-to-the-city%E2%80%9D-as-a-response-to-the-crisis-%E2%80%9Cconvergence%E2%80%9D-or-divergence-of-urban-social-movements/>

Vogiazides, Louisa (2012) 'Legal Empowerment of the Poor' versus 'Right to the City' Implications for Access to Housing in Urban Africa, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Weaver, Timothy (2014) The Privatisation of Public Space: the New Enclosures, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, Washington.

WSF (2009) Urban Movements Building Convergences at the World Social Forum, World Social Forum, Belém.



BAIRRO DO CAJU: DE BALNEÁRIO REAL À ZONA DE SACRIFÍCIO AMBIENTAL

Aercio de Oliveira FASE, Brasil

Mais uma vez, o Rio de Janeiro, cidade que já foi sede do Império Português e capital da república, atualmente patrimônio cultural da humanidade¹ e a segunda economia do Brasil, passa por transformações urbanas de grande impacto. Algo semelhante, ocorreu no início do século XX, quando o prefeito de então estava incumbido, sob inspiração da *Bella Époque*, de transformar o Rio de Janeiro na Paris dos trópicos. Hoje, as fontes inspiradoras ainda vêm de ideólogos do além-mar e os impactos na estrutura física e mental da cidade, guardadas as devidas proporções, preservam equivalência. À época, a justificativa para mudar era encontrada na urgente necessidade de melhorar o ambiente urbano da cidade que tinha o principal porto do país, a porta de entrada para estrangeiros que chegavam para realizar seus negócios – no início do século XX, o lema era higienizar a capital da república.

Hoje, no século XXI, os grandes eventos esportivos e a importância dada ao desenvolvimento socioeconômico para colocá-la entre as “cidades globais”, moldam o discurso de alegação. No entanto, os efeitos das mudanças contemporâneas se sucedem em um período da nossa história republicana que conta com abrangente ordenamento jurídico nos âmbitos urbano e ambiental, mas incapaz de conter as inumeráveis violações ambientais e ao direito à moradia digna. O que vemos é um acelerado processo de privatização do espaço público, a sua elitização e intensa segregação socioterritorial na metrópole fluminense.

É nesse ambiente urbano que apresentamos, através do presente texto, as condições de moradia e ambiental do bairro do Caju e algumas proposições que, se implementadas, podem reverter uma conjunção socioambiental tão inóspita. O Caju é um bairro da região portuária que não está dentro do escopo do projeto de reurbanização, fato que o consolida como umas das principais zonas de sacrifício ambiental da cidade.

Antes de chegarmos ao estudo de caso do bairro do Caju, quando procuraremos pormenorizar os elementos que os coloca nessa situação, apresentaremos sumariamente as ideias e motivações objetivas que ajudam a engendrar as mudanças em várias cidades do mundo e aspectos da reurbanização da região portuária do Rio de Janeiro.

¹ Em 1 julho de 2012 a UNESCO laureou a cidade do Rio de Janeiro com o referido título.

IDEIAS PARA UMA CIDADE APTA AOS NEGÓCIOS

Desde o início da década de 1970, pesquisadores vinculados ao “urbanismo crítico” ou mesmo liberais, organizações e agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade (Lefebvre, 2001), atuantes em aglomerações urbanas de diferentes continentes, obtêm comprovações empíricas de que as transformações urbanas entraram em um novo ciclo. A maneira como se efetivam objetivamente na geografia urbana e mesmo a designação para esses fenômenos são variados: “empresariamento urbano”, “cidade empresa”, “cidade mercadoria”, “cidade sustentável”, “cidades globais”, “comoditização da cidade”, entre outras etiquetas. Todas, pouco importa a adjetivação que recebam, resultam em alterações com significativas implicações existenciais, culturais, políticas e institucionais sobre os diferentes estratos sociais alocados nesses espaços que passam a ter a sua morfologia e função alteradas.

Mesmo que encontrem diferentes modos de vida urbana, em dessemelhantes países e culturas, são modificações que seguem um padrão que pretende substanciar a ideia de que a cidade é ao mesmo tempo ativo e meio para a produção e circulação de mercadorias (Harvey, 2005), alocação de serviços e transações financeiras que produziram um ambiente social de afluência suficiente para garantir o bem-estar e a coesão social. Infelizmente a história do urbanismo (Hall, 2002; Marshall, 2007), coloca essa ideia, no mínimo, sob suspeita. No mundo factual, quando essa potente ideia se efetiva, seus benefícios são sempre para poucos cidadãos e cidadinas. A questão é que por razões que extrapolam determinações econômicas, em que a cultura vigente cada vez mais menoscaba a história, ideias iguais a essa sempre animam urbanistas, planejadores, administradores públicos e famílias de diferentes estratos sociais.

Mesmo envoltos pelo risco de cometer anacronismos ou simplificações, podemos inferir que no capitalismo globalizado, tecnologicamente desenvolvido cujas instituições públicas e governos das cidades e dos Estados-Nação cada vez mais assumem uma relação simbiótica e inextricável com agentes econômicos e financeiros, conserva na essência da reprodução urbana a lógica que impeliu as reformas urbanas do século

XIX, em cidades da Europa, tais como Paris, Berlim e Londres (Pereira, 2012). Nesse período, nos países de economias dinâmicas, as condições laborais e de habitabilidade dos trabalhadores eram execráveis. Com as “reformas urbanas”², compulsoriamente as famílias dos trabalhadores deslocaram-se para áreas periféricas das cidades, para que essas tivessem novos arranjos socioespaciais e econômicos. Foi necessária, nesses países, durante a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, muita pressão política do operariado combinada a outros eventos históricos para que as condições de vida fossem alteradas, passando de um ambiente ignominioso para um Estado de bem-estar social, que, desde o final da década de 1970, segue em declínio.

O fato é que quando as cidades tornaram-se polo vital para a comercialização de mercadorias e o estabelecimento de serviços, cada fatia da terra urbana submeteu-se aos vórtices do “moinho satânico” (Polany, 2000), cujo valor de uso perdera importância para o valor de troca. *Mutatis mutandis*, tanto no alvorecer do capitalismo moderno, quando a produção de mercadorias e o “trabalho vivo” eram fundamentais para a sua reprodução, quanto nos nossos dias, cuja financeirização predomina, a terra é monetizável.

Mas tal reprodução aproveita e incorpora meios que são próprios do final do século XX, que em outros períodos estivera em posição marginal à lógica do sistema. Vemos, nesse caso, a importância dada à propaganda, à “espetacularização” dos eventos de qualquer esfera da vida urbana, à assunção de aspectos étnicos, identitários, orientação sexual, manifestações culturais tradicionais que subsistem em áreas que são alvo de transformações urbanas, à inovação tecnológica a serviço de uma cidade funcional e ambientalmente sustentável, às operações realizadas no mercado financeiro para alavancar recursos monetários para as requalificações urbanas, aos arranjos institucionais como a parceria público-privada e tantas outras medidas que compõe um conjunto de práticas, discursos e estruturas de pensamentos que almejam dar racionalidade e legitimidade à “nova urbanização”.

2 As transformações urbanas em Paris realizadas na metade do século XIX pelo prefeito Barão Haussmann tornaram-se referência para outras cidades da Europa, inclusive para a cidade do Rio de Janeiro no início do século XX.

No meio disso, não se pode ignorar a financeirização, sem precedentes na história do capitalismo, vinculada ao suporte técnico-científico que acelera o fluxo de informações, cujos constrangimentos espaciais são reduzidos não somente para a circulação de informações, mas também para mercadorias em uma era da containerização (Harvey, 2005), e todas as garantias jurídicas outorgadas por governos domésticos e firmadas em acordos entre Estados e agências multilaterais, coloca-nos diante de transformações urbanas qualitativamente desafiadoras.

São mecanismos que só amplificam a opacidade das relações sociais e dos interesses divergentes estabelecidos no espaço geográfico urbano dificultando o exercício de analogias com conjunturas pretéritas. A força dessas determinações e os benefícios concretos para parcela da sociedade, só ampliam dissensos e controvérsias a respeito do modo de se produzir cidades.

Em um tempo que o culturalismo, a política do reconhecimento, o voraz desejo de estetizar o mundo e outras posturas ideológicas análogas ampliam seus domínios, construções discursivas e ações dessa linhagem ganham densidade nas cidades que são alvo de reformas. Marcos históricos e valores imateriais estabelecidos entre grupos sociais ou mesmo no conjunto da cidade passam a ser meios preferenciais para estimular a busca do consenso e coesão social em torno de determinado projeto urbanístico. Importância equivalente é dada às amenidades naturais que ajudam a alavancar a indústria do turismo e do entretenimento. Essas são questões importantes, que adornam essa nova investida do capital nas cidades, e dão sentido a ideia de “empresariamento urbano” (Harvey, 2005). Contudo, entre tantas maneiras objetivas e subjetivas de transformar as cidades, o discurso da sustentabilidade ambiental assume sentido salvacionista, a possibilidade de auxiliar na reprodução do capital dentro deste novo ciclo de produção das cidades.

Quando o *Relatório Brundtland* foi lançado ao debate público em 1987 (Acselrad, 2001), o tema da sustentabilidade passou a ocupar espaço em diversos níveis da existência e produção humana. Nesse sentido, a ideia de se produzir cidades que levassem em conta a importância do bem-estar presente e de gerações futuras, tornou-se pauta de planejadores,

agências multilaterais, governos e mesmo de investidores. Evidente que diante de tantos interesses conflitantes, sustentabilidade tornou-se um conceito polissêmico, alvo de diferentes apropriações e disputas. A questão é que, a partir de então, para qualquer investimento ou modificação do espaço, medidas efetivas associadas à sustentabilidade estão sempre presentes, independente do conteúdo ou ideário que estrutura esse conceito.

Entretanto, geralmente as medidas invocadas em nome da sustentabilidade ambiental acabam gerando cidades duais. Principalmente naquelas que historicamente são marcadas pela desigualdade socioeconômica e política, e possuem significativos passivos ambientais. Essa configuração social, ambiental e econômica, infelizmente marca as metrópoles da América Latina. O discurso da sustentabilidade ambiental, da premência de se produzir cidades sustentáveis acaba por escamotear e não enfrentar problemas estruturais da produção capitalista. Do mesmo modo que o sistema gera assimetrias de riqueza e renda (Piketty, 2014) entre pessoas, ele também produz disfuncionalidades e passivos ambientais distribuídos desigualmente no espaço urbano. Um fenômeno que gera impacto à vida de milhares de pessoas, normalmente com escasso poder político e baixo poder econômico, inseridas em um ambiente inclemente com graves injustiças ambientais (Acseirad, 2009). Os passivos ambientais, assim como a riqueza e a renda, são distribuídos desigualmente no espaço. Tudo que preserve parte da cidade de um ambiente insalubre ou perigoso e não signifique empecilho para o seu bom funcionamento é destinado ou alocado em bairros e regiões da metrópole onde se concentra o maior número de famílias pobres.

A cada ano, seja devido aos eventos climáticos extremos ou à maneira como os efluentes industriais são descartados, constatamos a incongruência entre sustentabilidade ambiental, de acordo com princípios que assegurem o bem-estar humano universalmente, e o padrão de desenvolvimento urbano que identifica as cidades como algo monetizável (Sanches,2001), seguindo a lógica do empresariamento urbano (Harvey,2005). Verificamos que as formas de promoção da “sustentabilidade ambiental” acompanham a seletividade dos investimentos alocados nas cidades, que geram a elitização do espaço urbano ou mesmo segregação socioterritorial.

Os investimentos seguem a dinâmica de um capitalismo flexível, interessado exclusivamente pela sua reprodução, em um tempo célere. Por outro lado, o tempo necessário para uma cidade sustentável para todas as pessoas, independentes da renda e riqueza, da cor da pele, do local de moradia, do nível educacional e da orientação sexual, deveria ser duradouro o suficiente para abarcar o diálogo entre os diferentes interesses, para incorporar os diferentes saberes e conhecimento e tudo mais que assegure uma vida digna.

TRANSFORMAÇÕES NA ÁREA PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Na cidade do Rio de Janeiro, a partir do ano de 2010, tem sido fácil identificar ocorrências que elevam a credibilidade da trama conceitual que orienta o urbanismo crítico e a mobilização dos grupos sociais polarizados pela agenda do ideário do direito à cidade. Pois, em um contexto urbano dual e disfuncional, emerge um aparente paradoxo: a afluência na cidade tem ocasionado condições de exiguidade para milhares de famílias que vivem nas favelas³, na região central e em bairros populares periféricos. Deparamo-nos com um desenvolvimento urbano ainda incapaz de conter ou eliminar as profundas assimetrias de renda, de acesso a bens e serviços públicos. Com isso, o decréscimo das violações aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sofrem poucas alterações.

O Rio de Janeiro é a cidade polo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ)⁴ e tem movimentado expressivos recursos financeiros destinados à requalificação

3 Conforme dados do IBGE de 2010, 20% da população da cidade do Rio de Janeiro vive em favelas. Sendo que parte considerável dessa população está dentro do déficit habitacional de 220.774 unidades habitacionais.

4 De acordo com a Lei nº 105 de 2002, a região é composta pelos municípios de Belford-Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. A população total da RMRJ é de 11.864.527 habitantes. A cidade polo da RMRJ é o Rio de Janeiro, capital

urbana, à reestruturação logística, como é o caso do Porto do Rio de Janeiro⁵. A sua pujança econômica⁶ conta ainda com o ingresso dos ganhos advindos da produção e comercialização de commodities como minério, óleo e gás. Associado a tantos investimentos, basicamente de origem pública, estão os gastos para os Jogos Olímpicos de 2016.

A administração pública da cidade segue as diretrizes e recomendações proferidas por ideólogos que ofertam estratégias⁷ aos agentes públicos de diferentes partes do mundo

do estado, com 6,32 milhões de habitantes.

5 Conforme documento A necessidade de adequação da acessibilidade ao Porto do Rio de Janeiro, de outubro de 2011, pela FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) “... Em 2010 o porto registrou crescimento de 11% no total movimentado, superando 10,3 milhões de toneladas (5,1 milhões de toneladas em exportação e 5,2 milhões de toneladas em importações). A corrente de negócios atingiu US\$ 16,3 bilhões, resultado em um valor médio de US\$ 1.577/ton (US\$ 1.333/ton na exportação e US\$ 1.820/ton na importação). O valor médio da carga movimentada no porto do Rio de Janeiro ficou 226,5% acima da média nacional, de US\$ 483/ton. Em relação à movimentação de carga geral, que compreende os produtos de maior valor agregado, o Rio de Janeiro registrou a 4ª maior movimentação em 2010.” O referido documento indica a projeção de investimentos no Porto do Rio de Janeiro na ordem de R\$1,2 bilhão entre 2011 e 2015.

6 De acordo com a apuração feita pelo IBGE em 2011, o Rio de Janeiro detém o 2º maior PIB do Brasil e a única unidade da federação, entre as 10 mais ricas, que ampliou o seu PIB no período apurado. A indústria do óleo e gás é a principal responsável por esse quadro econômico. 80% da produção de petróleo do país e pouco mais da metade de todas as reservas do pré-sal identificadas na costa brasileira estão no Rio de Janeiro.

7 Ver (Vainer, 2.000). Nesta obra encontramos o texto *Os liberais também fazem planejamento Urbano?* que detalha com esmero a participação e a influência dos “planejadores Catalãs” na elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro durante o período de 22 de novembro de 1993 a 11 de setembro de 1995, quando o plano foi homologado.

para criarem um ambiente favorável ao desenvolvimento de “Cidades Globais”. O Rio de Janeiro, com o apoio dos governos estadual e federal, iniciou a sua marcha em direção às transformações urbanas que o coloque no roteiro das cidades globais. Uma marcha que tem gerado impactos consideráveis na vida de milhares de pessoas, não só para os que vivem no Rio de Janeiro, mas para os que residem nas cidades do entorno da capital fluminense⁸.

A principal obra, apresentada ao mundo como exemplo indubitável de empenho da administração pública para colocar o Rio de Janeiro entre as cidades globais, ocorre na região portuária. Nela, através da Parceria Público-Privada, a Operação Urbana Consorciada (OUC) da região do Porto do Rio, em um perímetro de 5 milhões de km², com cerca de 32 mil habitantes⁹, são realizadas mudanças que a qualifique para usos diversos que envolve investimentos estimados na ordem de 8 bilhões de reais alavancados parcialmente por recursos de fundo público¹⁰. O propósito é transformar a região em local para moradia, com postos de trabalho, serviços e equipamentos para o entretenimento – conforme a propaganda governamental, uma região central que segue o padrão internacional de cidades – compactada, adensada, de uso diversificado e ambientalmente sustentável.

Essa OUC coloca em relevo alguns pontos que são constitutivos desse novo urbanismo,

8 Na cidade polo do Estado do Rio de Janeiro, onde se concentra o maior número de postos de trabalho de toda a RMRJ, entram e saem, diariamente cerca de 2 milhões de trabalhadores.

9 Toda essa extensa área fora banhada pelas águas da Baía da Guanabara, que, após reforma do porto e transformações urbanas no centro da cidade, realizadas no início do século XX, adquiriu a morfologia de hoje. A área está fracionada da seguinte maneira: 6% pertencem ao Estado do Rio de Janeiro, 6% ao Município do Rio de Janeiro, 63% à União e 25% são propriedades privadas.

10 A OUC do Porto do Rio consiste basicamente no aumento do potencial construtivo na região. Com isso, o poder público municipal emitiu Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), que foram adquiridos integralmente pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), por R\$3,5 bilhões de reais. Valor que assegura o início de parte das obras de infraestrutura urbana na região portuária.

em qualquer lugar que ele se desenvolva: (1) criação de leis *ad hoc* que solapam legislações elaboradas sob à luz do ideário urbano cujo principal propósito era o de assegurar que a cidade servisse prioritariamente ao interesse público; (2) uma inextricável relação entre agências e recursos públicos com agentes financeiros e econômicos privados; (3) a desresponsabilização do setor público com serviços - na região portuária, constituiu-se uma concessionária formada pelas empresas que executam as obras de infraestrutura, para executar serviços como o de manejo de resíduos, manutenção da iluminação pública, ordenação da mobilidade nas vias públicas, entre outras atividades, que eram realizadas pela administração pública (4) distribuição seletiva dos recursos públicos, priorizando uma parcela da cidade para atender interesses majoritariamente privados; conseqüentemente, desenvolve-se (5) um processo de elitização na região, cujos moradores de baixa renda são removidos pelo poder público ou saem devido à incapacidade de arcar com os custos proibitivos da moradia.¹¹

A materialidade das consequências deletérias, ocorrem em bairros dentro da própria região portuária, como é o caso do Caju¹². Nome dado a um dos bairros mais antigos da cidade localizado na margem da Baía da Guanabara e que, até o final do século XIX, foi o principal balneário da cidade.

AS CONDIÇÕES URBANAS E AMBIENTAIS DO CAJU¹³

11 A pesquisa do mercado imobiliário realizada em dezembro de 2014 indicava que a cidade do Rio de Janeiro tinha o m² mais caro do país, R\$10.847,00, que gera conseqüentemente o aumento do valor do alugueis para moradia.

12 O Caju é um dos bairros onde a FASE-Rio tem desenvolvido atividades de assessoria à mobilização de organizações populares do bairro, como o Grupo Carcará, que lutam por direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

13 As informações sobre as condições de vida no bairro Caju foram obtidas em atividades desenvolvidas com os moradores e agentes sociais de organizações que atuam no bairro. Durante o ano de 2014 foram realizadas oficinas com os moradores para identificar os principais problemas do

O bairro do Caju¹⁴, a partir do final do século XIX, passou a sofrer mudanças que parecem não ter fim. Do início do século passado até agora, se transformou em uma das áreas mais próximas ao grande centro da cidade que, infelizmente, melhor expressa os aspectos perversos dessas modificações urbanas.

Da condição de principal balneário da cidade, que chegou a ter o título de balneário Real, a partir de 1808, quando o Império Português transferiu-se para o Brasil, a servir de base para o tratamento hidroterápico do Imperador Dom João VI – o Imperador edificou uma casa de banho para facilitar o seu acesso à água do mar -, local de colônia de pescadores, área residencial onde se consolidou os primeiros bairros da região central da cidade, passou a ser uma grande área de sacrifício ambiental contigua a OUC da região portuária.

A principal referência para aqueles que passam diariamente próximo ao Caju, ao cruzar a Avenida Brasil, são os cemitérios que funcionam na entrada do bairro. Poucos sabem que atrás deles há um bairro com um pouco mais de 20 mil moradores, e que já foi aprazível, a principal referência para momentos de bem-estar para famílias abastadas do Rio de Janeiro. Os moradores do Caju, já há algum tempo, convivem com cinco cemitérios geradores de muita poluição atmosférica; depósitos de contêineres, com a circulações de caminhões de carga ligados ao transporte desses contêineres que saem das embarcações marítimas – os caminhões provocam acidentes aos pedestres, poluição sonora gerada pelas constantes manobras e atmosférica devido à emissão de gases poluentes que saem dos canos

Caju, visita aos locais onde se encontram os principais passivos ambientais e a realização de oficinas com mulheres do bairro para abordar as ocorrências de violência institucional. Essas informações foram fundamentais para a construção desse texto, já que a base de dados disponibilizadas sobre o bairro do Caju, produzida pelos órgãos públicos, dificulta a desagregação de indicadores que corroborem as informações dos moradores e as impressões obtidas com as visitas que realizamos *in loco*.

14 São os seguintes sub-bairros que formam o complexo do bairro do Caju: Quinta do Caju, Ladeira dos Funcionários, Parque São Sebastião, Parque Nossa Senhora da Penha, Parque Alegria, Parque da Boa Esperança, Parque Conquista e Vila Clemente Ferreira.

de descarga desregulados desses veículos –, com o odor insalubre provocado pelo funcionamento da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria e do esgoto não tratado que fica na margem da Baía de Guanabara, com a existência de um lixão no bairro. Além das estruturas insalubres supracitadas, existe o funcionamento diário de fábricas que emitem partículas sólidas na atmosfera, como é o caso das fábricas de concretagem, que utilizam cimento, e da fábrica que processa cal. Tudo isso coloca o Caju entre os bairros mais poluídos da cidade

Toda essa circulação de pessoas se misturam a caminhões transportando contêineres. São moradores, trabalhadores qualificados e precarizados, respirando um ar insalubre, em que, por falta de publicação de dados desagregados, não se sabe a gravidade dos problemas respiratórios e cardiovasculares ocasionados por tanta poluição. É comum se ouvir de moradores que algum vizinho passou mal devido à poluição do ar, ou que sofreu um acidente ao caminhar ou tentar atravessar a rua no bairro. No bairro do Caju as injustiças ambientais (Acselrad, 2008) são gravíssimas que só reforçam a crítica à essa forma de se produzir cidades.

No meio deste elevado passivo ambiental existem os problemas ligados à economia fundiária e imobiliária do bairro. O Caju tem sido um bairro, por estar ao lado do porto, preferencial para muitos profissionais que trabalham nas indústrias naval e de offshore, de petróleo e logística, morarem. No caso, pela característica de trabalho desses profissionais, muitos alugam para ocupar por períodos temporários, quando não estão embarcados. Isso tem elevado a demanda para a locação de imóveis, o custo do aluguel, ampliou as transações de compra e venda no bairro. Fenômenos imobiliário e fundiário entregues ao sabor do mercado que tem dificultam a permanência de antigos moradores no Caju. Os que não desejam sair ou não têm alternativa de moradia descente, passam a ocupar os terrenos ainda livres com o estabelecimento de moradias precárias.

Atualmente, por exemplo, está em curso um processo de ocupação próxima à fábrica de cimento e centenas de famílias ocupam as instalações do antigo Hospital de Infectologia São Sebastião e o seu entorno¹⁵. Famílias estão expostas ao ambiente insalubre formado

15 No interior e no entorno da edificação do hospital desativado existem duas ocupações, a Vila dos

pelo lixo hospitalar que não foi removido após a desativação do hospital. Dentro do bairro, existem moradias em que o padrão construtivo é extremamente precário. Muitas pessoas vivem em casebres construídos com sobras de madeiras, papelão, lonas plásticas, etc. No bairro há falta de água e quando ocorre interrupção do fornecimento de energia o reestabelecimento do serviço pode levar alguns dias. O bairro que onde já funcionou três hospitais – São Sebastião, Anchieta e Nossa Senhora do Socorro –, atualmente conta apenas com uma unidade de saúde que tem dificuldades para atender as demandas.

O mais dramático desta situação é que, conforme o planejamento da Companhia Docas, a empresa responsável pela administração do porto do Rio de Janeiro, a área do porto instalada no perímetro do bairro Caju tem recebido investimento para a ampliação da capacidade de recebimento de contêineres¹⁶. Todos os documentos produzidos por agentes econômicos, entidades de classe empresarial, mais a programação das obras coordenadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, empresa pública responsável pelas obras da OUC na região portuária, não preveem investimentos para melhorar as condições de moradia no bairro do Caju. De acordo como os projetos de ampliação da região portuária, a tendência, a médio e longo prazo, é das condições ficarem mais inóspitas.

As condições socioeconômica e ambiental do Caju, coloca-nos, no mínimo, a seguinte questão: Como uma das cidades mais ricas do país, com o segundo maior PIB, conforme os recentes indicadores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M) alto, com tanto investimento de recursos na área portuária, pode ter pessoas vivendo em condições de absoluta injustiça ambiental? O mais grave é que o bairro do Caju não é o único caso que demonstra objetivamente a impossibilidade do “empreendedorismo urbano” assegurar direitos e bem-estar universalmente. O Caju e tantos outros bairros e

Sonhos e a Terra Abençoada.

16 Ver Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Rio de Janeiro (http://www.portosrio.gov.br/downloads/pdz_rio_23.pdf) – setembro, 2009.

periferias espalhadas por nossas cidades e regiões metropolitanas são o resultado da produção urbana, em que as assimetrias e disfuncionalidades são condições imanentes ao sistema de acumulação de renda e riqueza, sobretudo no Brasil.

Lembremos a marca indelével de séculos de escravidão que ainda faz eco em muitas das nossas instituições, em nossa sociabilidade que valoriza posições hierárquicas e uma cultura que ainda dá muito pouca importância ao conhecimento e manifestações endógenas. Aspectos que agregados formam uma herança nefasta que dificulta a efetividade plena de uma cultura de direitos.

ALGUMAS PROPOSTAS

Parece-nos razoável, antes de apresentar propostas para atenuar ou reverter violações tão dramáticas como as que ocorrem no bairro do Caju, apontar algumas características do ordenamento jurídico urbano brasileiro. Inspirada nos princípios jurídicos da tradição romano-germânica, temos uma extensa legislação que assegura inúmeros direitos e mecanismos para garantir a sua aplicação. No início do período republicano cunhou-se a expressão: “para os amigos tudo, aos inimigos a lei”¹⁷. Essa expressão ajuda-nos a caracterizar o uso do nosso ordenamento jurídico. Muitas das nossas leis são ignoradas ou aplicadas seletivamente, o que se adequa à máxima citada. A nossa legislação urbana e ambiental, lamentavelmente se enquadram muito bem nessa caracterização.

A partir da regulamentação do capítulo que trata da política urbana da Constituição, promulgada em 1988, criou-se uma legislação conhecida como “Estatuto da Cidade”. Essa lei Federal, nº10.257, do ano de 2001, que demorou mais de uma década para ser regulamentada, resultou de um longo processo de pressão e discussão feito por vários agentes sociais, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e

¹⁷ A controvérsias sobre o autor desta frase. Alguns atribuem ao então presidente da república Getúlio Vargas e outros a Benedito Valadares Ribeiro, quando este esteve no Senado na década de 1960.

de pesquisa. Muito do seu conteúdo incorpora demandas e concepções dos atores políticos que orientam suas práticas pelo ideário do “Direito à Cidade” - os princípios básicos que estruturam a lei são o Direito à Cidade e à Cidadania, a Gestão democrática da Cidade e Função social da cidade e da propriedade (Grazia, 2003); determina a elaboração, antes de qualquer projeto urbano, o Relatório de Impacto de Vizinhança e de Impacto Ambiental. Já a legislação ambiental abarca diversas dimensões da dinâmica urbana. No caso do bairro do Caju, mesmo sem realizar uma análise acurada, é possível afirmar que, além de se violar vários pontos do artigo 225 da Constituição Federal, várias legislações ambientais são descumpridas diariamente¹⁸.

Portanto, ao se ater em nosso ordenamento jurídico verificaremos o quanto ele é progressista no que tange às questões sociais e urbanas. Contudo, com todo esse processo de transformações, que visam muito mais a reprodução do capital do que a reprodução social, toda essa legislação é surrupiada. Os agentes públicos e o Estado acabam sendo os principais violadores da lei, seja por omissão ou deliberadamente para atender à pressão dos agentes econômicos e financeiros. É facilmente verificável, ainda que alguns direitos sejam parcialmente assegurados, a existência de uma incongruência entre a letra da lei e a sua aplicação. As pessoas mais pobres, que normalmente são as principais vítimas das violações, encontram dificuldades para acessar a justiça. Os profissionais das instituições que têm a função de prestar assistência popular (Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo) funcionam precariamente.

¹⁸ Lei 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano; Lei 6.803/80 - Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; Lei 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; Lei 7.661/88 - Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; Lei 9.433/97 - Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Lei 9.605/98 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; Lei 9.966/00 - Prevenção, Controle e Fiscalização da Poluição Causada por Lançamento de Óleo e outras Substâncias Nocivas ou Perigosas; Lei 11.445/07 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; Lei 12.305/10 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

É dentro desse contexto que são apresentadas algumas propostas que podem alterar as precárias condições urbanas e ambientais do bairro do Caju. Reiteramos, muitas delas poderiam ser implementadas apenas cumprindo as leis.

CONCERNÊNCIA:	PROPOSTAS:
PARTICIPAÇÃO SOCIAL:	CONSTITUIÇÃO DE UM ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO DOS DIFERENTES AGENTES QUE RESIDEM OU DESENVOLVEM ATIVIDADES ECONÔMICAS NO BAIRRO DO CAJU. ESSE ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO SERIA A PRINCIPAL ESFERA PARA A TROCA DE INFORMAÇÕES, PROPOSTAS E DELIBERAÇÕES PARA A EXECUÇÃO DE INICIATIVAS E PROCEDIMENTOS QUE VISAM MELHORAR A QUALIDADE URBANA E AMBIENTAL DO BAIRRO.
MORADIA & INFRAESTRUTURA URBANA	INVENTÁRIO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DO CAJU (IDENTIFICAR AS PARCELAS DO SOLO QUE SÃO PÚBLICAS OU PRIVADAS).
	IDENTIFICAR AS FAMÍLIAS E PESSOAS QUE ESTÃO DENTRO DO DÉFICIT HABITACIONAL E O IMPLEMENTAR PROGRAMA DE REALOCAÇÃO DESSAS FAMÍLIAS EM ÁREAS PRÓXIMAS COM A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.
	LEVANTAMENTO DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DAS FAMÍLIAS QUE ESTÃO DENTRO DA FAIXA DE DÉFICIT HABITACIONAL PARA QUE ELAS ACESSEM PROGRAMAS E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.

	ELABORAÇÃO DE UM PLANO PARTICIPATIVO DE REURBANIZAÇÃO NO BAIRRO DO CAJU TENDO EM VISTA AS CONSEQUÊNCIAS DA AMPLIAÇÃO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS (INFRAESTRUTURA URBANA – SANEAMENTO AMBIENTAL¹, PAVIMENTAÇÃO E SINALIZAÇÃO DAS VIAS, PROVISÃO DE EQUIPAMENTO E SERVIÇOS PÚBLICOS).
	IMPLEMENTAR PLANO DE MOBILIDADE URBANA NO BAIRRO DO CAJU CAPAZ DE ORDENAR O TRÁFEGO DE VEÍCULOS QUE TRANSPORTAM CARGA DO CAIS DO PORTO.
GERAÇÃO DE RENDA	INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE COLETA SELETIVA EM TODO O BAIRRO E APLICAÇÃO DE LOGÍSTICA REVERSA PARA AS EMPRESAS.
	ESTIMULAR A CRIAÇÃO DE COOPERATIVAS OU ASSOCIAÇÕES DE CATADORES E IMPLEMENTAR PROGRAMAS PARA A QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES INSERIDOS NA CADEIA PRODUTIVA DA COLETA SELETIVA.
MELHORA DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS NO BAIRRO	INCINERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM TECNOLOGIAS LIMPAS PARA O AMBIENTE URBANO.
	DESATIVAÇÃO DO LIXÃO EXISTENTE NO BAIRRO.
	DESPOLUIÇÃO DA INTEGRAL DA BAIA DE GUANABARA E A REVITALIZAÇÃO DA COLÔNIA DE PESCADORES DO BAIRRO DO CAJU.
	RECUPERAÇÃO DAS ÁREAS VERDES DO BAIRRO E INICIAR UMA CAMPANHA DE ARBORIZAÇÃO.

	REVISAR, SUSPENDER E EVENTUALMENTE CASSAR AS LICENÇAS AMBIENTAIS JÁ APROVADAS, QUE COMPROVADAMENTE EXPONHAM A POPULAÇÃO AOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS NEGATIVOS E DESPROPORCIONAIS.
INFORMAÇÃO E MONITORAMENTO DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS	DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS E PROJETOS RELACIONADOS COM A PRESERVAÇÃO DO AMBIENTE E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELAS ATIVIDADES RELATIVAS A PRODUTOS TÓXICOS (OBS.: ESSA INICIATIVA DEVE CONTAR COM A PARTICIPAÇÃO DE MORADORES E INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ESPECIALIZADA NA IDENTIFICAÇÃO DESSES PASSIVOS).
	INSTITUIR UMA REDE DE ORGANIZAÇÕES E INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E ASSESSORIA DA SOCIEDADE CIVIL, ALINHADAS AOS INTERESSES DOS MORADORES QUE TÊM SEUS DIREITOS VIOLADOS, PARA MONITORAR OS EFLUENTES GERADOS PELAS EMPRESAS QUE FUNCIONAM NO BAIRRO DO CAJU.
	MECANISMOS QUE DIVULGUEM REGULARMENTE AS INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS CONDIÇÕES DE SALUBRIDADE E PERICULOSIDADE DO BAIRRO.
	DIVULGAR REGULARMENTE AS ENFERMIDADES E AS RAZÕES DOS ÓBITOS QUE ACOMETEM OS MORADORES DO BAIRRO DO CAJU.

Agradecimentos: A dificuldade para realizar esse trabalho teria sido maior se não fosse a valiosa colaboração das pessoas que vivem no bairro do Caju e especialmente da Clarisse Werneck, agente social que atua no grupo Carcará, uma combativa organização defensora de direitos que atua no Caju. Tais colaborações, no entanto, não eliminam a minha integral responsabilidade pela autoria deste texto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACSELRAD, Henri, (Org), *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ACSELRAD, Henri *et tal* (Org), *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ELIANE, Baptista Alves. *O bairro do Caju: A construção de uma periferia empobrecida* [dissertação]. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, 2007.

GRAZIA, Grazia de, Reforma Urbana e estatuto da cidade, *In*: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro *et tal* (Orgs), *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Editora Revan e FASE, 2003.

HALL, Peter. *Cidade do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 2002.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARSHALL, Berman. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. Rio de Janeiro: Companhia de bolso, 2007.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Questão habitacional no território: sobre soluções para a acumulação na racionalidade burguesa. *Revista Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v.11, n.2, p.376-389, ago./dez. 2012.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens da*

nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

SÁNCHEZ, Fernanda, A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine, *In: Henri Acselrad, A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

VAINER, Carlos, Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, *In: VAINER, Carlos et al (Orgs), A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

(Footnotes)

1 Os componentes do saneamento ambiental são tratamento do esgoto, provisão de água potável, destinação final de resíduos sólidos e varrição das vias públicas e podas de árvores e drenagem.



AS DORES DO DESENVOLVIMENTO, O DIREITO À
CIDADE E AS ASPIRAÇÕES DE UM CRESCIMENTO
SUSTENTÁVEL: A ATUAL GOVERNANÇA
AMBIENTAL EM MOSCOU.

Alvaro Artigas Sciences Po, Paris



APRESENTAÇÃO

A cidade de Moscou foi sinônimo de mudança social, econômica e política na posição de metrópole nas últimas duas décadas. Historicamente, a poderosa União Soviética desempenhava um papel importante como centro de intercâmbio econômico e produtivo, e também como ponto nodal de controle político. Seu desenvolvimento era prioridade decisiva da liderança soviética e estava relacionado diretamente às mudanças de postura do Partido Comunista da União Soviética (CPSU). Com o fim da URSS em 1991, as características instáveis da transição pós-soviética foram estabelecidas e havia uma década de lutas entre o Kremlin e os sujeitos da federação. O resultado era uma política instável das “cenouras e paus” do governo de Ieltsin, que tinha o modelo territorial da Federação da Rússia incluído nas necessidades de contingência política. O modelo de governança política preveniu a exacerbação da tensão na Federação ao custo da emersão das poderosas clientelas e do sistema de apoio que beneficiava basicamente os chefes locais responsáveis pela direção dos destinos dos sujeitos da Federação da Rússia.

Não havia uma lógica específica com mais intensidade do que o caso da cidade de Moscou, parcialmente por causa do seu estado único e constitucional¹. A capital da nova Federação da Rússia foi decretada autônoma sem precedente, a fim de perseguir o seu desenvolvimento de acordo com a dinâmica de poder da transição. Desse modo, Moscou passou a ser o cenário de duas dinâmicas contraditórias. Por um lado, pouco foi feito para abordar as questões herdadas da época da União Soviética a respeito da qualidade geral do habitat humano e da prestação de serviços públicos, muito esquecidos no período soviético. Por outro lado, a Prefeitura, dirigida pelo poderoso chefe local, Yuri Luzhkov, permitiu uma reforma considerável na cidade, de acordo com os princípios do mercado livre. Era concedida uma liberdade total conforme as ambições estrondosas da cidade na década de 90. Essa combinação de inação e legitimação passiva sob a tensão das caóticas transformações sócio-econômicas levou ao desenvolvimento

1 Desde que a cidade conta com o status de sujeito da federação na forma do *oblast*, de acordo com a Constituição de 1993.

irregular da cidade, que ganhou dimensões diversas que iam além da recomposição territorial imediatamente visível. A irrupção menos visível de um poderoso setor de desenvolvimento imobiliário nas mãos de comparsas do governo e, mais importante, para a obliteração das preocupações ambientais levou a um desenvolvimento desigual e segregado que basicamente privatizou a cidade para setores específicos da população. A chegada ao poder de Vladimir Putin, em 1999, fortaleceu progressivamente a supervisão da política local do Kremlin e o desenvolvimento da capital: deixado intacto por quase duas décadas, o operador histórico foi finalmente substituído como líder da cidade pelos aliados do governo, o que significou o retorno do Kremlin aos assuntos territoriais.

A questão da participação dos cidadãos de Moscou nos processos de tomada de decisões, enquanto indivíduo ou agregado, deve ser abordada de forma cautelosa, levando em consideração o rico percurso dos acontecimentos. Sendo assim, o arcabouço institucional elaborado desde os anos de 1990 até os dias atuais foi construído sob uma rede de clientelas e patrocínio; enquanto organizações formais e sociais validadas pelo Kremlin e autoridades locais foram admitidas, muitos movimentos populares que assumiram demandas específicas do sistema também foram marginalizados. Portanto, a consolidação desse tipo de capitalismo ligado em redes levanta a questão da capacidade de resposta do governo local – e como consequência da política da cidade – às exigências dos cidadãos. O processo de urbanização² que foi posto em prática na capital russa sequestrou a produção e utilização do excedente capitalista ao nível da cidade a um grupo específico de atores, ao mesmo tempo em que eles foram privados dos bens comuns anteriormente desfrutados pelos protagonistas sociais marginais de forma consistente. Entretanto, a insatisfação crescente com a evolução resultou em desordem social diante dos projetos de infraestrutura específica, e obrigou as autoridades a concordar com certo grau de formalização dos canais de comunicação e a população

2 “Podemos concluir que a urbanização cumpriu um papel essencial na absorção de excedentes na capital, na escala geográfica cada vez mais crescente, ao custo dos processos florescentes de destruição criativa, o que desapropriou as massas de qualquer direito à cidade de todos os modos” (Harvey, D. 2008. *The Right to the City*. New Left Review, 53, set./out. de 2008).

de Moscou a estabelecer arenas de intercâmbio específicas com atores interessados.

Portanto, a questão da proteção ambiental e da sustentabilidade está intimamente relacionada ao direito à cidade, sendo o cerne da tensão. Desde que as considerações rápidas de desenvolvimento combinem com os interesses específicos relacionados ao setor imobiliário, a dinâmica de metropolização potencializa a trajetória de urbanização exclusivista. O local da tensão mais visível fica na área verde de Moscou, que historicamente serviu como uma fronteira natural da cidade com o *podmoskovye* – ou áreas periurbanas – e também como seu pulmão vital. Esse reservatório muito valorizado da exuberante floresta verde tornou-se um campo de batalha nos últimos cinco anos, levantando importantes questões sociais e de distribuição política e econômica. Isso poderia decompor-se em duas dinâmicas diferentes, mas não completamente desconectadas. Por um lado, a questão da segregação social surgiu como resultado da deterioração das condições de habitat para os habitantes que se encontram nas fronteiras da cidade: portanto, além das estratégias tradicionais de NIMBY, surge a questão da demanda dos padrões de vida melhor que combinam com aqueles dos moradores do centro da cidade³. Por outro lado, encontramos um conflito distributivo muito típico para a tragédia dos comuns⁴, ou seja, a privatização dos recursos públicos compartilhados pela população nos arredores da área – e além – ao benefício de poucos. A destruição de uma parte considerável dos espaços verdes em benefício da ligação das rodovias apresenta um princípio discriminatório pelo qual os cidadãos motorizados do centro obtêm a vantagem em relação aos cidadãos de longo tempo da periferia, que sofrem com a queda constante da qualidade da vida.

Como podemos perceber a partir desta apresentação, a falta de um desenvolvimento

³ Recentemente, Moscou foi classificada na posição 9 como a cidade mais cara da Europa após Genebra e Berne.

⁴ Veja o trabalho abrangente de Garrett Harding e Elinor Ostrom sobre a noção de bens comuns e suas utilizações sociais diante da dinâmica atual e exclusivista da privatização presente no mundo industrial e emergente.

sustentável em Moscou origina-se em um enigma, por meio do qual os espaços metropolitanos em expansão constante e as redes de produção obtêm a vantagem dos movimentos sociais e das organizações que buscam democratização e exercem uma maior supervisão da utilização dos recursos comuns, naturais ou de infraestrutura. Com o propósito de compreender como essa dinâmica já está se desdobrando no caso de Moscou, decidimos abordar a questão do desenvolvimento sustentável da cidade em três seções. Na primeira, vamos abordar a evolução de Moscou como uma cidade pós-socialista, com uma trajetória única de desenvolvimento: uma rápida liberalização sob um modelo “hiperperfeito” levou ao clientelismo constrangido, à falta de transparência e a um recurso limitado em relação ao conhecimento técnico e empresarial. Na segunda seção, vamos avaliar especificamente como esse quadro institucional, econômico e espacial definiu a proteção ambiental e a questão de sustentabilidade em termos políticos, e determinou a medida em que a governança ambiental poderia evoluir em função dessas preocupações. Ao explorar o estudo de caso das mobilizações que visam a preservação da Faixa Verde de Moscou a partir do desenvolvimento da infraestrutura da cidade, vamos ilustrar as dinâmicas sociais relacionadas a essas importantes transformações.

1) O CENÁRIO: A CIDADE ENTRE AS DORES DO CRESCIMENTO DO DESENVOLVIMENTO E AS CONTRADIÇÕES PÓS-SOCIALISTAS.

Qualquer tentativa de caracterizar a transformação de Moscou ao longo dos últimos 20 anos deveria levar em conta sua trajetória de desenvolvimento específico como uma cidade pós-socialista, que combina um rápido crescimento da economia com as dinâmicas de segregação e as características específicas de governança. A importância da Moscou hoje como a maior cidade do espaço pós-soviético tem sido quase sempre a consequência da consolidação do mercado maior e mais dinâmico na região em termos de expansão e investimento corporativo. Com 11 milhões de pessoas, essa moderna metrópole recebe o sétimo maior número de varejistas globais, o que coloca a capital russa entre as maiores capitais econômicas mundiais⁵. Esse impressionante recorde,

⁵ Top 20 Cities for Retail. CB Richard Ellis, 2011; “European Cities Monitor”, Cushman & Wakefield,

enquanto explica a classificação de Moscou no mundo desenvolvido e emergente, é ofuscado por uma disposição muito deficiente dos serviços urbanos, que classificam a região do metrô de modo inferior em relação aos outros centros financeiros europeus em termos de congestionamento, saúde e segurança. Embora visíveis, as mudanças ainda estão bastante presentes, apesar de mais de duas décadas de reformas, e a velocidade das transformações na estrutura social da cidade não necessariamente combinou com o layout físico e de infraestrutura. Sem dúvida, a evolução distópica responde pela quantidade bastante reduzida de pesquisas acadêmicas realizadas em relação à cidade. Contudo, outro motivo foi encontrado na transição econômica e política rica em acontecimentos que receberam a maior parte da atenção dos acadêmicos ocidentais, já que foram ligados à viabilidade de reformas sociais que conduziriam o país ao caminho da convergência com o ideal fundamental, liberal e democrático à época da queda do muro do Berlim em 1989.

A expansão de Moscou durante a época soviética foi a consequência direta da cidade como a capital da República Socialista da Federação da Rússia Soviética e como o centro nodal da coordenação da área de produção socialista. Essa posição única foi responsável por uma concentração de atividades econômicas importantes. Moscou foi a maior cidade metropolitana do mundo comunista europeu, mas seguiu um padrão de desenvolvimento comum de outras cidades russas em relação à sua estrutura espacial. As principais zonas industriais, corredores de transporte e áreas residenciais foram criadas na época pré-revolucionária, que somente evoluiu com as expansões da periferia urbana. A cidade se beneficiou da localização das indústrias de ponta cruciais, tais como os programas militares de infraestrutura suburbana significativa que foram implantados, tendo sido motivados pelas necessidades funcionais dos anos 70 ou pelos Jogos Olímpicos na década de 80. As forças internacionais não desempenhavam um papel historicamente relevante, devido a restrições políticas específicas e ao contexto da Guerra Fria. O desenvolvimento de Moscou era limitado historicamente por causa da falta de planejamento urbano até 1971, quando o “Plano Diretor do Desenvolvimento da Cidade de Moscou” foi implantado entre a Prefeitura (*Mossovet*) e o Comitê do Partido da Cidade (*Gorkom*), de acordo com a organização da

2011.

dualidade de poderes que prevaleceu no período soviético⁶. O Plano Diretor de Moscou de 1971 recomendou um zoneamento mais claro e conexões de transporte regional, e, ao mesmo tempo, definiu os padrões do espaço público verde⁷. Embora esse documento tenha sido um passo decisivo na forma como as autoridades soviéticas pensavam tradicionalmente sobre a capital, a moradia e a prestação de serviços públicos permaneceram reduzidas no início de 1980. As tendências nacionais que não poderiam ser revertidas no período da perestroika conduziram a uma estagnação duradoura da economia, à corrupção e à governança severa, e alimentou a frustração e anomia na sociedade soviética desencantada.

A decisão de promulgar uma terapia de choque antes do colapso da União Soviética, em 1991, levou a reformas intensas no mercado, o que exacerbou a crise econômica pós-soviética e resultou nas dinâmicas diferenciadas de transformação⁸. Os dois mandatos presidenciais consecutivos do Boris Ieltsin estimularam a mobilidade sem precedente das pessoas dentro e fora das fronteiras de Moscou, e também estabeleceu novas

6 A intervenção do Plano Diretor após as tentativas anteriores fracassadas em 1950 e 1960 incluiu provisões importantes em relação à anexação dos territórios suburbanos e teve o objetivo de abranger o período de 20 anos do desenvolvimento de Moscou. Além disso, o “Plano Diretor especificou as capitais requeridas (...) e colocou três inovações principais no controle espacial: a divisão da cidade em oito ‘zonas de planejamento’ ao redor dos sub-centros zonais, compactando a fabricação e o armazenamento em 67 ‘zonas de produção’ e implantando a abordagem ‘em estágios’ de prestação de serviços que tinha ganhado aceitação na teoria do planejamento russo” (COLTON, T. J. Moscow: Governing the Socialist Metropolis, Oxford University Press, p.458).

7 A vegetação atravessou a cidade em trilhas contínuas, conforme explicado no documento de planejamento de 1967: “Os parques, jardins e áreas públicas devem formar um sistema unificado que seja interligado internamente, bem como com a faixa verde nas zonas suburbanas”.

8 Dessa maneira, “a mudança política levou apenas algumas semanas e as transformações essenciais e institucionais do sistema econômico foram conquistadas em poucos anos, mas a mudança no ordenamento do território demorou muitos anos ou décadas” (Sýkora, 1999, p. 79).

relações de mercado e o desenvolvimento de um setor de construção em expansão. As pessoas adquiriram direitos patrimoniais das suas residências, mas os arcahouços regulamentares fracos e precipitados significaram a dinâmica de redistribuição importante que basicamente resultou na acumulação rápida e inigualável de recursos nas mãos da nova classe emergente e capitalista. A decisão de nomear Yuri Luzhkov (1992-2010) como prefeito de Moscou em 1992 confirmou a escolha de Boris Ieltsin de um modelo de negócios e desenvolvimento urbano a ser implantado na capital, onde havia um comércio implícito entre a lealdade política, de um lado, e os projetos de capitalismo clientelista, de outro. Inevitavelmente, práticas predatórias com falta de visão eram estimuladas, o que alimentou a instabilidade econômica e, essencialmente, a crise financeira de 1998. Com o propósito de ganhar o controle de Moscou, especialmente de sua riqueza e de seus recursos, Yuri Luzhkov criou uma máquina política poderosa assistida por seu controle sobre os bens da era soviética durante a transição pós-comunista; as conexões fortes com o setor privado, particularmente na área imobiliária, e a aliança implícita com a Presidência da República Federal. O modelo “super-prefeito” que resultou dessa configuração específica combinou o fraco conselho representativo local e a rede de líderes nos bairros subordinados ao “aparato do prefeito muito poderoso [administrado pela] equipe extremamente unificada do Luzhkov”⁹. As características hierárquicas e a autonomia política de Moscou alimentaram o estatuto político e os bens do prefeito Luzhkov: nesse sentido, as características políticas e econômicas de “Moscou Inc.”¹⁰ conduziram ao envolvimento limitado dos negócios comerciais e também abriram projetos civis à participação direta do setor privado em vários tipos de projetos de desenvolvimento. A literatura disponível, bem como os relatórios apontam para o “processo orçamental opaco” da Prefeitura de Moscou. Contudo, a Federação esqueceu a questão devido aos interesses táticos e às práticas da cidade do Kremlin, porque muitas agências públicas subordinadas ao governo federal estão localizadas em Moscou.

9 Veja: Jensen Donald N. The Boss: How Yuri Luzhkov Runs Moscow, *Demokratizatsiya*, 2000, 8 (1), pp. 83-122.

10 Jensen descreveu como “praticamente uma corporação em vez de uma entidade política” (ibid).

O período de transformação foi impulsionado pela interação caótica das forças novas do mercado que alimentaram a expansão dos negócios e melhoraram as utilidades específicas – tais como as telecomunicações – instrumentais para o desenvolvimento das novas atividades econômicas. Tendo em vista que a especulação imobiliária permaneceu desenfreada e era mesmo um subproduto das articulações internacionais crescentes de Moscou¹¹ e da consolidação do centro dos consumidores da alta gama e do CBD, a cidade transformou-se em uma entidade de segregação. Assim, os valores de locação não foram controlados e a camada social carente foi dispersada para a periferia da cidade. Sob a forte liderança do Prefeito Yuri Luzhkov, a cidade assegurou uma autonomia sem precedente¹², poder e recursos do governo federal no momento da elaboração da Constituição de 1993, o que consagrou os relacionamentos entre os centros e regiões. Enquanto ele manteve a sua superioridade em relação à prefeitura, Luzhkov conseguiu transformar a cidade socialista em uma capital mundial¹³. Esse chefe político consolidou as redes de governança em que o montante das decisões seria executado com clientelismo e cooptação de grupos locais e nacionais importantes.

Dessa forma, a transição do período soviético ao pós-soviético se manifestou na produção crescente do espaço segregado tanto no centro urbano quanto nas áreas suburbanas fora do anel viário, com o propósito de acomodar as necessidades de lazer e de infraestrutura do novo negócio russo e da elite governamental. Esse apoio inabalável das atividades empresariais por parte das autoridades locais e nacionais permaneceu

11 Kolossov, V. Vendina, O. e O’Loughlin, J. Moscow as an Emergent World City: International Links, Business Developments, and the Entrepreneurial City. *Eurasian Geography and Economics*, 43 (3), 2002. Disponível em: <www.colorado.edu/ibs/pec/johnno/pub/infocity/Infocity.pdf>.

12 Na análise da época do prefeito de Moscou, é possível compreender “não somente quem administra Moscou, mas como Moscou está regida – e, por implicação (...) como a Rússia está regida”, observou Donald N. Jensen, Membro Sênior do Centros de Relações Transatlânticas, Escola Nitze de Estudos Avançados Internacionais, Universidade de John Hopkins.

13 Pagonis T. e Thornley, A. Urban Development Projects in Moscow: Market/State Relations in the New Russia. *European Planning Studies*, 8 (6), 2000, pp. 751-66.

inalterado há quase duas décadas e provocou um período de reestruturação urbana ativa e profunda. Como em muitas outras cidades pós-socialistas, vários elementos e atividades urbanas anteriores foram erradicados e substituídos por atividades empresariais, tal como a área varejista, e também as finanças, os serviços, e as telecomunicações, por meio dos quais as empresas estrangeiras encontravam um ambiente relativamente adequado para prosperar. O desenvolvimento do mercado imobiliário começou em 1990 e permanece como a grande transformação da estrutura espacial urbana, com a formação do Distrito Central de Comércio. Em várias áreas urbanas, o surgimento de setores econômicos novos e o desenvolvimento do mercado imobiliário conduziram a uma concorrência intensa do espaço, iniciando a reorganização dos padrões constituintes do uso do solo. Os processos são bastante ativos em Moscou: na maior parte de 1990, a capital, não somente restabeleceu sua posição como o centro principal dos fluxos financeiros e de mercadorias no país, como também desenvolveu redes modernas financeiras, de informação, de administração e de infraestrutura comercial.

As propriedades mais procuradas em Moscou estão localizadas no interior do Anel de Jardins (*Sadovoje Koltso*), uma avenida que envolve o centro da capital com residências de alto padrão, com valores de aluguéis que ultrapassam drasticamente os preços de outras áreas da cidade. Além disso, a área manteve a sede das maiores empresas russas e estrangeiras, bem como muitas instituições financeiras e centros empresariais. Até o final de 1990, Moscou tornou-se a cidade mundial de segundo nível (Bater, 2004) e participava plenamente das redes globais e econômicas, e até 2001 dois terços de todos os funcionários russos nesses setores estavam localizados em Moscou (Treyvish, 2003).

À luz das mudanças, a meta principal da política da administração nova da cidade foi conseguir níveis competitivos de infraestrutura comercial, como previsto no Plano Geral de Moscou de 1999. O plano foi responsável por um período de rápido desenvolvimento imobiliário tendo em vista as preocupações sobre a qualidade de vida da população local, evoluindo para dois caminhos contraditórios do desenvolvimento urbano de Moscou e de suas imediações. Finalmente, em 2010, sob o mandato do prefeito da cidade, Sergei Sobyenin, esforços foram realizados para fundir a cidade com a região como parte de um

nova Grande Moscou. A expansão, finalmente decidida em 2012, incorporou novos distritos importantes, como o *Rublyovo-Arkhangelskoye* e *Skolkovo*, onde o grande centro de finanças internacionais e o centro de inovação de alto perfil são planejados respectivamente¹⁴. Da mesma maneira, Moscou também se tornou fisicamente uma das maiores cidades do mundo.

Na medida em que a cidade mantém certa autonomia do Governo Federal, as duas entidades trabalham em conjunto para providenciar recursos e serviços uma para a outra, em detrimento das preocupações dos distritos específicos; essa inter-relação simbiótica tem estado presente desde a criação da Federação da Rússia pela Constituição de 1993, e na maior parte dos anos de Luzhkov. Em troca de transferências financeiras regulares do centro, a cidade conseguiu crescer e se tornou um imenso contribuinte para o orçamento nacional, ao mesmo tempo em que proporcionava os mesmos serviços ao governo central¹⁵. A chegada ao poder de Sergei Sobyenin afirmou a dependência mútua de Moscou e do Governo Federal, enquanto criou simultaneamente um novo espaço de cooperação. O novo prefeito depende de fortes conexões financeiras com os monopólios naturais (Gazprom, Rosneft), bem como de relações políticas estreitas com o Kremlin. Isso pode ter consequências importantes para o futuro desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos, contudo, é improvável que vá modificar substancialmente a luta por bens e recursos ao nível da cidade, muito menos a governança urbana complexa de uma metrópole como Moscou. O surgimento de novos desafios, incluindo motins étnicos, protestos políticos e um atentado terrorista no Aeroporto de Domodedovo¹⁶, vai testar a resiliência dos

14 IT Ghetto? Russian Minister Proposes Special Luxury City District for IT Workers. RT, 2013. Disponível em: <<http://rt.com/news/it-specialists-district-moscow-047/>>.

15 Veja: The Battle for Moscow's Billions: Power and Money in the Russian Capital under Mayor Sergei Sobyenin, por Ross Oermann. Como capital do país, Moscou mantém “uma interação complexa e positiva com o governo federal”, de acordo com Jensen.

16 Moscow bombing: Carnage at Russia's Domodedovo airport. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12268662>>.

acordos institucionais atuais e a sua capacidade para se adaptar às novas demandas.

A SEGREGAÇÃO ESPACIAL DE MOSCOU IMPULSIONADA PELO COMPLEXO CENÁRIO INSTITUCIONAL E REGULATÓRIO.

A maior parte da taxa de mudanças urbanas pós-socialistas em Moscou foi impulsionada principalmente por um redimensionamento sócio-econômico que ocorreu nas últimas duas décadas. A partir da alta densidade, assentamentos monocêntricos, dominados por arranha-céus públicos e modos comuns de transporte, a antiga capital soviética evoluiu para uma área metropolitana extensa e multi-nodal, com níveis consistentes de privatização de moradia, serviços, transporte e espaço público. A privatização tornou-se “o *leitmotiv* de mudança urbana pós-socialista” (Bodnar, 2001) e lidera a onda de construção e desenvolvimento das novas artérias vitais, o que molda os destinos da cidade além das metas funcionais e imediatas até hoje. Contudo, essa impressionante evolução não superou o desenho fundamental da cidade, nem desafiou o valor estratégico das partes específicas do território urbano, como foi o caso da periferia. Se o governo soviético concebesse os arredores da cidade como um local de imensas zonas industriais (como a indústria automotiva ZIL, por exemplo) ou como grandes conjuntos habitacionais que iriam compensar a falta crônica de moradia, a periferia seria um importante foco de atenção dos construtores urbanos na época de Ieltsin e Putin. Dessa maneira, a dinâmica da mudança pós-socialista levou ao desenvolvimento das residências de luxo (*kotedzh* rico em russo), como uma característica bastante emblemática do desenvolvimento desigual da Rússia desde 1991, mas não exclusivamente. Outros empreendimentos cumpriram um papel mais funcional e foram o resultado de um projeto político deliberado, combinando a construção de centros comerciais e polos econômicos nas áreas suburbanas.

Por muito tempo, Moscou não tinha possibilidade de alterar seu território administrativo: enquanto a cidade expandiu seu território várias vezes, até o final de 1980, tinha atingido os limites do crescimento possível de seu território, como definido pelas fronteiras da Região de Moscou nas imediações. A pressão provocada pelas novas atividades que exigiam um espaço vital desenvolveu-se rapidamente dentro da cidade em 1990 e 2000,

e a especulação dos preços dos terrenos foi o resultado da alta demanda da terra e de sua oferta, o que foi parcialmente enfrentado com a direção da quantidade de residências, escritórios e varejos novos nos subúrbios e além das fronteiras da cidade. Por sua vez, a lacuna entre os preços imobiliários, bem como as diferenças espaciais exacerbadas entre o centro e a periferia e as áreas do oeste e do leste de Moscou aumentarem. O melhor exemplo dessa dinâmica tem sido o aumento constante do preço do terreno em Moscow Oblast, especificamente das propriedades localizadas perto da faixa verde da capital, que acompanhou de perto uma das dinâmicas citadas da expansão territorial. A área na fronteira administrativa de Moscou media pouco mais de 100.000 hectares, mas, após a expansão territorial implementada em 1º de julho de 2012, a capital russa aumentou sua área em 2,5 vezes. A expansão, com a maior parte direcionada à área do sudoeste de Moscou Oblast, representou um aumento substancial no território de aproximadamente 1.000 quilômetros quadrados (390 milhas quadradas) até 2.511 quilômetros quadrados (970 milhas quadradas) e também de 233.000 pessoas.

Moscou conta com uma estrutura complexa de várias camadas, o que é comum em cidades do mesmo tamanho. Primeiramente, ao nível macrorregional, as relações de Moscou participam dos fluxos econômicos importantes que já foram enfatizados e são típicos do sistema de cidades mundiais (Taylor; Hoyler, 2000). Segundo, em escala nacional, Moscou é tanto a capital federal quanto um assunto da Federação da Rússia – embora retenha, por motivos já indicados neste texto, uma importância central para as autoridades federais do Kremlin. A aglomeração de Moscou ultrapassa os limites da capital em escala regional, e lida com temas ligados a relações sócio-técnicas, bem como aos requerimentos funcionais da cidade-subúrbio, tais como o transporte regional, o remanejamento industrial e a sustentabilidade à luz das zonas agrícolas e florestais de usos urbanos. A cidade ainda busca por um modelo de desenvolvimento para o período pós-transição, em parte, como o resultado de suas vastas e heterogêneas unidades territoriais envolvidas nessas questões ao nível local¹⁷. A distribuição especial das

17 A cidade responde por 124 distritos municipais (rayoni), governos locais que, não somente possuem assembleias eleitas, como também orçamentos próprios.

atividades tornou-se o assunto da reorganização intensiva, o que impactou diretamente a qualidade de vida dos moradores urbanos. Essa natureza multifacetada da reestruturação espacial influenciou profundamente o acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços. Essas reapropriações do espaço urbano e os novos padrões de mobilidade tem tido um impacto substancial sobre o uso de bens ambientais, como o terreno, a água e o ar.

Contudo, esse processo de recomposição do espaço urbano e dos fluxos foi muito determinado pelo status singular da propriedade privada do terreno na Rússia, não resolvido até os dias atuais e afligido por uma falta de transparência, devido à legislação deficiente e contraditória e ao processo irregular da reforma¹⁸. Os mercados urbanos do terreno na Rússia foram modelados pela política dos governos locais, baseada na interpretação específica das leis vigentes. A respeito de Moscou, o mercado urbano do solo funciona com o sistema de arrendamento do terreno, baseado na administração da locação em curto, médio e longo prazo, fixada pelo Governo Municipal. Contudo, no desenvolvimento do mercado de terras permanece uma definição legal firmada pelos direitos de posse do terreno público. A Lei sobre as Definições da Propriedade Pública do Terreno estabelece uma distinção formal entre o terreno de propriedade do Governo Federal, os sujeitos da federação e os municípios, mas, na realidade, as definições e os procedimentos contraditórios que existem nas entrelinhas significam que a implantação da lei é um feito notável¹⁹.

A questão da posse da terra conduziu à consolidação de uma incerteza legal,

18 Por exemplo, até 1990, como pertencente à privatização das empresas, os títulos imobiliários e do terreno foram registrados separadamente.

19 Por outro lado, a Lei do Terreno transfere o controle do terreno estatal nas fronteiras municipais para as autoridades locais.

embora a propriedade do terreno particular fosse reconhecida pela Constituição da Federação da Rússia de 1993. Apesar de o Código do Terreno de outubro de 2001 ter providenciado uma reforma significativa, particularmente por causa das sanções federais e do incentivo dado à criação dos direitos de posse particular do terreno, os princípios constitucionais e a legislação federal ainda aguardam pela sua plena implementação²⁰. Portanto, o acesso particular à moradia em Moscou foi restrito por valores extremamente altos do terreno, pela grande quantidade de segmentos com disputas sobre a posse entre o Governo Federal e a cidade, e pela decisão política do governo de Moscou a favor da locação do terreno, ao invés da transferência da posse da terra para pessoas particulares. Isso tem dificultado a possibilidade de um planejamento urbano e de um desenvolvimento fundamentado da cidade foram impedidos, além de uma expansão quantitativa muito procurada pelo governo da cidade de Moscou.

Essa configuração particular foi fundamental para a mobilização das forças do mercado além das áreas tradicionais da cidade, e é responsável por uma rápida recuperação da capital russa com os padrões ocidentais de desenvolvimento da estrutura espacial. As mudanças mais visíveis aconteceram com a imagem da cidade e dos seus modelos de utilização do terreno relacionados ao desenvolvimento do Distrito Central Empresarial²¹. Junto à extensão das fronteiras CBDs, novas zonas comerciais tem aparecido nas áreas próximas ao centro que necessitam de corredores interligados aos centros de negócios construídos na periferia suburbana.

20 O artigo 9, da Constituição, estabelece o princípio da propriedade particular do terreno, mas não especifica o procedimento de transferência do terreno (historicamente possuído pelo estado) como propriedade particular.

21 O exemplo ilustrativo é da Moskva City. Localizada há quatro quilômetros do Kremlin, essa zona especial tornou-se o desenvolvimento mais ambicioso da cidade. O território de 800 hectares conta com uma mistura de prédios na área de 800 hectares para utilização de negócios e residências no Dique de Krasno-Presnenskaja.

Embora muitas dessas mudanças não tenham sido completamente imprevisíveis, nem excessivamente perturbadoras de um ponto de vista espacial, à luz da virada determinada em direção a uma economia de mercado adotada pelas autoridades federais e locais, há um amplo consenso em relação à constante deterioração dos padrões de vida nas últimas duas décadas de reformas em termos agregados. A esse respeito, os custos sócio-econômicos das mudanças rápidas de Moscou não têm ilustração melhor do que a demografia em queda do país: o aumento constante da mortalidade e o declínio da fertilidade significa que Moscou tornou-se a capital dos BRICS com a população mais velha²². A imigração ilegal estimulada pelo dinamismo econômico da capital resultou em uma importante entrada de mão de obra nas antigas Repúblicas Soviéticas da Ásia Central. Entretanto, isso criou tensões nos mercados de trabalho e de habitação, ilustrados por episódios xenofóbicos, que, ao mesmo tempo, criavam bolsas de trabalhadores sem recursos na capital. Por outro lado, a polarização social avançou significativamente devido à expansão mal preparada do mercado, cuja tradução urbana tem sido a criação de “condomínios fechados”, resultando em uma quantidade significativa de moradores de Moscou que habitam em empreendimentos imobiliários negligenciados há muito tempo. As dinâmicas de polarização não foram necessariamente revertidas como decisões nacionais polêmicas, e continuam a perpetuar contrastes sociais, criando sistemas diferenciados de educação e assistência médica nas diferentes camadas da sociedade²³.

Podemos perceber que a organização do poder político na Rússia em escala nacional e regional explica muitos dos problemas enfrentados pela aglomeração de Moscou hoje:

22 A redução somente era compensada pela migração na maior parte da mão de obra das repúblicas soviéticas, bem como nas outras regiões russas e nos países do Hemisfério Sul. Contudo, ações recentes do Kremlin para limitar a imigração, bastante impulsionadas por considerações geopolíticas, estão tendo suas consequências e ameaçando a frágil estabilização alcançada no final dos anos 2000.

23 Demonstrado recentemente nas manifestações contra a nova lei na Rússia sobre a reforma da assistência médica no final de novembro na cidade de Moscou. Veja: Moscow’s Deputy Mayor Attempts to Allay Panic Over Health Care Reforms in Moscow. The Times, 29 de outubro de 2014.

a megacidade superlotada, com um sistema de governo muito centralizado, que favorece a concentração de melhores oportunidades de emprego e fluxos financeiros na capital, o que prejudica as outras cidades da federação. Em troca, o resultado é a construção crescente de moradias em grande escala em novos territórios sem a descentralização das atividades econômicas além do distrito central, o que vai agravar cada vez mais o problema de deslocamento diário. Portanto, as discussões sobre o futuro econômico de Moscou são subjugadas às do modelo econômico acompanhado pelas autoridades do Kremlin, em que as forças econômicas estão praticamente desmascaradas em escala territorial e as preocupações dos cidadãos são ofuscadas pelo modelo de desenvolvimento extrativista.

2) A QUESTÃO AMBIENTAL COMO PARADIGMA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA GOVERNANÇA DE MOSCOU

A relação existente entre as dinâmicas de desenvolvimento caóticas e descontroladas, e o surgimento de questões ambientais poderiam ser considerados melhor à luz do recorde ambiental decepcionante da Rússia e de Moscou. Nos dias atuais, de acordo com fontes governamentais²⁴, mais da metade da população urbana da Rússia (em média, 58 por cento em Moscou) está sendo atingida pelo ar poluído e, a cada ano, aumenta a lista das cidades com uma significativa poluição do ar. Em muitas cidades, o ambiente ainda é atingido pelos grandes empreendimentos industriais do antigo período da URSS, mas novas fontes de devastação ambiental, como aterros urbanos em crescimento constante, desmatamento das florestas e motorização, já foram constatados²⁵.

Apesar de um diagnóstico bastante preciso em nível federal, a governança das questões ambientais da capital da Rússia levou a medidas polêmicas que indicam

24 Veja: *Gosudarstvennyj Doklad. O Sostoyanii I Ob Ochrane Okruzhayushhej Sredy Rossijskoj Federacii V 2013 Godu*. Ministério de Recursos Naturais e o Meio Ambiente, Moscou, 2013.

25 O Ministério de Recursos Naturais avalia que as emissões dos veículos em 2010 foram motivo de mais de 40 por cento do total dos poluentes do ar (ibid, p.14).

inconsistências nacionais e regionais. Por exemplo, o território da cidade de Moscou vai aumentar em quase 150 por cento devido à anexação de um terreno ao sul da capital de Moscou, a partir de 1º de julho de 2012, com base em uma ordem executiva do Kremlin. O fator principal para criar a “Grande Moscou” era o desejo de melhorar os níveis preocupantes de congestionamento de Moscou e de transferir a quantidade de facilidades governamentais do CBD. No entanto, especialistas de planejamento urbano e ecologistas tem apontado a delicada situação ambiental do território a ser anexado em termos de resíduos perigosos e lixo que coexistem com recursos hídricos cada vez mais reduzidos já presente na capital desde o início. Veremos nesta seção os outros riscos associados a essa expansão relativos às florestas da faixa verde da cidade que crescem nos arredores de Moscou e que estão localizadas no novo território.

Podemos compreender essa dinâmica somente à luz do que tem sido a governança democrática bastante fraca do desenvolvimento urbano de Moscou durante as últimas duas décadas, quando autoridades públicas se recuaram a fazer o planejamento urbano. Os padrões caóticos de desenvolvimento urbano pós-socialista e a resistência em adotar um planejamento abrangente²⁶ favoreceram um desenvolvimento em que os investidores privados e os construtores começaram a remodelar as paisagens urbanas de maneira aleatória e os governos foram apresentados a um *fato consumado*. A combinação do desligamento da autoridade com a especulação descontrolada dos construtores imobiliários com níveis altos de lucro, mas propensos ao risco, conduziram as profundas transformações da estrutura. Assim, a cidade mudou de um modelo monocêntrico de estruturas metropolitanas espaciais policêntricas, já alastrando áreas urbanas, para CBDs intensamente comerciais que substituíram os centros das cidades tradicionalmente densos sob o governo socialista. O período de transição pós-socialista apresentou provas de que a forma que espaço urbano está organizado tem um forte impacto não somente nos temas relacionados à alocação de recursos e qualidade de vida, como também na sustentabilidade geral das cidades como sistemas sócio-

26 Parcialmente por causa do forte e detalhado controle do governo central, remanescente do período comunista.

técnicos e centros comerciais globalizados²⁷. Essa é uma consideração importante à luz de uma concorrência cada vez mais crescente fomentada pelas autoridades da capital russa, com o propósito de posicionar a cidade como um polo econômico mundial.

Esses padrões de apropriação do espaço urbano levaram a obstáculos importantes na maneira de formular um plano para o desenvolvimento sustentável da Rússia e da região de Moscou. Da certa forma, a maioria das mudanças urbanas que ocorre desde o início de 1990 colocou as cidades pós-socialistas no sentido oposto dos padrões de desenvolvimento sustentável, com novas atividades comerciais que dão origem a uma tensão diferenciada no centro da cidade e da periferia suburbana (Tosics, 2004). No último caso, os empreendimentos residenciais descontrolados apagaram a paisagem, confundindo as fronteiras estabelecidas há muito tempo na cidade. Essas tendências, contudo, não foram muito simples. Por um lado, muitas das áreas urbanas remanescentes tem sido menos atrativas para o setor imobiliário, em especial, os conjuntos habitacionais socialistas, que levaram ao estabelecimento de um “anel descontínuo ao redor do centro da cidade”²⁸. Além disso, as zonas industriais não utilizadas que cobre cerca de um terço do território de Moscou socialista tornaram-se grandes pedaços do tecido urbano morto, apesar de seu potencial de reconversão²⁹. Essas tendências concomitantes revelaram várias questões em relação ao futuro do desenvolvimento urbano de Moscou e à reconversão sustentável dessas áreas, enquanto, paradoxalmente, estratégias locais que se opuseram às mudanças foram substanciais.

27 Independentemente do fato de que a forma urbana frequentemente tem sido descrita na teoria social como um elemento passivo da existência social (Dingsdale, 1999, p. 65).

28 Stanilov, K. Post Socialist City, Springer, Dordrecht, 2007.

29 O caso da fábrica ZIL dos automóveis e caminhões – *Avtomobilnoe Moskovskoe Obshchestvo – Z = avod Imeni Likhachova*.

De qualquer forma, os importantes realinhamentos dos sistemas sócio-técnicos³⁰ resultaram no aumento das demandas sociais por melhores condições de vida na periferia muito excluída, bem como em uma abordagem sustentável para a preservação do terreno no caso de Moscou. Isso foi ilustrado no caso da Floresta Khimki, onde as inconsistências autoritárias do planejamento urbano de Moscou e a *negligência benigna* da periferia convergiram em um projeto de desenvolvimento imobiliário e de infraestrutura que ameaçava esse importante pedaço verde da área metropolitana. A mobilização sobre essa questão específica revela muito sobre as estratégias de politicização dos atores locais que impulsionaram a luta local além de seus contornos imediatos para adquirir logo uma dimensão metropolitana e até mesmo nacional, embora com resultados limitados. Para entender essa dinâmica, vamos analisar nesta seção o registro ambiental da cidade e o desenvolvimento específico como consequência da regulamentação e do quadro institucional anteriormente descrito.

UM REGISTRO DE SUSTENTABILIDADE DEFINIDO POR CRESCENTES DISPARIDADES ESPACIAIS, A DESIGUALDADE AOS SERVIÇOS URBANOS E O RECUO DOS ESPAÇOS VERDES

O recorde de sustentabilidade de Moscou está estreitamente ligado às dinâmicas urbanas espaciais de reestruturação caracterizadas pela transferência das oportunidades do domínio público ao privado, o que resultou na transformação política e econômica da Federação da Rússia em 1990. O aumento de escolhas e padrões de moradia individuais contribuiu para o declínio das estruturas de vida comum (*komunalka*) e refletiu o encerramento das instalações das comunidades, tais como hortas comunitárias, e também parques infantis e espaços de lazer apagados pelo desenvolvimento dos serviços de vários padrões. À luz desse desenvolvimento assimétrico, tem havido um declínio consistente de padrões na periferia, onde a expansão da habitação e uma provisão insuficiente de serviços públicos tem andado lado a lado, com acesso mais restritivo a áreas verdes.

30 As cidades socialistas foram estruturadas com pouca consideração à lógica das forças de mercado e a transformação espacial das áreas urbanas pós-socialistas de acordo com os princípios da eficiência do mercado exigiram ajustes significativos no arranjo espacial das atividades urbanas (Kessides, 2000).

Nos tempos soviéticos, o acesso às áreas verdes, florestas locais e o campo desempenhou um papel muito importante para os moradores na cidade de Moscou. O acesso às residências de campo (*dacha*) localizadas na periferia serviu para compensar as condições urbanas árduas, sendo também um importante meio de convivência social das famílias e comunidades. Junto a essa dimensão simbólica, as áreas verdes serviram a um propósito muito concreto da economia doméstica das famílias soviéticas: o cultivo de produtos nas hortas comunitárias tornou-se, assim, na época soviética, uma importante forma de suplementar suas dietas (French, 1995, p. 90). Finalmente, e apesar do recorde ambiental terrível da URSS, a preservação da natureza e do campo desempenhou um papel importante como vetor de propaganda e doutrinação do cidadão do regime, sob a forma de trabalhos de interesse público nos fins de semana.

A distribuição, utilização e regulação relacionadas às áreas verdes permaneceram sem alterações na maior parte dos anos da perestroika (1985-1991), e até o final da URSS em 1991, mas esse grande evento tornou os espaços verdes e públicos uma ameaça cada vez maior para o desenvolvimento. Entre 1991 e 2001, aproximadamente 22 por cento da faixa verde dentro de 30 km de Moscou foi utilizada para as novas construções – na maioria das vezes, na forma de residências particulares em condomínios fechados³¹ (Blinnikov et al., 2006). Certamente, o recuo das áreas verdes contribuiu para a degradação constante dos padrões de vida dos moradores de Moscou, que ficaram sem acesso às facilidades privatizadas, mas teve igualmente um impacto nos padrões de qualidade do ar, com uma degradação constante nas últimas duas décadas. Esse tem sido, entre outros fatores, da redução dos espaços verdes na periferia em benefício dos empreendimentos imobiliários e das importantes obras de infraestrutura que ligam o centro sócio-técnico da cidade aos locais de produção nos arredores.

31 Blinnikov, M., Shanin, A., Sobolev, N., Volkova L. (2006), Gated Communities of the Moscow Green Belt: Newly Segregated Landscapes and the Suburban Russian Environment, Em: GeoJournal, Volume 66, Edição 1-2, Springer, pp. 65-81. Disponível em: <<http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10708-006-9017-0.pdf>>.

Outras questões relacionadas a esse desenvolvimento devem ser destacadas. A qualidade do ar e a evolução geral das questões ambientais de Moscou foram interligadas à difícil situação do transporte na cidade, onde os carros, em 2014, são responsáveis por 90 por cento da poluição do ar em Moscou, o que é significativo tendo em vista a pequena contribuição de 10 por cento pela indústria. Moscou é uma megalópole crescente e, como muitos outros centros urbanos nos países BRICS, é atingida pelo excesso de população. Quase 40 por cento dos postos de trabalho estão localizados no centro da cidade, uma situação que contribui para aumentar os níveis de mobilidade e de motorização, e também a pressão sobre os sistemas de transporte, apesar de serem parcialmente eficientes³². Essa questão teve grande destaque nos últimos anos. Após o início do mandato de Sergei Sobyanin como prefeito em 2010³³, o governo de Moscou lançou um dos maiores programas de desenvolvimento de transporte público: em 2014, 12 km de linhas do metrô começou a operar ao lado de 72 km de novas rodovias que foram construídas em 2013³⁴. Essa grande reforma do transporte consagra uma parte importante dos investimentos nas rodovias principais, cujo propósito é ligar as áreas periféricas para supostamente evitar o agravamento de uma cidade segregada³⁵. Os planos de Moscou também previam o desenvolvimento de 147 centros de transporte de mercadoria, bem como o desenvolvimento de uma logística nos centros de distribuição como uma questão igualmente importante

32 Cidade de Moscou, 2013.

33 Veja: *Zakon goroda Moskvyy ot 5 maâ 2010 goda N° 17. O General’nom plane goroda Moskvyy*. [Lei da Cidade de Moscou de 5 de maio de 2010, n° 17. On the General Plan of Moscow].

34 O recorde também deveria reconhecer cinco rodovias que foram restauradas pelo governo de Moscou.

35 “Com a construção de rodovias e o desenvolvimento do transporte, o governo da cidade alinha a atração social de todas as áreas da cidade e evita a criação de enclaves”, declarou o prefeito de Moscou.

para as autoridades de Moscou. A abordagem conjunta mantida pelo governo de Moscou, com certeza, vai melhorar a eficiência dos sistemas econômicos e técnicos da cidade, que não é desprovida das inconsistências em relação à avaliação do impacto ambiental. Assim, o desenvolvimento dessas novas vias de ligação não modifica necessariamente a hiper-centralização da capital da Rússia, porque a Prefeitura pretende promover cada vez mais investimentos nessa área. Além disso, o impacto dessas grandes obras de infraestrutura será suportado, na maior parte, na periferia – pelos moradores do anel de jardins, reforçando, portanto, o processo de dinâmica de segregação já detalhada.

Outra questão que contribui para o desempenho ambiental de Moscou e está relacionada à preservação dos espaços verdes tem sido a gestão de resíduos: o fato de a capital da Rússia produzir 22 milhões de toneladas de resíduos sólidos por ano traz consequências importantes para a preservação das florestas e a manutenção das fontes de água fresca. A gestão de resíduos teve de lidar com níveis cada vez mais altos de resíduos residenciais, resíduos industriais e de construção, além de muita pressão nas instalações de tratamento de água. O armazenamento e a eliminação além das duas instalações para resíduos gerenciados pelo governo da cidade – nos distritos de Solnechnogorsk e Dmitrov fora da cidade de Moscou – levantou a questão da multiplicação dos aterros sanitários na periferia (região de Moscou) como uma forma de compensar o processamento de cargas que logo atingiriam a sua capacidade instalada. Entretanto, a falta de um quadro regular para o desenvolvimento dessas atividades e de uma gestão adequada desse serviço pelas autoridades públicas de Moscou preveniram uma abordagem sustentável desse problema e restringiram a capacidade dos moradores na cidade de Moscou e sua região para tratar seus problemas junto às autoridades locais e do oblast.

A combinação dessas tendências e das questões relacionadas a elas revela um cenário bastante complexo da capital russa em termos ambientais. À medida que o ritmo de crescimento da cidade acelera e a periferia chega às cidades satélites, a segregação espacial torna-se mais profunda, a pressão nos serviços urbanos aumenta e a impressão geral de carbono na cidade piora. Frente à densidade crescente da cidade (8.900 habitantes/

km quadrado), as fontes de emissão multiplicam-se, enquanto os estímulos mobilizados pelas autoridades locais não conseguem frear essa dinâmica. Um exemplo de destaque está na capacidade limitada das autoridades da cidade em obrigar os donos de veículos a cumprir as normas de emissão, sendo um tema muito relacionado à subsistência das montadoras de carros soviéticos nas duas décadas após a queda da URSS. Embora as fontes industriais não sejam tão importantes em relação aos níveis de emissões agregadas, se comparados às contribuições automotivas para as emissões de gases de efeito estufa, elas têm um impacto definitivo na qualidade geral do ar dos moradores de Moscou, com a redução da transparência atmosférica (redução da luz solar e neblina)³⁶.

Um rápido olhar para a evolução ambiental da cidade aponta para a divulgação de várias dinâmicas que seguem de perto a evolução semelhante do Ocidente, ou seja, as tendências de desenvolvimento urbano, mas com a falta de disposições regulamentares que garantam uma provisão ambiental efetiva. Como tal, essa questão tem se mantido relativamente discreta, em parte, devido à falta de interesse da mídia, com a sua maior parte sendo controlada pelo governo, mas também como resultado dos canais limitados de expressão sob o modelo atual de interação entre o governo e a sociedade. Outras possíveis causas tem apontado para esclarecimentos mais estruturais, desde que eles não tenham um impacto sobre as preocupações cotidianas dos cidadãos, será improvável levar a formas agregadas de mobilização. A dinâmica de segregação em vigor na capital russa, que foram abordadas detalhadamente na primeira seção deste capítulo, impediu que essa dinâmica de agregação isolasse os moradores mais ricos, permitindo que eles vivam em locais mais seguros ambientalmente. Assim, essas preocupações tem evoluído em cada um desses extremos através de canais de ação particulares, ao invés de coletivos, em que a sociedade obriga as autoridades a prestar mais atenção nos temas ambientais. A destruição que surgiu por causa da crescente densidade da construção teve um custo grave sobre a situação do meio ambiente, o que atingiu a população assimetricamente,

36 Como resultado das emissões industriais, os níveis de poeira e de óxidos de nitrogênio, junto ao desmatamento pelo fogo, tem contribuído para os episódios recorrentes de tempestades de partículas no verão durante os últimos anos em Moscou.

tanto em termos sociais como em termos espaciais. Como veremos na próxima seção, as consequências específicas da rodovia de alta velocidade do *Leninsky Prospekt* em cima da floresta Khimki expuseram esse padrão diferenciado de consciência ambiental e, ao mesmo tempo, apontaram para as lacunas específicas do desenvolvimento urbano da cidade.

DIREITO À FLORESTA, DIREITO À CIDADE: O ANEL DE JARDIM DE MOSCOU E A FLORESTA KHIKMI

O impacto da degradação dos padrões ambientais nos moradores de Moscou fomentou mobilizações leves que destacaram a necessidade da preservação do meio ambiente. Essas mobilizações tem, em sua maioria, destacado as deficiências das autoridades em relação aos planos de desenvolvimento metropolitano em vigor e às metas formais de sustentabilidade. Embora os planos de desenvolvimento da cidade e de infraestrutura específica contemplarem medidas compensatórias e o desenvolvimento de áreas verdes, como a promoção de parques, jardins e locais de lazer na faixa verde, ao invés da construção de novas moradias, a conservação da floresta existente nos redores da cidade sofreu com transgressões sistemáticas. Essa situação levou a um recuo das áreas verdes na maior parte do período pós-comunista.

O quadro jurídico e institucional sobre florestas reflete essa evolução contraditória derivada do período pós-comunista com uma incompatibilidade acentuada entre o discurso político, as regulações e direitos formais e as condições de vida atuais da população. Enquanto costumava haver uma rede de estabelecimentos florestais sob a qual todas as florestas dentro do anel viário de Moscou foram geridas pelo governo da cidade e financiadas a partir do orçamento da cidade, a introdução do novo Código das Florestas, em 2007, realocou essas áreas para a Agência Federal das florestas. Todavia, os relatos recentes da Agência Federal de Supervisão de Recursos Naturais apontam o desmatamento, a aquisição da terra e os projetos de construção não autorizados que não cumprem com o novo código. Os trágicos incêndios em Moscou, em 2010³⁷, demonstraram a extensão dessas disposições

37 A combinação do fumo dos incêndios, produzindo uma fumaça pesada que cobria grandes regiões

contraditórias, que têm consequências para além dos assuntos claramente relacionados ao espaço, e também como as agências correspondentes não foram preparadas para possíveis tragédias naturais. A Agência Federal das Florestas foi subordinada ao governo russo e está passando por reformas. Sem dúvida, a questão das falhas no gerenciamento das florestas revelou o status frágil dos subúrbios na capital russa e nas áreas verdes aos redores. Entre os pedidos de reformas desse código florestal muito criticado, uma demanda consistente tem insistido na necessidade do gerenciamento das florestas de Moscou e região, devido a seu status específico como os pulmões verdes da capital russa³⁸.

A decisão de estender a rodovia M10 através da floresta Khimki resume bem as inconsistências do gerenciamento das florestas na Federação da Rússia como pertencentes aos espaços urbanos, como aparece claramente a partir das dinâmicas mencionadas anteriormente. Nesse sentido, a decisão do governo russo em realizar esse projeto tem sido emblemática de falhas de governança, bem como de quadros institucionais mal coordenados que regulam o metabolismo da cidade. Ele também revela muito sobre a capacidade dos atores sociais individuais ou coletivos para exercer um impacto no processo de tomada de decisões local, à luz dos mecanismos informais de coordenação que anulam essas inconsistências de tomada de decisões.

AS MOBILIZAÇÕES CONTRA A RODOVIA M10 E A PRESERVAÇÃO DA FLORESTA KHI

O contexto das mobilizações precisa levar em conta o desenvolvimento urbano típico do território de Khimki como uma cidade histórica empresarial que se especializou na produção militar e, conseq

urbanas, com a onda de calor recorde pressionava o sistema de saúde russo. Munich Re estima que um total de 56.000 pessoas faleceram por causa dos efeitos da poluição atmosférica e da onda de calor. A estimativa dos danos atingiu USD 15 bilhões em 28 das unidades constituintes da federação.

38 Anton Kulbachevsky, o novo chefe da Secretaria de Recursos Naturais do governo de Moscou e da proteção do meio ambiente. Veja: <<http://sputniknews.com/interviews/20101118/161774156.html>>.

vista municipal, com uma série de serviços de assistência social proporcionados aos trabalhadores e residentes do período soviético. No caso de Khimki e de muitas outras cidades empresariais, a reforma das entidades urbanas típicas do período soviético acabou sendo uma tarefa difícil, pois os usos alternativos e o desenvolvimento das áreas industriais exigiam uma capacidade de governança, combinando experiência e um horizonte de planejamento. Em vez disso, as áreas da cidade aparecem como restrições ao uso alternativo do solo, juntamente a uma grande infraestrutura de comunicações (estradas e ferrovias) na forma de enormes conjuntos habitacionais e prédios comerciais. Como resultado dessa dinâmica, os empreendimentos se mudaram para outras partes da cidade e modificaram significativamente a fragmentação da cidade.

O território de Khimki é interpenetrado pelo território da cidade de Moscou, que impôs vários obstáculos para a consolidação do território e levou a vários obstáculos no caminho do planejamento urbano. Essas restrições espaciais foram reforçadas por uma falta de cooperação entre Luzhkov, o prefeito de Moscou, e o oblast de Moscou há quase duas décadas. Na ausência de um planejamento inter-regional, a evolução da cidade seguiu diretamente os modelos de lucro de curto prazo, o que levou a uma maior erosão da integridade da infraestrutura de Khimki e ao benefício das necessidades de moradia em Moscou³⁹. Há vários grandes empreendimentos residenciais⁴⁰ no terreno da cidade de Moscou que interpenetram o território de Khimki. O município não tem o poder de impedir esse desenvolvimento, apesar de seu impacto sobre o planejamento do território municipal de Khimki, e das implicações nas redes de serviços públicos prestados pelo município⁴¹.

É nesse contexto de fragmentação e aumento da segregação territorial que a região de

39 O novo plano geral do Khimki, que entrou em vigor em 2009, e a documentação relacionada ao zoneamento do uso do solo deixam faixas consideráveis do território no meio termo descobertas.

40 Inteko, uma empresa de desenvolvimento que está estreitamente afiliada ao governo de Moscou.

41 (Vice-prefeito da Construção, Arquitetura e Uso do Solo, Administração de Khimki, Khimki, 30 de outubro de 2008).

Moscou assinou um acordo, em dezembro de 2009, sobre a construção da estrada de pedágio entre Moscou e São Petersburgo, atravessando a região de Moscou. Mais tarde, foi assinado um acordo sobre o financiamento, a construção e a operação dessa rodovia pelo “Northwest Concession Company” para o trecho de 15 a 58 km, sendo ratificado pela Agência Federal da Rússia. Em fevereiro de 2010, o trecho dessa rodovia com pedágio de Moscou a São Petersburgo pela floresta Khimki foi validado oficialmente, com a avaliação de impacto ambiental. O projeto previa a construção da rodovia através da floresta, com cortes substanciais de largura. Porém, a decisão de construir uma rodovia que incluía o desmatamento da floresta Khimki localizada perto de Moscou levou a uma reação social importante dos grupos ambientais federados e da população interessada. Em 2007, um grupo de ativistas liderado por Yevgenia Chirikova foi formado sob o título de “Movimento para Defender a Floresta Khimki”, com o propósito de se opor à construção da rodovia federal entre Moscou e São Petersburgo. Entretanto, no final de abril de 2010, a Suprema Corte confirmou a construção da rodovia pela floresta Khimki. Principalmente devido à posição ativa como defensores durante todo o período inicial de formulação da obra preliminar do projeto e à luz do debate público que emergiu após uma importante campanha nas redes sociais e na mídia, o Presidente, Dmitry Medvedev (2008-2012), mandou o governo suspender a construção e organizar mais debates públicos com os profissionais do projeto. O período que se seguiu testemunhou a alteração do projeto inicial, que, no entanto, não levou a uma revisão sólida do projeto em si. O território a ser cortado na floresta Khimki, entretanto, diminuiu de 140 a 100 hectares, e os grupos de construção que lideraram esse projeto prometeram medidas compensatórias, como barreiras de proteção de ruído ao lado da rodovia no distrito florestal e um fundo maior de indenização destinado à preservação ambiental (entre USD 100 milhões e USD 135 milhões)⁴². É de se notar que, desde o início, essa ampliação da rodovia que atravessa a região de Khimki teve de cumprir com as normas “verdes” de construção, tais como os equipamentos rodoviários de som, os dispositivos

⁴² Esses grupos, incluindo a empresa francesa de construção Vinci, exerceram pressões visíveis e repetidas sobre o governo russo para que ele retome a construção desse grande desenvolvimento da infraestrutura da capital. Veja: *Moscou: une autoroute contestée est inaugurée* [Moscou: a rodovia disputada está inaugurada], Le Figaro, 23 de dezembro de 2014.

de proteção contra poeira e a iluminação energeticamente eficiente⁴³. Essas disposições foram frequentemente apontadas como inconsistentes com a destruição da floresta secular de Khimki, que já perdeu o equivalente a dois campos de futebol até julho de 2011.

As autoridades, por sua vez, prometeram compensar totalmente qualquer desmatamento realizado pelo projeto, ao mesmo tempo em que ordenaram que a rodovia deveria proceder em dezembro de 2011, após meses de análise. Porém, os membros do movimento de defesa da floresta não estavam satisfeitos e insistiram sobre a validade das outras opções de construção dessa rodovia.

De acordo com o plano original, a construção da rodovia era para começar em maio de 2011. A primeira parte de uma nova rodovia entre Moscou e São Petersburgo, que permaneceu como o trecho mais polêmico do percurso, teve a extensão de 43 km, e finalmente foi inaugurada em dezembro de 2014. A seção entre os subúrbios da capital russa e o Aeroporto Internacional de Sheremetyevo será testada antes da abertura final, em julho de 2015. Ademais, a rodovia operacional, com uma extensão de 684 km, terminará até 2018. O custo previsto do projeto foi de USD 8 bilhões, enquanto o período de investimento e reembolso foi estimado em 17 anos, de acordo com os estudos iniciais⁴⁴.

O desaparecimento das florestas e as aspirações imobiliárias: quem mobiliza a cidade e quais são os motivos?

Diante de um problema que combina os interesses federais e regionais em relação à conectividade da cidade e também aos interesses regionais e locais ligados claramente aos

⁴³ O desenho verde também considera os sistemas de coleta de dados e de tratamento da água da chuva.

⁴⁴ De acordo com o projeto, o custo da viagem na primeira seção da rodovia entre Moscou e São Petersburgo será de aproximadamente 150 rublos (3 rublos e 62 kopecks por quilometro). Há motoristas que pretendem se reunir no quilometro quatro da rua circular de Moscou na região de Khimki.

programas de incorporação imobiliária, o âmbito da mobilização foi sensivelmente reduzido. Apesar da falha visível do movimento para salvar a floresta Khimki em oposição ao desenho original do projeto, essa organização realizou uma revisão das questões ambientais do país, incluindo 11 rotas alternativas para a rodovia planejada para atravessar a floresta. Isso revelou uma capacidade operacional relevante de grupos ambientais que operam na escala da cidade e a existência de fontes alternativas de produção de conhecimento na escala da cidade. Por um lado, o sucesso das mobilizações foi muito dependente do tempo e da energia dos cidadãos que buscam proteger o direito à cidade. A questão do conhecimento, normalmente desconsiderada na análise das mobilizações sociais pós-comunistas, assume um papel essencial, porque os ativistas que conseguem interagir na base “técnica” com os administradores locais têm sido capazes de fazer avanços em suas demandas e de se engajar nos assuntos regulatórios mais complexos (a elaboração de uma documentação legal, por exemplo). Nesse sentido, o surgimento das mobilizações sociais para exprimir o seu ponto de vista no período após a queda da URSS poderia ser explicado pelo aumento constante do bem-estar financeiro da população urbana nos anos de Putin. Melhores condições de vida para os moradores urbanos da capital russa permitiram mobilizações para se deslocar de questões estritamente limitadas, que continuariam nas gerações futuras.

O exemplo coletivo que se mobilizou contra a destruição de parte da faixa verde de Moscou precisa ser analisado à luz dessas rápidas mudanças sócio-econômicas. Os objetivos desse movimento social foram originalmente destinados à conscientização sobre o potencial de destruição de uma área florestal grande e de uma parte da faixa verde da Moscou, que se situa na parte oriental de Khimki. Essa questão foi originalmente dirigida por relatos

da mídia sobre o desmatamento ilegal na floresta Khimki⁴⁵ – que era uma área protegida – e outras infrações que acompanharam a construção da rodovia entre Moscou e São Petersburgo. O projeto polêmico, apoiado pelo Ministério dos Transporte da Rússia, incluiu o corte de uma área de 3 km de largura na floresta Khimki, mas as preocupações logo se estenderam para além da construção da rodovia e apontaram para novas oportunidades de desenvolvimento que o projeto realmente incluiu. O grupo contribuiu com êxito para elevar as preocupações sobre a destruição da floresta Khimki além do nível local, levando à intervenção direta do Presidente da Rússia, Dimitri Medvedev, em 2010, com o propósito de suspender provisoriamente a construção da rodovia. Enquanto essa última decisão foi revertida no final, ele aponta, no entanto, para a capacidade de organização dos movimentos populares para modificar a formulação de planos de desenvolvimento de infraestrutura – embora seja modesto se comparado com as contrapartes ocidentais.

Portanto, uma questão importante reside na identidade social desses grupos, suas motivações, seus recursos políticos e seu repertório de mobilização. Os moradores da cidade de Moscou e das outras partes da Rússia vêm se mobilizando em prol dos seus direitos ambientais a partir de estratégias soltas *ad hoc* que envolvem processos de arquivamento, organização de audiências públicas, trabalho com redes sociais, bem como estratégias de manifestação e sensibilização da mídia. Enquanto essas mobilizações atingem os mais jovens e os estratos urbanos e educados da população, em sua maior parte, outras categorias, como os idosos e os reformados, não têm estado ausente. Essas mobilizações ambientais locais também se beneficiaram, até recentemente, das grandes organizações não governamentais, como o Greenpeace e o WWF Rússia. Contudo, apesar das declarações governamentais, essa assistência não era um fator decisivo de sucesso em termos de organização, nem em termos de resultados.

45 “Khimki Pravda, pensamos que as pessoas no controle estivessem envolvidas no assunto, e que o dinheiro roubado estivesse escondido nos bancos offshore do Chipre”. Yevgenia Chirikova, ativista ambiental de Khimki, disse à BBC.

A maior parte dessas mobilizações mais ou menos estruturadas apontaram para elementos essenciais da ecologia urbana, tais como o transporte limpo, o foco na qualidade do ar e da água, a proteção das áreas verdes e a promoção ativa do consumo sustentável na escala da cidade. Os números crescentes de ativismo ambiental na Rússia levaram a uma diversificação dos mecanismos de mobilização, em que os ICTs têm desempenhado um papel fundamental de coordenação muito importante para compensar as deficiências da política de associação ao abrigo do atual modelo político. A questão das cidades sustentáveis e do crescimento ambiental, em que a inclusão seria emparelhada com o desenvolvimento da cidade e da região, foi apontada recentemente por grupos de reflexão especializados, tais como o Open Urban Lab. Essa rede tem incentivado a acumulação de uma experiência urbana recorrendo a um conjunto multidisciplinar de pessoas preocupadas com o desenvolvimento das cidades russas, buscando aumentar as práticas de participação dentro do planejamento urbano, trabalhando com administrações regionais e as empresas.

É à luz desse redimensionamento sobre as mobilizações ambientais que podemos caracterizar melhor as mobilizações em Khimki e fornecermos uma breve tipologia comparativa construída a partir da análise comparativa com outros grupos sociais mobilizados.

Tabela 1 – Grupos de Mobilização Ambiental e de Preservação Florestal: uma visão geral

Local	Alcance Temático	Ano	Principais atores mobilizados	Repertório	Identidade dos atores sociais	Resultados
Floresta Khimki	- Proteção da floresta Khimki das obras de infraestrutura e desmatamento	2007	(Navalny, Rússia Justa Mironov)	- Campanha pública - Campanha na mídia - Protestos	- Movimento de base - Movimento da oposição nacional	- Interrupção temporária da construção da rodovia em 2010 - Modificações implementadas no desenho original - Divulgação de conhecimento das outras regiões da Rússia (Voronezh)
Reserva Florestal no Distrito de Tuapse (Krasnodar)	- Proteção das áreas de preservação da floresta	2012	Observação ecológica no Cáucaso do Norte - Partido Yabloko - Movimento Solidário	- Campanha na mídia - Fiscalização pública - Petições nacionais de liberação	- Movimento de base - Partido de oposição/movimento	- Condenação dos principais líderes em 2014 - Demandas não atendidas

Pskov	- Preservação das florestas e sistemas ecológicos - Reciclagem	2010	EKA Movimento Verde Russo	- Campanhas de consciência pública - Campanha na mídia - Iniciativas de coordenação	- Movimento de base - Organização intergovernamental	- Formulação do programa federal “Mais Oxigênio” - Constituição da rede de 45 organizações na Rússia. - Dia Nacional de Plantação de Florestas
Proteção da floresta de Moscou e descarte do lixo	- Retirar o lixo das florestas e beiras das lagoas - Projetos de reciclagem comunitária e de educação ambiental	2004	Musora Bolshe Net (“Nada de Lixo”)	- Campanha pública - Consciência da mídia - Intervenções públicas e coleta de lixo - Ações verdes e árvores	Iniciativa Voluntária da Rede Ambiental e Social	- Constituição da grande rede de conscientização em 90 cidades na Rússia

Fonte: EKA, INION, Vedomosti.

A tabela acima mostra, até certo ponto, como as mobilizações relacionadas ao meio ambiente nas cidades russas foram atraídas ao longo de um eixo onde as estratégias de curto prazo, que combinam ações conflituosas e, às vezes, radicais, com ativismo da sociedade civil e das comunidades, fomentam as iniciativas de baixo para cima, com a meta de compensar ou substituir a defeituosa regulamentação estatal.

O primeiro grupo recorreu ao que é comumente reconhecido na literatura como NSM *grupos temáticos*, destinados a qualquer infraestrutura de impugnação ou de desenvolvimento imobiliário. Esse grupo opõe-se à evolução da infraestrutura ou à incorporação imobiliária, ou enfrenta a destruição das áreas verdes. Enquanto sua ação possa ser mais visível em termos de exposição na mídia, tradicionalmente, esses grupos contam com poucos líderes para as ações coletivas, e têm uma disponibilidade limitada de recursos que podem ser mobilizados com o propósito de alcançar o seu objetivo. Geralmente, as redes sociais e internet têm servido como um forte meio de divulgação das preocupações desses grupos, embora a visibilidade em sites como o *Vkontakte* e o Facebook resultem em várias ameaças pelos grupos oponentes e autoridades, incluindo violência física ou processos judiciais (Veja Tabela 1).

O segundo grupo de movimentos sociais compreende ativistas das comunidades e da sociedade civil que tentam posicionar suas iniciativas de baixo para cima, com o propósito de compensar a regulamentação estadual defeituosa, devido à ausência de preocupações ambientais na agenda política do governo russo. Há poucos mecanismos efetivos de coordenação dos temas com as autoridades públicas, nos níveis federal e regional. A maior parte desses grupos, incluindo o EKA (Tabela 1), começou como redes de voluntariados em áreas como a separação de coleta de lixo, a reciclagem, a proteção das florestas e a promoção da agricultura ecologicamente correta e do estilo de vida verde. Muitos desses grupos se reúnem anualmente em Moscou na Cúpula *Delaî Sam* (Faça Você Mesmo), com a meta de divulgar suas práticas e estratégias, o que levou os ativistas a mudar de uma área com foco ambiental para outras ao longo dos anos.

As mesmas restrições do sistema em termos de barreiras à ação coletiva levaram a uma série de consequências que têm afetado não somente a constituição desses movimentos, como também a possibilidade de sucesso das mobilizações desses cidadãos com características russas muito específicas. As iniciativas bem-sucedidas para restringir o campo de operação das ONGs na Rússia, junto a um mecanismo de aprovação cada vez mais hermético das grandes obras de infraestrutura na escala da Federação, reduziram bastante as operações e a capacidade de manobra desses

movimentos, redes e organizações, que procuram proteger as condições de vida das populações urbanas e preservar as áreas verdes dentro das regiões urbanas da cidade.

Por um lado, o Kremlin, desde 2005, tem limitado drasticamente o direito de associação dentro das ONGs, introduzindo medidas de burocracia, cadastramento obrigatório das ONGs estrangeiras e a proibição de patrocínio das ONGs russas, o que, de fato, enfraqueceu os direitos humanos e os grupos ambientais mais do que qualquer outra organização⁴⁶. Além disso, o Kremlin tem recorrido para apoiar as ONGs aliadas com a alocação de recursos financeiros pela Câmara Cívica da Federação da Rússia (*Obshchestvenni Palat*’), bem como por meio dos orçamentos regionais: a importância do financiamento público para essa ampla rede de ONGs suscita sérias preocupações quanto à capacidade de grupos ambientalistas em Moscou e nas outras cidades da Rússia violarem o teto de vidro da representação. Embora seja verdade que as autoridades ministeriais tenham criado canais regulares de comunicação para denunciar as violações ambientais em seus bairros⁴⁷ e alguns conflitos locais que levaram a reuniões *ad hoc* – tais como a luta sobre a instalação de processamento de madeira na Ufa e a oposição à extração de níquel e cobre em Voronezh –, permanece o fato de que o Estado Duma também iniciou recentemente uma série de atos jurídicos impedindo os direitos dos ativistas locais e as oportunidades de participação pública mais ampla na cidade e no desenvolvimento regional.

⁴⁶ Desde abril de 2006, e após um longo processo legislativo, o Kremlin aprovou um projeto de lei que previa o registro obrigatório das ONGs, as quais deviam apresentar informações sobre o seu desempenho e relatórios fiscais para análise pela agência de cadastramento. Contudo, esse projeto de lei implantou um novo requerimento: as ONGs estrangeiras deveriam notificar o Serviço de Registro Federal de seus fundos de entrada e a forma como esses recursos eram gastos. O projeto de lei também impôs multas e sanções para apresentação de uma ação para fechar ONGs que não teriam apresentado a informação pedida.

⁴⁷ De acordo com o site do Ministério de Recursos Naturais e Meio Ambiente da Rússia, o ministério realiza consultas regulares com os cidadãos, as iniciativas ambientais e os ativistas.

Por outro lado, a baixa qualidade e a ausência total das avaliações de impacto ambiental no planejamento territorial e no desenvolvimento da infraestrutura tem consistentemente reduzido a capacidade dos grupos de demonstrarem suas preocupações por meio dos canais formais. Atualmente, o âmbito de aplicação do sistema de planejamento territorial russo é, “em grande parte, restrito à localização dos projetos de investimento (...) o objetivo principal do planejamento territorial tornou-se um estímulo para a construção e a realização de megaprojetos”⁴⁸. O último desenvolvimento em relação aos procedimentos ocorreu em dezembro de 2014, quando membros do parlamento tentaram aprovar o projeto de lei que cancelava os procedimentos de audiência pública para uma série de projetos de construção de infraestruturas, incluindo projetos na capital russa. Outros projetos de lei foram aprovados na primeira leitura no parlamento: eles têm constantemente procurado reduzir a quantidade de situações em que as audiências públicas podem acontecer. Enquanto eles encontraram uma oposição violenta dos advogados ambientais, já que essa legislação contrariaria a Constituição da Rússia, eles revelam a postura clara do governo contra qualquer fiscalização da sociedade nesses assuntos.

CONCLUSÃO: ESFORÇOS LOCAIS CONTRA RESTRIÇÕES ESTRUTURAIS: O ENIGMA INCONTROLÁVEL?

A organização do poder político na Rússia atual conta com um sistema em que as relações de apoio tornam-se o motivo da ação pública em nível local. O estudo de caso do Khimki M10 exemplifica bem a forte dependência dos líderes políticos sobre a capacidade de distribuição dos governadores regionais que estão localizados em cargos superiores, especificamente em relação à renda fiscal. Essa dinâmica exclui qualquer capacidade de planejamento de longo prazo, porque os municípios ricos, como Khimki, são muito dependentes dos caprichos do governo de Moscou Oblast para pôr as coisas em prática. Os estreitos interesses da administração de Khimki e do governo de Moscou permitiram, no entanto, garantir os projetos de planejamento antigos ao nível local,

⁴⁸ Veja: Integrating ecological concerns into Russia’s territorial planning. Instituto Leibniz do Desenvolvimento Regional e Urbano Ecológico (IOER), São Petersburgo, 2013, p.3.

tais como os investimentos em esportes emblemáticos. Contudo, eles continuarão a ser vistos se a administração do Khimki e o governo de Moscou conseguirem ir além do que parecem estar dispostos, com provisões relacionadas a grandes intervenções nas infraestruturas que cortam o território e que são impulsionadas por interesses competitivos do Kremlin. Como já demonstrado neste artigo, a questão dos padrões ambientais e os papéis de avaliação do impacto ambiental são bastante reveladores nesse sentido.

Assim, o resultado é que “os distritos do território de Moscou têm pouca influência no desenvolvimento local e econômico, porque os grandes atores econômicos operam ao nível do governador” (Rudolph; Brade, 2005, p. 139). Nesse sentido, Khimki não é exceção à regra. A importância econômica desse território urbano, bem como sua localização estratégica no caminho da conectividade que funciona na cidade fomentaram os grandes projetos de moradia e de desenvolvimentos especulativos comerciais. Dessa forma, os desenvolvimentos no âmbito do distrito revelam muito sobre a governança urbana na Rússia atual e sobre a importância das dinâmicas de desenvolvimento econômico de curto prazo que substituem todo o projeto possível de transformação do território em uma plataforma estratégica em relação à cidade de Moscou.

Os cidadãos de Moscou podem desafiar a ordem estabelecida das coisas nas cidades russas atuais? Ao que parece, as redes sociais desagregadas do período pós-comunista falharam ao incorporar as partes interessadas a nível local que teriam interesse no desenvolvimento econômico de lugares como Khimki, espalhando suas estratégias em diferentes níveis administrativos. Os relacionamentos “alinhados” entre funcionários de empresas e governos, favorecidos pela alocação centralizada de recursos fiscais, privou o governo local do seu papel de mediador entre as ambições regionais e os interesses dos cidadãos, mas, o mais importante, “entre os interesses particulares e coletivos no processo de acumulação” (Scott; Rowes, 1977). Tal configuração levanta várias questões possíveis que lançam uma perspectiva pouco animadora sobre a participação dos cidadãos na escala da cidade. Por um lado, dado que os canais de participação somente mantêm a capacidade formal nos níveis local e nacional, não podendo compensar as redes de apoio de tomada de decisões, a ação coletiva seria desencorajada e as restrições

organizacionais seriam aumentadas. Isso tem várias consequências em relação ao direito à cidade. Em primeiro lugar, as mobilizações vão se concentrar em questões específicas do tipo NIMBY, que têm mais possibilidades de formar uma massa crítica de cidadãos na escala territorial específica, como comprovado pelas mobilizações do M10. Isso seria particularmente eficaz na forma de indicar os relacionamentos “alinhados”, como as questões isoladas e disputadas que não pertencem à organização geral do sistema, enquanto preservam sua capacidade de modificar a formulação original da questão. Contudo, tal configuração restringe significativamente as possibilidades de agregação dessas questões sociais em temas maiores, nos quais as inconsistências do sistema em relação às orientações locais da economia e da sustentabilidade poderiam ser abordadas.

Além dessas limitações, e considerando a virada da Rússia no sentido de um regime menos competitivo e autoritário nos últimos anos, existe a possibilidade de uma radicalização das demandas sociais que poderia levar a explosões de violência, seguindo as degradações que intervieram no canteiro de obras do M10, em julho de 2012. A falta de uma resposta política formal para essas demandas, e as estratégias de intimidação realizadas pelos chefes locais e regionais têm levado a vários acontecimentos judiciais que, independentemente das possibilidades de sucesso, definiriam as condições equitativas das mobilizações futuras.

REFERÊNCIAS

Alekseev, Alexander I., ed. (1996) *Moskvovedenie* (Moscow Studies). Moscow.: Ekopros.

Alekseev, Alexander I., Vera G. Glushkova e Galina Y. Lisenkova, eds. *Geografia Moskvyy i Moskovskoi oblasti* (Geografia de Moscou e a Região do Moscovo). Moscow: Moskovskie Uchebniki, 1997.

Andrusz, G., Harloe, M. e Szelenyi, I. (eds.) (1996). *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell

Axenov, A., Brade, I. & Bondarchuk, E., 2006. *The transformation of urban space in post-Soviet Russia*, Nova Yorke: Routledge

Barbash, Natalia B. “Privlekatelnost Razlichnykh Chastei Gorodskoi Sredy Dlia Gorozhan (Na Osnove Dannyykh Obmena Zhiliem)” (A Atratividade das Áreas Diferentes do Ambiente Urbano para Moradores, Baseado nos Dados de Intercâmbio Residencial)” Izvestia Akademii Nauk SSSR: Seriya Ggeograficheskaya 5: pp. 81-91, 1984.

Barter, J. H. ‘Moscow’s changing fortunes under three regimes’, em J. Gugler (ed.), *World Cities Beyond the West: Globalization, Development and Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge 2004

Colton, Timothy S. *Moscow: Governing the Socialist Metropolis*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

Gritsai, Olga “Postindustrialnye Sdvigi v Moskve: Kontseptsia Mirovykh Gorodov i Perestroika Ekonomicheskoi Struktury ” (As Mudanças Pós-Industriais em Moscou: o Conceito da Cidade Mundial e Reestruturação Econômica). *Izvestia RAN, Seria Geograficheskaya* 5: pp. 90-97, 1996.

Gritsai, Olga “Business Services and Restructuring of Urban Space in Moscow.” *Geojournal*, 42, 4: pp. 349-363, agosto de 1997.

Gritsai, Olga “Moscow under Globalization and Transition: Paths of Economic Restructuring.” *Urban Geography*, 18, 2: pp. 155-165, 1997.

Kessides, C. (2000). *Cities in transition: World Bank urban and local government strategy* (No.21113). Washington, DC: Infrastructure Group, Urban Development, World Bank.

Kostinskiy, G., 2001. ‘Post-Socialist Cities in Flux’ em R. Paddison, ed., *Handbook of Urban Studies* London: SAGE Publications, pp. 451-465.

Kovacs, Z. e Wiessner, R. (eds.) (1998). *Procese und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa*, Münchener Geographische Hefte 76. Passau: L. I. S. Verlag.

Krashenninokov, A. 2003 ‘The Case of Moscow, Russia’ em *Unidade do Desenvolvimento de Planejamento e Habitat da ONU*, University College, Londres, *Understanding Slums: Case studies for the Global Report 2003*, University College, Londres.

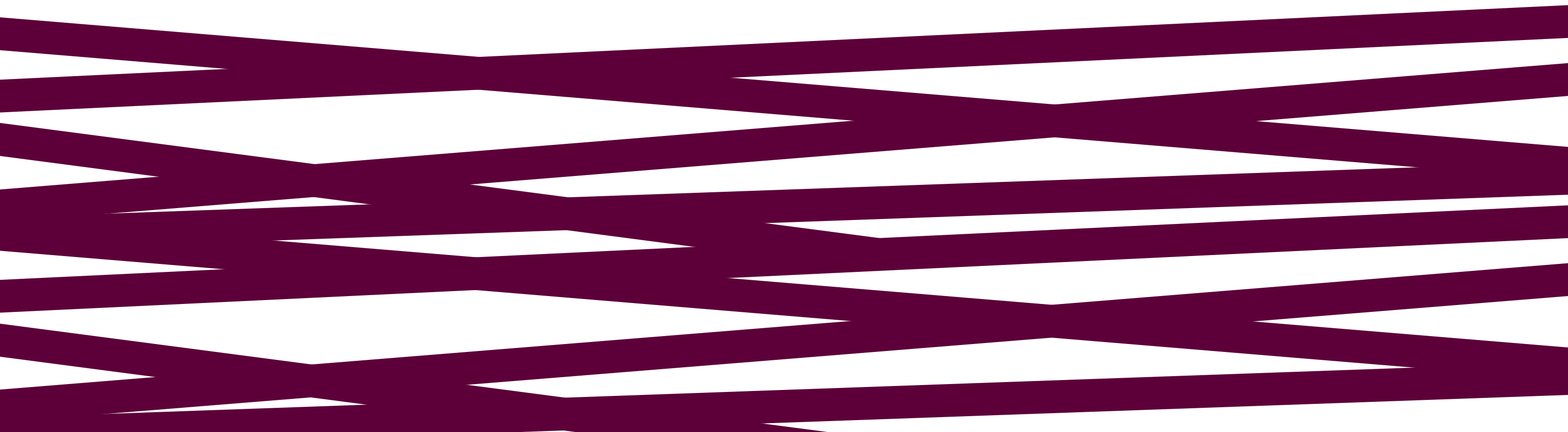
Stanilov, K. ed., 2007. *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Dordrecht, Holanda: Springer.

Therborn, G., 2006. ‘Eastern Drama. Capitals of Eastern Europe, 1830-2006: An Introductory Overview’, *International Review of Sociology* 16(2), pp.209-242.

Tsenkova, S. e Nedovic ‘-Budic’, Z. (eds.) (2006). *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. Heidelberg: Physica-Verlag.

AS POLÍTICAS DE ESPAÇO URBANO NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE NA MEGACIDADE DE MUMBAI, ÍNDIA

Sudha Mohan Universidade de Mumbai, Índia



CONTEXTO

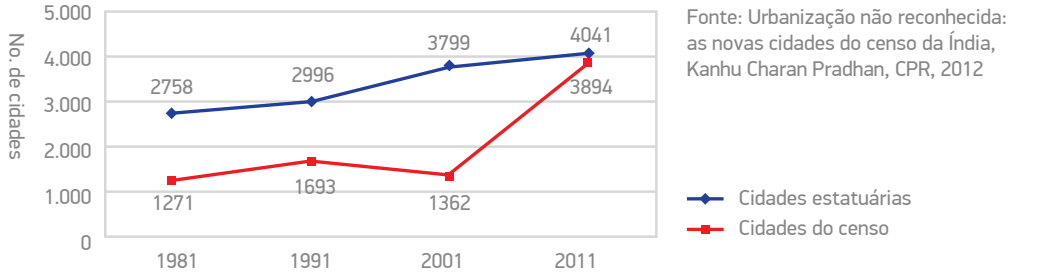
Cidades são centros de oportunidade e de desenvolvimento individuais e também locais de disparidade econômica e desigualdade política. A cidade ganha destaque, pois o aumento das áreas urbanas e da população tem sido extraordinário. Atualmente, existe na Índia uma crença de que não se vive apenas em aldeias, mas também em cidades! A população atual do país é quase equivalente à soma da população urbana dos Estados Unidos, Reino Unido e França, ou seja, 31,16% da população total de 1,21 bilhões, de acordo com o último Censo (2011). Pela primeira vez desde a independência, o aumento absoluto da população na Índia é maior em áreas urbanas do que em áreas rurais. Isto certamente tem tornado cidades e espaços urbanos mais relevantes do que foram até agora.

Debates relativos ao papel do espaço urbano em moldar a desigualdade social têm, desse modo, ressurgido com a transformação nas paisagens urbanas. Esse papel também tem aumentado no contexto das forças sempre desafiadoras de globalização e paradigmas neoliberais de desenvolvimento. O espaço urbano se tornou um agente crucial na formação da diferença urbana e de hierarquias sociais, por meio de técnicas materiais e simbólicas de divisão e exclusão, que vão da privatização de espaços públicos a narrativas especializadas de desigualdade (Mohan, 2013).

Localizando o discurso de espaço urbano dentro do contexto do Direito à Cidade [Right to the City (RTC)], torna-se crucial realizar esta pergunta: “Cidadãos pertencem à cidade, mas a cidade pertence a todos os cidadãos e todos os cidadãos têm o mesmo direito a ela?”. O conceito do direito à cidade foi debatido em cinco encontros organizados pela UNESCO, UN-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) e ONGs, na sede da UNESCO, em Paris (2005, 2006), Barcelona (2005), Vancouver (2006) e Porto Alegre (2008). A importância da Cidade em si, juntamente com os direitos “em”, bem como os direitos “para”, têm sido o destaque de vários fóruns. Esse argumento ganha novo impulso, enquanto o século 21 será um século urbano, fazendo a cidade o fulcro de mudanças e desafios.

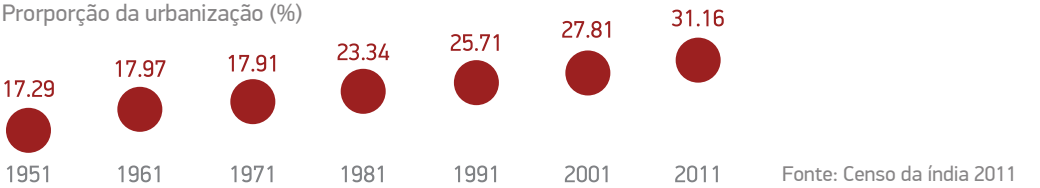
A urbanização na Índia é muito mais complexa do que apenas um processo demográfico, pelo qual uma proporção crescente da população do país vive em áreas urbanas. Isto pode ser observado em três características inter-relacionadas, ou seja, os fenômenos demográficos, as mudanças estruturais na sociedade e o processo comportamental. Pode-se notar claramente, nos gráficos abaixo, como a tendência urbana global é visível na Índia urbana, além da crescente urbanização e desenvolvimento dos centros urbanos no país.

Assentamentos urbanos 1981-2011



	Cidades estatutárias	Cidades do censo	Total de cidades
2001	3 799	1 362	5 161
2011	4 041	3 894	7 935

A crescente pegada ecológica urbana



ESTRUTURA CONCEITUAL: JUSTAPONDO AS POLÍTICAS DE ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE

A crescente urbanização das cidades e da população urbana tem interferido diretamente na diminuição dos espaços nas cidades, e também tem destacado a necessidade de se olhar para os espaços por uma perspectiva social e política, e não demográfica. Os espaços públicos das cidades têm sido objeto de debate por anos, de preocupações que vão da privatização de espaços (Loukaitou-Sideris, 1993; Harvey, 1989) à natureza contestada do espaço público (Zukin, 1995) e às várias maneiras pelas quais o espaço público pode ser designado e desenvolvido (Carr et al., 1992; Tibbalds, 1992). Enquanto grupos diferentes dão sentidos diferentes ao espaço, ele se torna um local de várias camadas, refletindo a maneira pela qual os locais são socialmente construídos (Knox, 1995). As cidades também são ameaçadas por polarização e segregação sociais. Como a esfera de controle do estado tem passado por transformações durante as três últimas décadas, a produção, a utilização e a apropriação do espaço urbano tem resultado em espaços duais, hierárquicos e desiguais.

Jennifer Robinson (2002) mostra que o campo dos estudos urbanos é constituído por meio de uma dualidade: cidades globais *versus* megacidades. Cidades globais são conceitualizadas, pois o Primeiro Mundo comanda os nós de um sistema global de capitalismo informacional, “modelos” para o resto do mundo (Robinson, 2002, p. 547-548). Em contraste, megacidades, localizadas principalmente no Terceiro Mundo, são conceitualizadas em termos de crise – “grande, mas não poderosa” (Robinson, 2002, p. 540). Não há tentativa para apoiar a fórmula do Terceiro Mundo no período da Guerra Fria, mas para entender como, apesar de demograficamente grandes e significativas, em cidades do Sul, a ênfase de espaços informais não planejados continua a ser controversa.

O espaço, portanto, serve tanto como local quanto como foco dos muitos recentes debates sobre “o direito à cidade”, gerando perguntas sobre quais públicos e quais espaços são abrangidos por essa rubrica ambígua. Estudiosos tem salientado práticas controversas envolvidas nos espaços engendrados, não planejados, não planejáveis e informais de mercantilização e de práticas excludentes de/em espaço público. Dessa maneira, a noção do

direito a espaços públicos na Cidade está relacionada ao direito à cidade, uma vez que eles estão intrinsecamente interligados (Harvey, 2003, 2007, 2008; Purcell, 2003; Roy A, 2005).

A noção do “Direito à Cidade” foi desenvolvida por Henri Lefebvre, em 1968, que discutiu como relações de poder subjazem no espaço urbano, transferindo o controle do capital e do estado para os habitantes urbanos. O ‘direito à cidade’ vem recobrando a atenção de estudiosos que procuram por uma estrutura para abordar a crescente desilusão e privação de direitos dos habitantes das cidades no contexto da criação da política neoliberal contemporânea, na megacidade de Mumbai, na Índia (Lefebvre, 2009; Friedman, 1988).

A inclusão urbana é, também, mais e mais influenciada e frequentemente coagida por processos entrelaçados de globalização, articulação estatal, polarização e diversificação de população e práticas políticas. Desigualdades ambientais, de habitação, educação e saúde, segregação, desemprego, falta de participação política e a incapacidade para lidar com diferentes formas de participação são todos fenômenos da exclusão urbana. Enquanto conceitos e práticas tradicionais de inclusão urbana centradas em instituições e tomadas de decisão descendentes são inadequados para abordar essa complexidade, a inclusão/exclusão social fica registrada e torna-se visível na organização e construção do espaço (Roy, 2003; Pearlman, 2003). Na verdade, 60 por cento da população da cidade de Mumbai moram em favelas. Eles são excluídos de muitas facetas da vida urbana (Mohan, 2009). O espaço urbano tem, portanto, significância crítica na Megacidade de Mumbai em uma era complexa, cada vez mais liberalizante e globalizante.

Desse modo, a ‘Megacidade’ tem se tornado uma abreviação para a condição humana do Sul global e é a ‘subalterna’ dos estudos urbanos (Roy, 2011). Ela deslocou-se para além da definição fornecida pela ONU, que declarou que qualquer cidade com uma população de 10 milhões ou mais é considerada uma megacidade. Como um espaço urbano, uma megacidade é um local de contestações contínuas sobre quem pertence à cidade e a quem a cidade pertence, pois a maioria das agendas de reformas deixa de lado esses segmentos. Por exemplo, deixe-nos citar os termos ‘reforma’ e ‘privatização’, que são usados para explicar a mudança de natureza das cidades, especialmente no mundo em desenvolvimento.

Ambas as palavras são enganosas, pois, de acordo com o dicionário, o termo ‘reforma’ conota melhoria e transformação e consiste em mudanças e melhorias para uma lei, sistema social ou instituição. Uma reforma é um exemplo de tal mudança e melhoria. Entretanto, no caso das reformas na Índia, e mais especificamente em Mumbai, isso certamente significa uma mudança de práticas anteriores e uma alteração em direção à retirada do Estado do setor de desenvolvimento urbano. Isto marca uma mudança para tornar megacidades mais habitáveis para aqueles que podem arcar com o custo de viver nelas.

Segundo, falar da privatização das cidades em uma era neoliberal é presumir sua natureza pública prévia, em que a maioria dos serviços foi abordada de maneira equitativa no domínio público. O pobre e o impotente tem sido marginalizados nos âmbitos social, político, econômico e espacial, mesmo antes da era neoliberal; eles não aparecem no discurso de desenvolvimento. Embora tudo tenha sido feito em ‘nome do pobre urbano’, benefícios efetivos mal chegam até eles. O livro (Kundu, 1993) sob o mesmo título apresentou uma investigação extremamente detalhada sobre o fornecimento, pelo estado, de abrigo, água, saneamento e esgoto, assistência médica e grãos para alimentação ao pobre urbano da Índia, apresentando programas e esquemas específicos do governo indiano, e concluiu-se que um sistema ainda não foi designado para atender às necessidades mínimas do pobre, e que tal sistema é vulnerável à manipulação por interesses escusos.

Terceiro, as pessoas vivendo em assentamentos informais (favelas e invasões), mesmo em outras partes de países em desenvolvimento, como tem sido apontado em estudos (Ravallion, 2007; Nicholas You, 2007), frequentemente sentem uma sensação de deslocamento da cidade formal circundante e devem lutar não só com as realidades diárias de seu ambiente de vida, refletido na falta de acesso aos serviços urbanos básicos, mas também com insegurança sobre o direito de posse, o status de cidadania ambígua, o desemprego, as altas taxas de criminalidade e a falta de participação ou poder nos processos de tomada de decisões que afetam suas vidas. Davis (2007) argumentou, em uma das mais reveladoras narrativas de habitação informal em diversas megacidades da Ásia e África, que o crescimento exponencial de favelas não é um acidente, mas o resultado

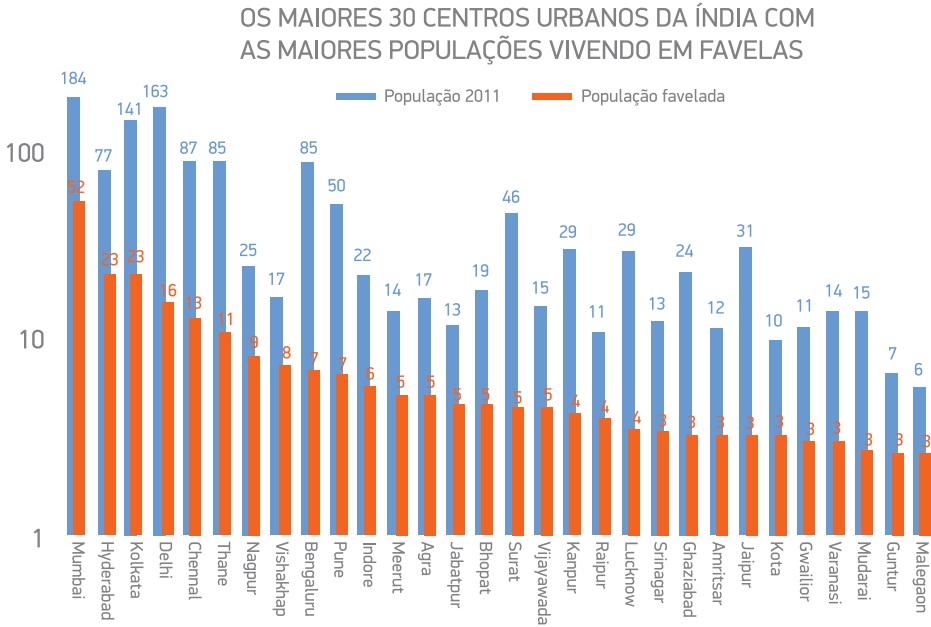
de uma liderança corrupta, fracasso institucional e FMI – Programas de Ajustamento Estrutural – obrigatórios, levando à massiva transferência de riquezas dos pobres aos ricos.

Essa combinação de isolamento social e espacial é, portanto, um instrumento poderoso de exclusão. Um recente volume sobre Mumbai, o título provocativo de Bhowmik “Políticas de espaço Urbano: ‘Cidadãos’ *versus* a Classe Trabalhadora Urbana”, trata sobre a pobreza urbana no contexto da mudança de posição do trabalho na cidade, destacando a questão dos marginalizados e declarando que as “favelas são uma parte integral das áreas urbanas e contribuem significativamente para sua economia por meio de seu mercado de trabalho e contribuições e atividades informais de produção” (Bhowmik, 2011, p. 83).

Mumbai se envolveu no “planejamento urbano pós-moderno” (Banerjee-Guha, 2002); se distanciou do desenvolvimento urbano que procurava, a fim de criar um equilíbrio de distribuição de serviços básicos, indo em direção à megaprojetos, como parques tecnológicos e centros de compra. Os espaços urbanos são também glamourizados ou demonizados. As áreas dominadas por membros da classe alta são frequentemente retratados como espaços mais seguros, e aqueles habitados por pobres são apresentados sob um aspecto negativo: eles são mostrados como locais de criminosos, sujeira, depravação, vileza e risco de vida. As imagens que são criadas frequentemente surgem de realidades. Essas imagens determinam os processos socioeconômicos e reforçam as consequências econômicas, mantendo seus residentes em um círculo vicioso de pobreza, pois os investidores não querem ir até lá e o governo dificilmente se empenha para realizar qualquer melhoria (Shaban, 2009).

ESPAÇO URBANO E O DIREITO À CIDADE EM MUMBAI: UM ESTUDO DE CASO DE DHARAVI

Os totais das populações urbanas estão divididos por 100.000; a escala é logarítmica; a fonte de dados é o Censo 2011.



Maharashtra é o segundo maior estado na Índia, tanto em termos de população como de área geográfica (307.713 km²). O estado é altamente urbanizado, com 45,2 por cento da população residindo em áreas urbanas. Mumbai, a capital de Maharashtra e capital financeira da Índia, abriga a maioria das sedes das importantes instituições financeiras e corporativas. As principais bolsas de valores, mercado de capitais e bolsa de mercadorias estão localizadas em Mumbai.

Mumbai é uma cidade de contrastes. Ela projeta para o mundo a melhor face global da Índia e ainda encarna as piores formas de miséria humana. Entretanto, deve ser

mentionado que a presença de Dharavi em meio à ‘cidade’ exemplifica o fato de que espaços urbanos são, decididamente, complexos demais. Na verdade, Dharavi é o símbolo, sinérgico, porém sintomático, da desigualdade na cidade. Até mesmo o website oficial da Autoridade para Recuperação da Favela [Slum Rehabilitation Authority (SRA)] aponta que “favelas têm constituído uma parte integral da paisagem urbana de Mumbai por várias décadas. Com o seu potencial para providenciar emprego para uma vasta multidão, a cidade atrai um grande número de pessoas. Muitas delas permanecem em colônias da favela devido à falta de melhor alternativa”.

Dharavi é uma das maiores favelas na Ásia e uma megafavela dessa megacidade. Ela é parte dos aproximadamente outros 6 milhões de habitantes de Mumbai, que também vivem em assentamentos informais ou áreas caracterizadas como ‘favelas’ (mcgm.gov.in). Esse espaço urbano é uma favela de 240 hectares, situada na Mumbai central, e abriga aproximadamente 1 milhão de pessoas; possui mais de 80 bairros, com densidades variando de 18.000 pessoas por quilometro quadrado até mais de 300.000 (sra.gov.in: 2014). Ela reúne algumas das mais lucrativas áreas, tais como o Complexo Bandra-Kurla (atualmente a principal região comercial em Mumbai), Sion, Mahin, Bandra, entre outras. Esse assentamento na periferia de Mumbai, que já foi isolado e negligenciado, tem agora se tornado uma cidade em si mesma; uma cidade dentro de uma cidade, com os residentes tão étnica e culturalmente diversos como a própria Índia (Sharma, 2000). O Relatório de Desenvolvimento Humano de Mumbai de 2010 sugere que as favelas ocupam 6 por cento do total da terra, acomodando aproximadamente 9 milhões de pessoas. As áreas adjacentes são caras e os espaços imobiliários valorizados, tal como o Complexo Bandra-Kurla. Enquanto a proximidade com várias estações ferroviárias, vias arteriais e autoestradas transforma o local em uma região atrativa, os obstáculos são a informação assimétrica e o poder financeiro dos residentes frente às construtoras e ao governo do estado.

A *Revista National Geographic* (Maio, 2007) descreveu Dharavi como “única entre as favelas”. E acrescentou: “um bairro bem no coração de Mumbai; mantém a atração emocional e histórica de um Harlem subcontinental – um centro de quilômetros quadrados de todas as coisas, geográfica, psicológica, espiritualmente”.

Uma característica única de Dharavi é que, ao contrário de outras partes de Mumbai, a maioria dos residentes vive e trabalha no próprio local. Esse espaço urbano cobiçado, portanto, proporciona habitat e emprego para a maioria dos moradores, ou seja, eles vivem e trabalham no mesmo espaço urbano. Despejo, demolição e remoção de favela: despejos fazem parte de um plano calculado para reaver terras valiosas para o desenvolvimento imobiliário. Desde o início do século 21, as cidades principais da Índia lançaram oficialmente, em escala sem precedentes, unidades de despejo, em meio ao compromisso de uma Índia urbana livre de favelas. (Nijman 2008). “Erradicação, limpeza e embelezamento de áreas urbanas é uma parte da estratégia neoliberal dos governos em toda a Índia, impelida e atraída por capital e investimento estrangeiro sob globalização. Estima-se que entre 300.000 e 450.000 pessoas foram despejadas em Mumbai entre Outubro de 2004 e Janeiro de 2005, com mais 200.000 enfrentando o deslocamento” (Bhide, 2009).

CENSO FAVELAS 2011.	FAVELA DE ACORDO COM O GOVERNO
A favela foi definida como uma área onde as moradias são inadequadas para habitação humana por razões de delapidação, superlotação, carência estrutural e de projeto de tais construções, ruas estreitas e sem estrutura, falta de ventilação, iluminação ou instalações sanitárias, ou qualquer combinação desses fatores que são prejudiciais para a segurança e a saúde.	O relatório do Governo da Índia (2010, p. 7) mudou sua definição de favela do Censo de 2001 para “‘um assentamento compacto de pelo menos 20 famílias, com uma coleção de cortiços mal construídos, sendo a maioria de natureza temporária, amontoados, normalmente com instalações sanitárias e de água potável inadequadas e em condições anti-higiênicas”.

Aplicando-se essa definição de favela a Dharavi, fica claro que Dharavi é uma favela, mas na realidade, essa favela ‘preciosa’ representa um espaço crucial para a ‘pobreza capital’ e seu empreendedorismo subalterno (Echanove e Srivastava, 2009; Roy, 2011).

Desde o início da década de 1990, reformas neoliberais mudaram a maneira de se perceber as favelas e os assentamentos. Políticas orientadas para o mercado são claramente visíveis nas questões relacionadas às favelas e seus moradores. Portanto, o termo ‘renovação da favela’ é empregado para reabilitar os moradores da favela, de modo que os ‘espaços’ da favela possam ser libertos de construtoras privadas para a reurbanização. É dentro desse contexto que este artigo deseja localizar o estudo de caso do Projeto de Reurbanização de Dharavi [Dharavi’s Redevelopment Project (DRP)].

O DRP ficou marcado como uma das melhores oportunidades urbanas do milênio para renovar o espaço urbano. O quadro seguinte mostra a trajetória da política urbana da favela na cidade de Mumbai.

POLÍTICAS DA FAVELA RELACIONADAS A DHARAVI E O PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DE DHARAVI [DRP] DE 1950 a 2004	
1950	O governo do Estado iniciou programas de erradicação de favelas.
1970	Em 1971, entretanto, a erradicação foi substituída pelo Programa de Melhoria da Favela. Os projetos de melhoria focalizavam o fornecimento de comodidades e infraestrutura básicas.
1980	O governo do estado, com o apoio do World Bank, introduziu duas novas importantes iniciativas de moradia: um programa de lugares e serviços e um Programa de Melhoria da Favela [SUP], baseados em uma política de melhoria do local por meio de legalização de posse. 1985 - O Projeto de Subvenção do Primeiro Ministro [PMGP] e o Plano de Reurbanização da Favela [SRD].

1990	1995 - Plano de Recuperação da Favela [SRS].
2000	Os moradores da favela cujos nomes apareceram na lista do eleitor a partir de 1º de Janeiro de 2000 e os então ocupantes das moradias eram elegíveis para a reabilitação. Cada família era alocada em uma casa autossuficiente, com aproximadamente 21 m2 de área acarpetada, sem custo.
2004	2004 - O Projeto de Reurbanização de Daravi [DRP] prometeu transformar o assentamento em um centro de cultura, negócios e conhecimento. Mehta criou a MM Project Consultants Pvt., uma entidade privada contratada pelo estado para dar suporte ao planejamento para o DRP.

O PROJETO DE REURBANIZAÇÃO DE DHARAVI: CONCEPÇÃO E CONDIÇÃO ATUAL

Concebido em 1995 por Mukesh Mehta, da M M Consultants, empresa sediada em Mumbai, o DRP deveria oferecer uma solução para a favela que seria benéfica para todos. Foi prometido aos moradores do local que eles receberiam uma moradia de 21m², livre de custo, em edifícios de vários andares, e as terras estavam para ser vendidas. Construtoras deveriam administrar os edifícios pelos primeiros 15 anos e, dos 223 hectares de Dharavi, 144 seriam reurbanizados (sra.gov.in).

Além disso, a instituição oficial/governamental – Autoridade para Recuperação da Favela [SRA] –, de acordo com fontes, acreditava que as construtoras fariam um total de Rs 14,004 crores (US\$ 2,210) do componente de venda do imóvel desenvolvido, trabalhando com um lucro de Rs 4,754 crores (US\$ 758). Mas especialistas afirmam que essa é uma subestimação grosseira. Os cálculos de Chandrasekhar Prabhu (ex-presidente da Autoridade para o Desenvolvimento da Área e Habitação de Maharashtra [MHADA]) mostraram que as construtoras fariam Rs 21.000 crores (US\$ 3.315 milhões!).

Houve um pequeno progresso no Projeto de Reurbanização de Dharavi [DRP] desde que ele começou em 2004. Todos os partidos importantes em Dharavi estão atualmente tentando superar uns aos outros por meio de promessas de reurbanização mais rápida, de casas maiores e de melhoria de instalações públicas e de unidades comerciais e industriais (Hindustan Times, 11 de Outubro de 2014).

Sob o DRP, a área total é dividida em cinco setores. Destes, o setor 5 é provido pela MHADA para reurbanização, onde atualmente um edifício está sob construção. Entretanto, nos outros 4 setores, o trabalho não progrediu, pois, após cancelar a participação de todos os proponentes globais, o governo ainda não decidiu como realizar a reurbanização. Os eleitores não estão felizes com meras promessas de casas maiores e começaram a exigir que construções ilegais, como mezaninos, sejam legalizadas (DRP 2014).

Liza Weinstein (2014) explica como o Programa de Urbanização da Favela [SRA] foi explorado pela máfia e conduziu à construção de estruturas de vários andares na periferia. A tragédia foi que o Governo de Estado e as autoridades municipais não possuíam recursos financeiros ou vontade política e estavam prontos para aprovar estruturas ilegais e se comprometer com o “livre empreendimento” gerado pela máfia, sem custo algum para eles. “Políticas integradas, fragmentação institucional e mobilização popular levantaram barreiras para esquemas potencialmente destrutivos e mantiveram moradores em um estado precário de estabilidade” (Weinstein, 2014).

O seguinte cronograma destaca brevemente a trajetória do DRP na Megacidade de Mumbai:

CRONOGRAMA DO DRP	
4 DE FEVEREIRO DE 2004	Projeto de Reurbanização de Dharavi planejado pelo governo de Estado.

1º DE JUNHO DE 2007	Proponentes globais foram convidados a expressar interesse pelo projeto de Dharavi. Dezenove consórcios foram selecionados depois do devido processo.
MARÇO DE 2009	Devido à desaceleração global, 5 proponentes se retiraram do processo, citando falta de clareza e atraso na implementação. A contagem dos proponentes se resume a quatorze.
7 DE JULHO DE 2009	Um comitê de especialistas ridiculariza o projeto de Dharavi e fornece informações adversas contra o consultor de projeto Mukesh Mehta. Chamou o plano de “apropriação sofisticada de terras”.
16 DE OUTUBRO DE 2009	Dos quatorze proponentes, apenas 7 submeteram o “Memorando de Entendimento” [MOU] que assinaram com seus parceiros estrangeiros. Isso garante que apenas 7 permanecem na disputa.
2 DE FEVEREIRO DE 2010	Um subcomitê de secretários recomendou que a reurbanização inteligente por setores fosse realizada em Dharavi.
21 DE MAIO DE 2011	O estado dá sinal verde para que a MHDA renove o setor 5.
3 DE JANEIRO DE 2012	O Ministro Chefe Prithiviraj Chavan anuncia a primeira fase do projeto de renovação, em que diz que a MHADA vai iniciar a renovação do setor 5.
24 DE DEZEMBRO DE 2014	O DRP está pendente há uma década devido à indecisão prolongada, aos protestos locais, às incertezas políticas, às diferenças com o planejamento arquitetônico e ao mercado desacelerado de imóveis, fazendo que proponentes previamente interessados saíssem do projeto.

PROBLEMAS ENFRENTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS (?)

- Quase uma década depois que o Projeto de Reurbanização de Dharavi [DRP] anunciou que Mumbai logo estaria livre de favelas, a promessa ainda está por ser concretizada.
- Preso entre imperativos de desenvolvimento neoliberais e globais, protestos locais pelo direito de ocupar e, mais importante, reivindicações para a cidade onde se viveu e trabalhou por um século, o governo colocou o projeto em certa espera, enquanto busca conciliar esses objetivos competitivos.
- Outra característica irônica visível é o fato de que alguns dos edifícios mais luxuosos de Mumbai (com piscinas nos apartamentos) estão em terras da favela e as famílias do local foram realocadas para um pequeno canto da região, em edifícios esqualidos. O falecido S S Tinaikar, em seu relatório submetido ao governo do estado em 2001, descreveu o plano da favela como “das construtoras, para as construtoras e pelas construtoras” (Bharucha, 2014). Esse é exatamente o tipo de receio que a maioria dos moradores de Dharavi também possui.
- Uma tendência perigosa é a rivalidade entre os grupos de construtoras se intrometer no espaço da favela. Muitas vezes, alega-se que algumas construtoras contratam capangas locais para pressionar os moradores da favela e conseguir seu consentimento para o projeto. Os regulamentos da Autoridade para Recuperação da Favela [SRA] de Mumbai demandam que qualquer construtora que tenha sucesso em conseguir o consentimento de 70 por cento de moradores reurbanizará a propriedade. Sob o plano de subsídio cruzado, a construtora tem que realocar famílias moradoras elegíveis em novos edifícios livres de custo. Como incentivo, a construtora pode explorar uma porção do local para construir edifícios luxuosos para venda no mercado aberto.

- Dharavi não é realmente uma favela. É um distrito comercial onde toda família possui um negócio. Qualquer projeto que não aborda a questão da subsistência está fadado ao insucesso. Subsistência é também um parâmetro crucial que parece ter sido marginalizado tanto pelas construtoras como pelo governo (Jamwal, 2007).
- O projeto tem sido acusado de levantamento seletivo errôneo, já que o Plano de Desenvolvimento [DP] refere-se a apenas 99 hectares de terra, enquanto que Dharavi possui 241 hectares.
- As necessidades de desenvolvimento de certos setores das comunidades que residem e trabalham em Dharavi não foram levadas em consideração, como, por exemplo, os oleiros e os curtidores.
- Em 23 de dezembro de 2014 (Times of India), o Departamento Anticorrupção procurou a permissão de alguns setores para conduzir um inquérito aberto contra 2 Diretores da SRA, durante o período de 2001 a 2007, acusando-os de irregularidades e ilegalidades em loteamentos no projeto. A partir disso, a realidade do imóvel é extremamente evidente.

MEDIDAS E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

1. O governo tem sempre abordado a questão da habitação por meio da sugestão de planos. Entretanto, vale a pena examinar ‘o que’ e ‘quem’ isso realmente promove, ou seja, pessoas, interesses imobiliários ou empresas construtoras? O teste verdadeiro de qualquer plano de reurbanização será medido pelas mudanças positivas que ele traz em condições sociais e ambientais.
2. Os governos devem reconhecer *moradores de favelas como cidadãos com direitos legítimos, como construtores da cidade e como parte da economia urbana produtiva*. Assim, ao invés de tratá-los como sujeitos ou expectadores do desenvolvimento urbano, é imperativo fatorar suas vozes, necessidades e reivindicações no projeto.

Há o reconhecimento das necessidades dos moradores de favela no processo de planejamento pela primeira vez no Plano de Desenvolvimento de Mumbai, 2014-34.

3. Isso certamente pede uma mudança para uma *abordagem baseada em direito*, especialmente em um momento em que há uma conexão para se apropriar da cidade, não para construí-la. O princípio do subsídio cruzado, Incentivos e Razão de Área Útil [Floor Space Index (FSI)], oferecido a empreendedores e construtoras para reurbanizar favelas, foram mais orientados para esses setores, ao invés de serem guiados para a habitação dos moradores do local.
4. É imperativo *nomear e culpar* os responsáveis, terminando seus contratos se descobertos corruptos, insensíveis, usando de táticas de intimidação para coagir a região e os moradores a aceitarem suas condições desarrazoadas.
5. *Garantir transparência* e romper a conexão profana que está sempre presente entre os políticos locais, burocratas, polícia, senhores de favelas e construtoras que funcionam como um *lobby*. Em direção a esse empreendimento, auditorias periódicas sobre a favela informariam tanto o governo como os pretendidos beneficiários sobre o progresso ou as armadilhas de qualquer projeto.
6. O governo deve reconhecer o *direito de ficar e trabalhar*, que também foi afirmado pela Suprema Corte, em 1985, como o *direito à vida e subsistência do pobre urbano*, dos moradores de favela, o que está interligado. Assim feito, suas lutas não serão reduzidas a um mero ato de negociação de espaço na cidade.
7. Também é crítico perceber que *comunidades de favela trabalham em grupos com atividades, trabalho e sistemas inter-relacionados*. Em outras palavras, eles têm posse compartilhada e confiança mútua. Políticas devem ser baseadas nesse modelo de operação em favelas e trabalhar em torno dele.

8. Reconhecer a *resiliência dos moradores da favela*, que sugere que eles têm capacidade para sobreviver, resistir, reagir, se adaptar e crescer, apesar de todo o estresse e tensão. Esse capital é crucial para se estabelecer parcerias significativas e fazer do projeto um sucesso.
9. O governo deve *desenvolver habitação temporária* para lidar com deslocamentos e reconstruções que estão relacionados com projetos de reurbanização. A abordagem decrescente do governo deve ser implementada juntamente com iniciativas desenvolvidas de baixo para cima.
10. *Assegurar coordenação institucional e planejamento integrado* para a clareza da política, seguida por facilidade na implementação, identificando as responsabilidades e os papéis desempenhados pelos diferentes atores envolvidos no projeto de reconstrução, o que requer apoio de todos.
11. Comprometimento construtivo com Organizações da Sociedade Civil, especialmente os grupos da Comunidade, a fim de sincronizar e fortalecer as parcerias. Unir os especialistas, investidores, pesquisadores e institutos de pesquisa para trocar informações e ideias.
12. Elaborar um prazo claro para a conclusão do projeto, tornando-se obrigatório completá-lo com a devida diligência. Mas também é aconselhável incluir, antes do início do projeto, convites para a entrada de diferentes investidores, ao invés de se obter uma reação impensada a ele depois de seu início.
13. Assegurar a continuidade do projeto e evitar a separação entre as políticas e o desenvolvimento eleitoral, levando em consideração que o planejamento intencional pode também ter suas consequências não intencionais.

14. Enfatizar a justiça distributiva e espacial, com uma visão de que todo indivíduo tem uma reivindicação legítima para a cidade como um projeto político, com acesso a habitats adequados e seguros, a meios de subsistência e a serviços básicos (Sudha Mohan, 2013).

15. A governança inclusiva torna-se um imperativo para a estrutura, e as políticas de mudança precisam refletir o direito da maioria que compõe toda a estrutura da cidade. Na verdade, a menos que a grande maioria tenha um “direito à cidade”, a governança, em toda sua glória, terá falhado (Mohan, 2013).

O direito à cidade diz respeito não apenas ao acesso às instalações públicas comuns, aos espaços públicos e aos recursos comuns de propriedade que atualmente constituem a cidade, mas também implica em um projeto político para abrir novos espaços públicos e políticos a todos, não importa qual é o poder econômico ou grupo social, ou, como Marcuse (2009, p. 185) corretamente apontou, “expor, propor e politizar as questões-chave podem nos aproximar de implementar isso de maneira correta”.

REFERÊNCIAS

Banerjee-Guha, S. (2002) Shifting Cities: Urban restructuring in Mumbai’ Economic and Political Weekly, Vol. 37, No. 2, p. 121 – 135.

Bharucha N, Times Of India, 10 August 2014

Bhide, A. (2009) ‘Shifting terrains of communities and community organization: reflections on organizing for housing rights in Mumbai’, Community Development Journal 44(3), pp. 367–381.

Bhowmik Sharit K, (2011) ‘Politics of Urban Space: ‘Citizens’ versus the Urban Working Class, Mumbai Reader 09, Mumbai, Urban Design Research Institute.73-86

Census of India (2011) <http://censusindia.gov.in/>

Davis Mike, (2006) Planet of Slums, London: Verso.

Development Plan for Greater Mumbai 2014-34 (2013), MCGM, Mumbai.

Dharavi Redevelopment Project (2013) Slum Rehabilitation Authority, Mumbai, Maharashtra State.

Echanove and Srivastava (2009) Taking the Slum Out of 'Slumdog', New York Times, February 21.

Friedmann, J. (1988) Life space and economic space: essays in Third World planning, New Brunswick, N.J.: Transaction Book.

Harvey David (2003), Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist city' Inhabitant', *GeoJournal* 58(2-3): 99-108.

Harvey David (2008), The Right to the City, *New Left Review*, Sept/Oct 2008, pp23-40

Harvey David, A Brief History of Neoliberalism, (Oxford: Oxford University Press, 2007), 19

<http://www.urbanindia.nic.in/urbanscene/levelofurbanisation/urblevel.htm>

https://www.maharashtra.gov.in/PDF/EcoSurvey_2013_Eng.pdf

<http://www.mcgm.gov.in>

<http://www.sra.gov.in>

Jamwal, Nidhi (2007) Dharavi's Real Estate Threat, Down to Earth November 20

Knox P, (1995) *Urban Social Geography: An Introduction*, Longman, Harlow, Essex.

Kunda A (1993) In the Name of the Urban Poor, New Delhi, Sage.

Lefebvre, Henri. (2009) State, Space, World: Selected Essays, edited by Neil Brenner and Stuart Elden, translated by Gerald Moore, Neil Brenner, and Stuart Elden. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Loukaitou-Sideris A, (1993), "Privatization of public open space' *Town Planning Review* 64(2) 139-167

Marcuse P, (2009) From critical urban theory to the right to the city, *City*, Volume 13, Issue 2-3, Special Issue: **Cities for People, not for Profit**.

Mohan Sudha. (2009) *Challenges of Globalisation in Urban Local Governance* in Sarangi Prakash and Hans Lofgren (Eds) Globalisation and Politics: Indo-Australian Perspectives, Social Sciences Press, New Delhi.

Mohan, Sudha. (2013) "Issues and Concerns of Urban Governance: Inequalities and the Right to the City" in J. Sandhu and G. Bal, (eds) *Urban Development and Governance*, Rawat Publications, Jaipur, New Delhi, Bangalore, 2013.

Nijman, J. (2008) 'Against the odds: slum rehabilitation in neoliberal Mumbai', *Cities* 25(2), pp. 73-85.

Perlman Janice, (2003) "The Metamorphosis of Marginality: Favelas in Rio de Janeiro 1969 - 2002 in Urban Informality, Ananya Roy and Nezar AlSayyad (eds), Lexington Books, pp 105-146.

Planning for Mumbai: 2014-34, (2014), Mumbai, Report by UDRI and Praja.034

Purcell Mark. (2002.) Excavating Lefebvre The right to the city and its urban politics of the inhabitant *GeoJournal* 58: 99–108

Purcell, M. (2003) 'Citizenship and the Right to the City: Re-imagining the Capitalist World Order, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 27.3, September 564-90

Ravallion Martin, Shaohua Chen and Prem Shangrula, (2007) New Evidence on the Urbanization of Global Poverty. World Bank Policy Research Working Paper Series. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=980817>

Report of the Committee of Slum Statistics/Census (2008), Government of India, Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation.

Robinson, J. (2002). Global and world cities: A view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 531–554.

Roy Ananya, (2011) Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism, *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. 35.2, March, 223-38.

Roy Ananya, (ed) (2003) Urban Informality: Transnational Perspectives From The Middle East, Latin America, And South Asia, Publisher: Lexington Books

Shaban Abdul, (2010) Mumbai Political Economy of Crime and Space, Orient Blackwan.

Sharma, K. (2000) Rediscovering Dharavi: Stories from Asia's Largest Slum. New Delhi: Penguin Books India.

You Nicholas, (2007) Sustainable for whom? The urban millennium and challenges for redefining the global development planning agenda *CITY*, VOL. 11, NO. pp.214 – 220

Weinstein L, (2014) The Durable Slum: Dharavi and the Right to Stay Put in Globalizing Mumbai, Orient BlackSwam and University of Minnesota Press.



DA MEGACIDADE À CIDADE FANTASMA: DIREITO
À CIDADE E O NÃO-DIREITO À NÃO-CIDADE NO
DESENVOLVIMENTO URBANO CHINÊS

Sérgio Veloso IRI/PUC-Rio, BRICS Policy Center
Pedro Maia IRI/PUC-Rio, BRICS Policy Center



INTRODUÇÃO

Já não é mais novidade que, nas últimas décadas, a China vem sustentando altas taxas de urbanização e que seu impressionante processo de crescimento econômico se deve, dentre outros fatores, a esse fenômeno. De acordo com a Agência Nacional de Estatísticas chinesa¹, 53,73% da população chinesa já vive em cidades. Além disso, de acordo com dados da ONU-Habitat, a China já conta com oito cidades com mais de 10 milhões de habitantes e centenas de cidades com mais de 1 milhão (UN-HABITAT, 2013).

O que chama atenção nesse amplo processo de urbanização, entretanto, não é somente o constante aparecimento de novas megacidades com milhões de habitantes – trazendo novos e gigantescos desafios para todo o globo, uma vez que as consequências ambientais desse crescimento vertiginoso não se restringem aos limites das cidades ou mesmo ao território chinês – mas o contraste entre esses grandes centros, com uma economia cada vez mais maior, pujante e dinâmica, e o aparecimento das chamadas *cidades fantasmas* (ALASTAIR, 2012; HONG, 2014).

Nesse capítulo, abordaremos dois casos simbólicos e contrastantes: a municipalidade de Chongqing, que sustenta a mais alta taxa de crescimento econômico e populacional entre todas as cidades chinesas, e a cidade de Ordos, a mais emblemática e discutida das *cidades fantasmas*. O argumento que apresentaremos é que enquanto o caso de Chongqing pode ser compreendido como um esforço do Estado chinês para tornar a cidade um direito a uma porção cada vez maior de sua população, por meio de uma estratégia denominada de *terceira mão* (HUANG, 2011; LAFARGUETTE, 2011), o caso de Ordos pode ser interpretado como uma espécie de *não-direito à não-cidade*, na qual a lógica do espaço urbano enquanto um espaço de direitos é subjugada à lógica da especulação como mecanismo para atração de capital e crescimento econômico.

¹ http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201402/t20140224_515103.html (último acesso 12/01/2015)

O capítulo está estruturado da seguinte maneira. Na primeira parte, faremos uma breve discussão sobre direito à cidade e especulação, na lógica da agenda neoliberal para atração de capital, como modelos contrastantes de desenvolvimento urbano. Na segunda parte faremos um breve estudo de caso comparando as experiências de desenvolvimento urbano das cidades chinesa de Chongqing e Ordos. Por fim, buscaremos reforçar aquilo que o contraste entre o caso de Chongqing e Ordos deixa bastante claro: a importância fundamental da coexistência e do equilíbrio entre medidas que assegurem o espaço urbano enquanto um espaço de direitos e medidas que proporcionem aumento dos fluxos de capital como forma de crescimento econômico e fortalecimento de um ambiente de mercado acessível a todos.

DIREITO À CIDADE E ESPECULAÇÃO COMO MODELOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Enquanto espaço dinâmico de acumulação e mobilidade, cidades são atravessadas por múltiplos interesses, desejos e objetivos que alimentam agendas e balizam variadas formas de interações e articulações socioespaciais. Uma vez que, por razões da física, dois corpos não ocupam um mesmo espaço, interações conflitantes e antagônicas podem acarretar em dinâmicas de disputa pelo uso do espaço, disputas essas cujos resultados remetem diretamente à força, recursos e capacidades dos atores envolvidos. Dito de outra forma, o uso do espaço urbano, da terra, da propriedade e da moradia é, devido a natureza densa e dinâmica da cidade, objeto de disputas atravessadas por relações de força e de poder.

Na lógica do direito à cidade, o uso da terra é um elemento fundamental para a consolidação da cidade enquanto um espaço de direitos e de cidadania pautado pela busca constante da igualdade social. Condições de moradias adequadas para toda a população urbana caracteriza-se, portanto, como um dos pontos mais fundamentais que emergem da noção do direito à cidade.

No entanto, dada a atual predominância do credo neoliberal como lógica hegemônica para processos de desenvolvimento e transformação urbana (HARVEY, 2005; HACKWORTH, 2007), políticas públicas para moradia são cada vez mais pautadas

pela noção de resiliência – que, ao contrário da noção do direito à cidade, parte do princípio de que moradia não é, necessariamente, um direito coletivo que deve ser assegurado pelo poder público, mas sim uma conquista individual – e por mecanismos de especulação – que faz com que o espaço urbano seja compreendido unicamente como um espaço propício para o lucro e não como um espaço de direitos.

Dois são os resultados dessa soma entre resiliência e especulação. Por um lado, há o aprofundamento das assimetrias de poder entre corporações, investidores e empreiteiras, nacionais e transnacionais, que enxergam o espaço urbano como um grande mercado propício para atividades lucrativas, e a população comum, atravessada pelos interesses das grandes corporações e que não possui, necessariamente, os mesmos recursos para fazer valer seus interesses ou mesmo para defender-se.

Por outro lado, há a potencialização de processos de gentrificação, que diz respeito à criação de bolsões de riqueza em meio a pobreza, ou a processos de revitalização de regiões degradadas e precarizadas, baseados, porém, não na melhoria das condições de vida da população que tradicionalmente ocupa esse espaço, mas na substituição dessa população por outra, de maior poder aquisitivo. Uma das principais e generalizadas consequências da gentrificação é o aumento de casos de remoções, despejo e deslocamento e a criação de novos bolsões de pobreza e precariedade em outras regiões da cidade (HACKWORTH, 2007; HARVEY, 2008; BRENNER e ET AL, 2012).

No que diz respeito aos BRICS, processos de desenvolvimento e transformação urbana de cunho neoliberal foram fundamentais para os índices de crescimento econômico alcançados na primeira década do século corrente, abrindo caminho para a sinergia que possibilitou a aproximação e coordenação desses cinco países. Como tentamos demonstrar por meio da categoria de análise *idades-BRICS* (BOCAYUVA e VELOSO, 2011; VELOSO e JOBIM, 2013; VELOSO, 2014), o recente crescimento econômico de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul foi possibilitado, entre outros fatores, pelo fortalecimento da agenda neoliberal de atração de capital para o desenvolvimento e transformação do espaço urbano, cujo objetivo primordial é fazer da cidade um espaço adequado para fluxos de capital, local e global, transformando-o em uma plataforma para crescimento econômico.

O modelo de desenvolvimento pautado na lógica da atração de capital, ainda que predominante nos BRICS, não é, todavia, o único a desempenhar papel central nas estratégias de desenvolvimento urbano nas *idades-BRICS*. De maneiras diversas e, em geral, atreladas a estratégias de resistência ao avanço da agenda da atração de capital, mas também presente, ainda que de forma geralmente periférica, nas agendas estatais, a noção do direito à cidade alimenta contra-agendas para desenvolvimento urbano.

Por meio da categoria de *idades-BRICS*, o projeto BRICS-Urbe do BRICS Policy Center vem procurando sublinhar a coexistência – não necessariamente equilibrada – desses dois modelos conflitantes, principalmente no que diz respeito a atuação do Estado enquanto um agente fundamental para o desenvolvimento das cidades. No bojo do desenvolvimentismo estatal, que atravessa os BRICS como paradigma comum aos cinco países, o Estado consolida-se como um agente fundamental para o desenvolvimento de suas cidades, ainda que fortemente atravessada pela lógica neoliberal da busca por fluxos de capital.

Ainda buscando aprofundar a compreensão da coexistência desses dois modelos de desenvolvimento urbano e a função do Estado enquanto agente desenvolvimentista, na seção seguinte faremos uma breve análise comparada de dois casos emblemáticos do desenvolvimento urbano chinês, a megacidade Chongqing e a cidade fantasma Ordos, de modo a aprofundar nossa compreensão sobre como *direito à cidade* e atração de capital podem acarretar em modelos de cidade contrastantes no que diz respeito à moradia como política pública. De um lado, temos uma megacidade de 30 milhões de habitantes atravessada por política de moradia, controlada diretamente pelo Estado chinês, voltada para a promoção da moradia social, ao mesmo tempo em que é igualmente atravessada por políticas de atração de capital e fortalecimento da capacidade de empreendedorismo de sua população. Do outro, temos uma cidade fantasma, praticamente inabitada, atravessada por políticas de especulação do preço da terra cujo objetivo é o crescimento do Produto Interno Bruto.

DE CHONGQING A ORDOS: DA MEGACIDADE À CIDADE FANTASMA

Com aproximadamente 3000 anos de história, a cidade de Chongqing, antiga capital do reino ancestral de *Ba*, fora destruída e reconstruída inúmeras vezes ao longo de seus três milênios de existência. Na sua história recente, em 1937, depois da queda de Nanquim, por ocasião da Segunda Guerra Sino-Japonesa, Chongqing foi alçada a posição de capital provisória da China (HAN e WANG, 2001). Em 1997, Chongqing tornou-se uma das quatro municipalidades controlada diretamente pelo governo central chinês, o que representa um marco no processo de crescimento e desenvolvimento econômico tanto da cidade, quanto do país como um todo. Em contraste com as três outras municipalidades – Shanghai, Tianjin e Pequim –, que se encontram próxima a costa leste do país, a cidade de Chongqing se destaca por ser um enclave situado na região oeste chinesa, longe da costa, em um ponto estratégico do rio Yangtzé. Por essa razão, Chongqing é um importante instrumento para as estratégias desenvolvimentista da China, uma vez que leva a força e a pujança de sua economia para o oeste, que, historicamente, sustenta taxas de desenvolvimento menores do que as da já desenvolvida costa leste.

Alguns autores, como Huang (2011) e Lafarguette (2011), denominam o modelo de desenvolvimento de Chongqing como de *terceira mão*, uma forma de desenvolvimentismo no qual o Estado assume o controle de empresas com dívidas e em situação fiscal vulnerável e as prepara para serem mais competitivas e lucrativas em um ambiente de mercado, fazendo, posteriormente, uso de seus lucros para a promoção de equidade social e desenvolvimento infraestrutural urbano, principalmente no que diz respeito à moradia. Segundo Huang, a *terceira mão* seria uma abordagem entre a *mão invisível* de Adam Smith (1983) e a predominância e controle total do Estado no funcionamento da economia:

The third hand (...) is used to distinguish Chongqing’s approach from Adam Smith’s “invisible hand” and the state’s “visible hand”. Smith’s invisible hand is predicated on private ownership, division of labor, and competition, holding that the market

is self-regulating and will achieve the optimal allocation of resources. As for the second hand, we can conceptualize it as different varieties of state interventions in the market economy, including supervision and regulation of the market, macroeconomic adjustments, and provisions of public services and social welfare. (...). Chongqing’s “third hand” is different and, while coexisting with the other two hands, also represents a fundamental challenge to them. (HUANG, 2011, p. 578)

Por meio dessa abordagem, o Estado chinês consegue angariar recursos para promover o desenvolvimento social e infraestrutural² da região de Chongqing através de reforma agrária, construção em larga escala de moradias sociais e distribuição maciça de *hukou* urbano³ (LAFARGUETTE, 2011; GOMI, 2013).

A reforma agrária, que tem como objetivo aumentar a produtividade de áreas rurais, ao mesmo tempo em que proporciona fluxos migratórios para áreas urbanas, é possibilitada por um sistema de crédito denominado *Dipiao*, a partir do qual empreendedores e investidores urbanos adquirem permissão para investirem nas cidades ao mesmo tempo em que asseguram o incremento da produtividade rural (GREEN, 2010; LAFARGUETTE, 2011). Uma das primeiras medidas impostas após a conversão de Chongqing em municipalidade controlada diretamente pelo governo central foi a criação de uma quota mínima de área

2 Por meio do lucro de empresas estatizadas, o governo chinês investiu em CHongqing, no período de 2006 a 2011, uma média de 30 bilhões de Yuan a cada ano no desenvolvimento de uma malha de infraestrutura de mobilidade urbana. Como resultado, em 2011, segundo dados de Huang (2011), haviam 2000 quilômetros de vias expressas, 5000 quilômetros de vias expressas elevadas, 20 pontes e 150 quilômetros de metrô e Veículos Leves sobre Trilhos.

3 De acordo com o relatório *National Migrant Workers in 2012*, o total de trabalhadores que migraram para centros urbanos chegou a 260 milhões em 2012, um aumento de 3,9% em relação ao ano anterior. Esses trabalhadores representam 19% do total da população nacional.

cultivável para cada residência rural. O pequeno agricultor, uma vez obrigado a aumentar a produtividade de sua propriedade, encontra-se motivado a vender parte de sua terra para grandes empreendedores com planos de investimento em zonas urbanas. O empreendedor, por sua vez, é constrangido a comprar e manter porções de terras rurais produtivas para poder investir na cidade. O resultado desse sistema é uma sustentável migração de moradores rurais para centros urbanos, o aumento da produtividade rural e a criação de um contingente de mão-de-obra barata a ser usado pelos grandes empreendedores urbanos.

Alinhada à reforma agrária e ao deslocamento da população rural para as zonas urbanas de Chongqing está a construção e oferta de moradias sociais. Sob total controle do governo central, e como previsto no Plano Diretor 1996-2020 de Chongqing, pretende-se, em um período de dez anos, entre 2010 e 2020, construir um total de 40 milhões de metros quadrados de moradias sociais a serem distribuídas para a população migrante através de um processo de locação igualmente controlado pelo governo central. Segundo Lafarguette (2011), os aluguéis dessas moradias são, em média, 40% mais baixo que o preço de mercado praticado em outras regiões do país. Segundo o Plano Diretor, as moradias são destinadas para pessoas com uma renda de até 2000 yuan ou para casais com renda de até 3000 yuan mensais, aproximadamente 320 e 485 dólares. Ao manter o controle direto da construção e distribuição das moradias sociais, o governo chinês busca dirimir qualquer possibilidade de especulação imobiliária.

Por sua vez, a reforma do sistema de *hukou*, que confere permissão para processos de migração interno e segrega os cidadãos entre rurais e urbanos, conferindo a cada tipo direitos e benefícios específicos, é elemento central da estratégia de desenvolvimento da municipalidade de Chongqing (LAFARGUETTE, 2011; GOMI, 2013). O objetivo dessa reforma, segundo Gomi (2013), é aumentar a taxa de cidadãos urbanos em 60% até 2020, ano que encerra a vigência do Plano Diretor atual. Ao basear-se em uma lógica de cidadania específica, o sistema de *hukou* remete a uma percepção de cidade como um espaço privilegiado de direitos e benefícios. Ao receber a permissão para residir nas cidades, os cidadãos passam a ter direito a benefícios oferecidos exclusivamente para as cidades, como seguro social, sistema de saúde, educação e moradia.

Há ainda dois aspectos centrais da estratégia de desenvolvimento de Chongqing: a atração de capital internacional e a criação de um ambiente de mercado propício para pequenos negócios, no qual cada cidadão pode utilizar de sua própria capacidade empreendedora para prover para si mesmo. No que diz respeito a atração de capital internacional, a abordagem de Chongqing não se diferencia tanto assim de outras abordagens de desenvolvimento urbano na China ou em outros países BRICS. Segundo Huang (2011), a lógica da atração por capital internacional baseia-se na busca por empresas capazes de alavancar desenvolvimento por meio de atividades manufatureiras de grande valor agregado e tecnológico, as chamadas *dragon head enterprises* (HUANG, 2011, p. 571). Entre as que mais se destacam em Chongqing estão Hewlett Packard, a maior produtora de computadores portáteis do mundo, a Foxconn, de Taiwan, que fabrica componentes para os dispositivos da Apple, a BASF, empresa alemã de produtos químicos, e a Chang'an Automobile Company, empresa automobilística chinesa ligada a americana Ford.

Em 2013, de acordo com o *Chongqing Statistical Yearbook 2013*⁴, Chongqing teve seu Produto Interno Bruto - PIB acrescido em 12,4%, crescimento menor do que os 13,6% de 2012, mas ainda assim maior do que os 7,5% de crescimento do PIB nacional chinês em 2013. Ainda em 2013, a população de toda a municipalidade, incluindo as zonas rurais e urbanas, chegou a impressionantes 30 milhões, sendo 9 milhões concentrados na zona central de Chongqing. Estima-se que uma média de 1300 pessoas migram para as zonas urbanas diariamente, equivalendo a um crescimento de, aproximadamente, 400 mil novas pessoas vivendo nas zonas urbanas da municipalidade de Chongqing a cada ano.

Esse fluxo migratório faz com que um número suficiente de trabalhadores, a um custo muito menor do que em países ocidentais de economia mais desenvolvida, esteja a disposição das *dragon head enterprises*. No entanto, o contingente populacional é maior do que as grandes empresas conseguem assimilar. Como forma de suprir essa lacuna entre a quantidade de trabalho e a oferta de trabalhadores, o governo central estimula seus cidadãos a

4 <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/Fast-Facts/CHONGQING-MUNICIPALITY/ff/en/1/1X000000/1X06BPV2.htm> (último acesso 12/01/2015)

utilizarem de sua capacidade empreendedora para prover para si mesmo. Para tal, criou um ambiente de mercado no qual pequenos negócios são estimulados e facilitados.

Diferente de países ocidentais, que regulam os pequenos negócios, por meio de padrões de higiene e taxas e por agências reguladoras, em Chongqing todos podem simplesmente, e literalmente, montar uma barraquinha e vender comida feita na hora. Não há qualquer controle de higiene ou agência reguladora para cobrar nota fiscal do produto ou conferir se o que está sendo vendido se adequa a padrões específicos. Em uma economia cuja renda média é de aproximadamente 24 mil yuan por ano, aproximadamente 3000 dólares, esse tipo de empreendimento livre torna-se um elemento de vital importância, uma vez que faz com que o setor de serviços seja barateado e acessível a uma população de baixa renda média.

Ainda que atravessado pelo autoritarismo do governo central chinês, que cria um cenário de urbanização inevitável, o caso de Chongqing pode ser interpretado como uma expansão do *direito à cidade* por meio da mediação e agência direta do Estado. A expansão do sistema do *hukou* urbano indica, em última instância, que mais cidadãos estão recebendo benefícios como seguro social, atendimento de saúde, moradia e educação. Benefícios esses que, na lógica chinesa, estão atrelados a uma espécie de estilo de vida urbano. Faz-se necessário afirmar, obviamente, que a expansão dessa oferta de direitos está intrinsecamente atrelado a uma estratégia de aumento da capacidade de consumo interno e da transformação do espaço urbano em espaço atraente para fluxos de capital, fato este que também faz parte de um estilo de vida urbano.

O modelo de Chongqing, parece razoável argumentar, mistura agendas do *direito à cidade* com a da atração de capital e do consumo interno, na qual o Estado, como mediador e agente de um processo de desenvolvimento e crescimento urbano imposto, assegura o acesso a direitos básicos e fundamentais a um número crescente de sua população, ao mesmo tempo em que busca atrair capital internacional e potencializar o consumo. O modelo da *terceira mão*, portanto, parece não abandonar por completo a lógica da *primeira mão* de Adam Smith (1983). Pelo contrário, faz uso franco dessa lógica ao possibilitar e facilitar um ambiente de pequenos negócios praticamente sem

regulamentação e exigência de padrões limitadores, e de grandes fluxos de capital por meio da atração de grandes corporações transnacionais, as *dragon head enterprises*.

O problema, no entanto, com o que parece ser um modelo interessante de desenvolvimento e crescimento urbano é que o caso de Chongqing é uma exceção em um país atravessado pela lógica da exceção e do segregacionismo. O sistema *hukou*, ainda que enfatize a cidade enquanto um espaço de direitos, parte de uma premissa segregacionista, no qual a universalidade dos direitos é aplicada a um número limitado de pessoas que *recebem* o direito de viver nas cidades.

De maneira geral, e incluindo o modelo de Chongqing, as estratégias de desenvolvimento urbano na China miram, principalmente, no crescimento do PIB urbano por meio de processos de reforma na propriedade e no valor da terra. No caso específico de Chongqing, o modelo foi capaz de gerar crescimento econômico ao mesmo tempo em que fortalece a dupla lógica de cidade enquanto espaço de direito e de fluxo de capital e empreendedorismo, uma vez que a busca pelo crescimento econômico é equilibrada frente a uma política de promoção de moradias sociais.

O mesmo não pode ser dito, todavia, sobre outros modelos de desenvolvimento urbano na China. Segundo relatório do Banco Mundial sobre a urbanização chinesa, ainda que o modelo chinês seja capaz de gerar megacidades dinâmicas e pujantes, há uma contraparte bastante contrastante:

The existing urbanization model has relied heavily on land conversion and land financing, and on production-based derivative taxation, which has caused urban sprawl and, on occasion, *ghost towns* and wasteful development of industrial parks and real estate. (WORLD BANK, 2014, p. 371) (itálico nosso)

Em comparação com o caso de Chongqing, o fenômeno das *idades fantasmas* chama a atenção por um fator bastante específico: essas cidades contam com uma infraestrutura consolidada, com rodovias, hospitais, centros comerciais, bibliotecas, escolas, universidades e até, em alguns casos, metrô, mas boa parte de seus prédios estão vazios ou incompletos, pois simplesmente faltam pessoas para ocupá-los, o que, sendo a China o país com a maior população de todo o mundo, é um paradoxo.

O caso mais emblemático dessas *idades fantasmas* talvez seja a cidade de Ordos⁵, cidade localizada na região autônoma da Mongólia Interior, que conta com uma modesta e, para os padrões chineses, surpreende população de 30 mil pessoas e, segundo estimativa, com um total de 70% de seus prédios vazios ou inacabados (CAIXIN, 2012). Segundo Hong (2014), Ordos, que fora uma das regiões mais ricas em carvão de toda China, é um caso clássico de economia baseada em recurso não-renovável que não soube se reorganizar após o fim das reservas de carvão:

The overreliance on its mining industry when it could have diversified its local economy and developed the manufacturing and service industries to create more job opportunities is a contributing factor. Limited employment opportunities outside the coal mining industry and poor public services have discouraged migration to Ordos. Ordos experienced fast economic growth in the past due to the strong domestic demand for coal. As Ordos holds one-sixth of the nation’s coal reserves, China’s rapid industrialization process had boosted Ordos’ coal mining industry and helped to create a local economic boom before 2011. Ordos was even ranked one of the richest cities in China in terms of per capita GRP (gross regional product) then. (HONG, 2014, p. 34)

5 De acordo com Hong (2014), além de Ordos, Qingshuihe, Bayannur, Erenhot, Xinyang, Hebi, Yingkou, Changzhou, Dantu, Shiyan e Chenggong são outras cidades chinesas que podem receber o título de *idades fantasmas*.

No entanto, há outros fatores igualmente, ou ainda mais determinantes para explicar o caso de Ordos do que o fim das reservas de carvão. Em especial, é importante compreender, ainda segundo Hong (2014), o papel do governo local e da busca pelo crescimento do PIB por meio da especulação e investimentos em infraestrutura urbana e na valorização da terra:

To the local governments, the acceleration of the urbanization process means more investment in infrastructure and housing construction. Prompted by the state’s urbanization push, the local authorities have rushed to invest in building new cities and towns. The state’s reliance on the development of the real estate sector to boost economic growth inevitably leads to excessive housing supply. According to IMF’s (International Monetary Fund) estimations in 2013, real estate investment made up 12.5% of GDP in China in 2012. In China, the overemphasis on urban infrastructure investment comes at the expense of basic social services provision (e.g. health care and education), job opportunities and decent living conditions. (...) Land-centered urbanization is rooted in local GDPism, which in turn results in aggressive developmentalism and excessive investment among local governments as officials’ promotion is linked to local GDP growth. Key local government officials such as mayors have strong incentives to boost GDP growth figures during their tenure in the given locality. GDPism is deeply rooted in their mentality. City building and massive infrastructure constructions are important means to achieving this. So is investment in real estate projects. (HONG, 2014, p. 35-36)

Ordos, em contraste com Chongqing, não é uma municipalidade controlada diretamente pelo governo central e seu modelo de desenvolvimento econômico não se pauta na lógica da *terceira mão* (HUANG, 2011; LAFARGUETTE, 2011), pelo contrário, está diretamente atrelada as ambições e limitações do governo local.

Uma vez que não conta diretamente com a intervenção do governo central, governos locais, aprisionados pela busca do crescimento do PIB por meio de investimentos em infraestrutura, se veem compelidos a lançarem mão de empréstimos de bancos públicos e privados, o que faz com que o nível da dívida pública desses locais seja maior do que a média nacional. Segundo relatório do Banco Mundial (2014):

Local government debt has become a key issue. To attract investment and jobs, local governments have heavily invested in infrastructure. Despite strict limits on local government borrowing in the Budget Law, local governments have used urban development and infrastructure corporations (UDICs) and local government financing vehicles (LGFVs) to raise financing for infrastructure development. According to the 2013 audit by the National Audit Office, at end-June 2013, local governments' direct debt amounted to RMB 10.89 trillion, local government guarantees RMB 2.67 trillion, and other local government contingent debt RMB 4.34 trillion. If only explicit debt is taken into account, China's general government debt-to- GDP ratio at the end of 2012 was 36.7 percent, very modest by comparison with OECD countries. If all contingent debts are included, the debt-to-GDP ratio would be 53.5 percent, still modest by international comparison, more so if one considers that China's government also owns considerable assets, such as state-owned enterprises. While the level of debt stock is manageable, the growth of local government debts, at a yearly rate of around 20 percent in 2010–13, is a major concern, and some subnational governments may be overindebted. (WORLD BANK, 2014, p. 9)

Mas ainda resta uma questão central sobre o fenômeno das *ciudades fantasmas*: por que elas são vazias? A rápida expansão da economia chinesa fez com que a renda média da população urbana crescesse consideravelmente, aumentando a demanda por bens de consumo e por propriedade, seja residencial ou comercial, fazendo com que o preço da terra e das propriedades subisse acima da renda média nacional (WORLD BANK, 2014). Assim, alguns

autores apontam para a existência de uma bolha imobiliária que limita o acesso de boa parte da população chinesa a um mercado imobiliário supervalorizado (YAO, LUO e WANG, 2014).

No caso de Ordos, e outras *ciudades fantasmas*, a estratégia de crescimento do PIB esteve diretamente atrelada a valorização da terra, fazendo com que o mercado imobiliário fosse invadido por grandes empreendedores e o preço da propriedade subisse ainda mais, se comparado a grandes centros como Pequim ou Shanghai. Construiu-se toda uma infraestrutura na esperança de que a cidade fosse vendida, gerando renda para cobrir o investimento da iniciativa privada e pagar as dívidas do governo local. O que, aparentemente, não se levou em consideração foi que a maior parte da população não teria recursos para entrar em um mercado tão sobrevalorizado.

Em contraste com o interessante caso de Chongqing, que, ainda que atravessado pelo autoritarismo do governo central chinês, é uma clara tentativa de expandir a cidade enquanto um espaço de direitos, ao mesmo tempo em que se fortalece a lógica liberal da resiliência e da atração de capital, o caso das *ciudades fantasmas* pode ser compreendido como uma espécie de *não-direito à não-cidade*. Dada a predominância da lógica do crescimento do PIB por meio de investimentos em infraestrutura, a ideia de cidade é reduzida somente ao seu arcabouço infraestrutural, ou seja, ao seu conjunto de prédios, ruas, avenidas e equipamentos.

Na lógica do *direito à cidade*, a infraestrutura seria uma decorrência das relações, sendo sua forma um reflexo direto do cotidiano dessas relações. No caso das *ciudades fantasmas* a cidade é um mero instrumento para crescimento econômico, é uma *não-cidade*, pois carece da substância mais fundamental para que cidades sejam, de fato, cidades. Nas *ciudades fantasmas* faltam seres humanos. Mais do que um emblema de uma estratégia de desenvolvimento urbano fracassada, que se mostrou incapaz de equilibrar, ainda que precariamente, a necessária lógica do direito à cidade com políticas que promovam

a expansão de fluxos de capital, as *idades fantasmas* chinesas são um emblema do esquecimento de que cidades são espaços essencialmente humanos e que, assim sendo, dependem necessariamente da presença de pessoas para que possam ser, de fato, cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contraste entre a interessante experiência de Chongqing e o fracasso de Ordos demonstra que a conversão da cidade em instrumento para estratégias de crescimento econômico pode levar a caminhos distintos. Gostaríamos de argumentar que o que informa cada um desses caminhos é a dosagem e o equilíbrio entre a lógica neoliberal da busca por fluxos de capital e a do direito à cidade. No caso de Chongqing, ainda que a cidade, diretamente controlada pelo governo central, tenha sido instrumentalizada e convertida em um espaço de circulação de capital, por meio do fortalecimento do mercado interno e da atração de grandes empresas estrangeiras, e em vetor para o crescimento econômico chinês, a lógica do direito – ainda que seja, no caso específico da China e seu sistema *hukou*, desprovida de seu caráter universal e atravessada pelo segregacionismo entre cidadãos urbanos e rurais – não foi abandonada, pelo contrário foi expandida. O modelo da *terceira via* (LAFARGUETTE, 2011; HUANG, 2011) sublinha a função do Estado como provedor de redes de proteção mínima para seus cidadãos ao mesmo tempo em que informa áreas estratégicas na qual o Estado pode se afastar ou se diminuir, abrindo caminho para atividades mais próximas da *mão invisível* de Adam Smith (1983). Resiliência e direitos, Estado e mercado dividem o mesmo espaço em Chongqing.

No caso de Ordos, ao contrário, há um total abandono da lógica do direito. A cidade é reduzida ao conjunto de seus prédios e avenidas que se mantém vazias, abandonadas, desprovidas de pessoas. Nesse caso, a mera instrumentalização do espaço urbano como um vetor para crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura não foi acompanhada por nenhuma política que assegurasse qualquer tipo de acesso de cidadãos a moradia, um dos direitos mais basilares da vida urbana.

Por essa razão, concluímos esse texto argumentando que a razão universal dos direitos não deve ser renunciada em prol do crescimento vertiginoso, e não sustentável, do Produto

Interno Bruto. Ainda que atravessada pela lógica neoliberal da circulação de capital, a cidade, por sua natureza inerentemente humana, não pode ser desprovida de mecanismos e políticas públicas que assegurem-na como um espaço de direitos, sob o risco de fazer com que se falte o principal elemento que faz com que cidades sejam cidades, pessoas.

REFERÊNCIAS

ALASTAIR, D. Ghost Towns. **The Architectural Review**, v. 232, n. 1387, p. 33, 2012.

BOCAYUVA, P. C. C.; VELOSO, S. Cidades-BRICS e o Fenômeno Urbano Global. **Carta Internacional**, v. 6, n. 2, p. 55 - 75, jul - dez 2011.

BRENNER, N.; ET AL. Cities for People, Not for Profit. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. **Cities for People, Not for Profit**: citical urban theory and the right to the city. London: Routledge, 2012.

CAIXIN. Tall Order in Ordos: giving a ghost city life, 30 August 2012.

GOMI, Y. Reform of Chongqing Houkou system: Will it help stimulate domestic demand? **Newsletter**, v. 26, 2013.

GREEN, S. **China - Chongqing Experimental Land Reforms, Part 2**. Standard Chartered. [S.l.]. 2010.

GREGORY, D.; ET AL. **The Dictionary of Human Geography**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

HACKWORTH, J. **The Neoliberal City**: Governance, ideology and development in American urbanism. New York: Cornell University Press, 2007.

HAN, S. S.; WANG, Y. City Profile: Chongqing. **Cities**, v. 18, n. 2, p. 115 - 125, 2001.

HARVEY, D. Do Administrativo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. The Right to the City. **New Left Review**, 53, 2008. 23 - 40.

HONG, Y. China's "Ghost Cities". **East Asia Policy**, v. 06, p. 33 - 43, 2014.

HUANG, P. C. C. Chongqing: Equitable Development Driven by a "Third Hand"? **Modern China**, v. 37, n. 6, p. 569 - 622, 2011.

LAFARGUETTE, R. Chongqing: Model for a new Economical and Social Policy? **China Perspectives**, v. 4, 2011.

SMITH, A. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

UN-HABITAT. **The State of China's Cities 2012/2013**. United Nations. [S.l.]. 2013.

VELOSO, S. BRICS-Cities and the Issue of Social Mobility: Attraction of Capital and the Right to the City. In: BAUMANN, R. C.; GREGOL, T. **VI BRICS Academic Forum**. Brasília: IPEA, 2014.

VELOSO, S.; JOBIM, A. Parceria Público-Privada e a Agenda de Atratividade de Capital nas Cidades-BRICS. In: VELOSO, S.; ABDENUR, A. E.; ESTEVES, P. **As Cidades e os BRICS**: Análises comparadas e estudos de caso sobre desenvolvimento urbano nos BRICS. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2013. p. 47 - 62.

WORLD BANK. **Urban China: Toward Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization**. The World Bank. [S.l.]. 2014.

YAO, S.; LUO, D.; WANG, J. Housing Development and Urbanization in China. **The World Economy**, 2014.



DIREITO À CIDADE E ESPAÇOS PÚBLICOS:
REVITALIZAÇÃO DO CENTRO NA CAPITAL DA
ÁFRICA DO SUL

Geci Karuri-Sebina South African Cities Network, África do Sul
Olga Koma South African Cities Network, África do Sul



INTRODUÇÃO

A noção do direito à cidade tem como objetivo a criação de uma agenda alternativa de desenvolvimento urbano que aborde, de maneira mais efetiva, os problemas da desigualdade e precariedade urbanas. Integrar o direito à cidade em agendas políticas requer uma gama de considerações, e, entre as quais, está a criação e expansão do espaço público, que é o assunto deste artigo.

Evelyn Ruppert (2006) apresenta um caso forte para “o papel da cidade como um lugar de avanço do multiculturalismo, da integração e da coesão socioculturais” e discute os cruciais “valores de uso ou interesses públicos de espaço em uma democracia” (p.12). Entretanto, ela também argumenta que regimes reguladores (incluindo práticas como leis, regulamentos, projeto urbano, fiscalização e policiamento) vêm reconfigurando as liberdades e os direitos para o espaço em maneiras que garantam ou neguem as possibilidades de realização ou de sustentação de espaços públicos vibrantes e democráticos (p.5).

Ao explorar como essa questão está se exaurindo em contextos reais, o caso do programa de Revitalização do Centro de Tshwane, na África do Sul, é considerado. A cidade de Tshwane (anteriormente conhecida como Pretoria), capital da África do Sul, adotou uma estratégia de Revitalização do Centro da Cidade (RCC) em grande escala, em 2013, em direção à sua visão de se tornar a “A Capital Africana da Excelência”. Para concretizar essa visão, a cidade indica uma intenção de “fundamentalmente adaptar, modelar e melhorar o centro da cidade”, por meio de um pacote de intervenções regeneradoras estratégicas que procuram abordar os desafios identificados. Entre estes, a indicação de que “o Centro da Cidade precisa de espaços públicos suficientes (macios e duros) para manter a sua imagem desejada de capital da excelência”. Embora a estratégia de Revitalização do Centro da Cidade contenha menções específicas para a criação de espaços públicos (por exemplo, a criação de “praças do povo” dentro de recintos administrativos), às vezes, as experiências de regeneração urbana em cidades da África do Sul tendem a tornar os espaços públicos inacessíveis – imaculados, mas vazios, como adequadamente descrito por Mitchell: “um refúgio controlado e em ordem, onde um público apropriadamente comportado pode experimentar o espetáculo da cidade” (Mitchell, 2003, p.51).

Como tal, é relevante e importante considerar os planos atuais da Cidade a partir de uma perspectiva do direto à cidade. Por meio do caso da estratégia de Revitalização do Centro de Tshwane, este artigo procura entender e avaliar criticamente como a abordagem de Tshwane ao seu programa de Revitalização se relaciona com o conceitualismo do “direito à cidade”, internacionalmente e na África do Sul, como uma base para delinear lições e recomendações políticas.

UMA ESTRUTURA CONCEITUAL PARA O ESPAÇO PÚBLICO E O DIREITO À CIDADE

Henry Lefebvre cunhou o conceito do “direito à cidade” em 1968, no livro *Le Droit à la ville*. O contexto do qual esse livro emergiu é aquele onde havia uma mudança radical em direção a políticas neoliberais. Em seu livro de referência, Lefebvre descreve que esse novo “direito à cidade” é aquele em que o domínio urbano é transformado e renovado, de maneira que os usuários do espaço urbano, por meio do seu direito à cidade, participariam tendo em vista o modo pelo qual eles percebem e usam o espaço, o que é mais importante para que cada um possa se sustentar por si mesmo livremente. O centro da cidade, de acordo com Lefebvre, deve proporcionar espaços onde interação social e criatividade possam ser mais bem expostas, e todos os cidadãos devem, portanto, ter um “direito à cidade” por meio de um planejamento participativo. Outro livro influente que surgiu na mesma época foi *A Morte e Vida de Grandes Cidades da América*, de Jane Jacobs, em 1961, que criticava o planejamento moderno à época. Jacobs defendia as cidades e os espaços que celebravam e incentivavam a diversidade.

É importante refletir sobre o contexto em que essas ideias emergiram. O cenário político do norte, na década de 60, estava caracterizado por um número de eventos excitantes e radicais que continuam ainda hoje. Na América, havia a Guerra do Vietnã, o Movimento dos Direitos Civis e a forte ascensão do Feminismo. A pílula anticoncepcional foi aprovada, um homem aterrissou na Lua, JFK, Malcom X, e Martin Luther King foram assassinados, enquanto Che Guevara foi executado. Muitos países africanos se tornaram independentes, e Nelson Mandela foi sentenciado à prisão. O clima político da época era aquele em que o estado era ‘inimigo’ e havia uma procura por se romper as fronteiras do controle estatal.

Enquanto o cenário político era mais volátil, o cenário econômico também passava por uma metamorfose. A economia dos EUA estava se recuperando de uma recessão, o que facilitou o forte aparecimento das ideias keynesianas como base para a política econômica. Muitas economias ao redor do mundo estavam experimentando defasagem econômica e altas taxas de desemprego. Políticas econômicas keynesianas, conseqüentemente, se tornaram populares para o resto dos países industrializados ocidentais.

Socialmente, os anos 60 também se caracterizaram por rebelião, especialmente entre os jovens, que desafiavam a norma conservadora tradicional característica da época. Essa chamada “contracultura” levou a uma revolução social na manifestação do Oeste, no comumente conhecido movimento Hippie.

A descrição acima fornece um rápido vislumbre do contexto dentro do qual o conceito de “direito à cidade” emergiu. A era foi marcada por ideais vibrantes, fundamentais e instigantes, cujos efeitos estão atualmente reaparecendo de maneira crescente.

A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo emergiu como uma resposta à crise estrutural da década de 70, quando existiam taxas maciças de desemprego por todas as regiões ocidentais, no momento em que muitos países estavam em débito e as políticas econômicas keynesianas haviam falhado. O termo “neoliberal” refere-se ao reaparecimento do liberalismo (como uma réplica ao welfarismo), e mais especificamente à liberalização econômica, que propõe que o estado deve afrouxar o seu controle sobre a economia, e deixá-la ao ‘mercado’ ou a entidades privadas e pessoas físicas, por meio de mercados abertos e desregulamentação (Thorsen; Lie, 2009). Os governos, como se argumentou, deveriam renunciar a seu controle da economia, reduzir sua despesa em serviços públicos, reduzir a regulamentação sobre qualquer coisa que pudesse diminuir a geração de lucros, e teria que privatizar a maioria das empresas estatais. O neoliberalismo significa que a economia de mercado era agora controlada pelo setor privado, e o setor público desempenharia um papel de apoio.

Apesar de numerosas críticas sobre a abordagem em anos recentes, o neoliberalismo é defendido por ter contribuído para o crescimento da Grã-Bretanha (que, sob o Thatcherismo, crescia mais rápido do que as outras principais economias europeias em meados da década de 80) e dos Estados Unidos, e para crescimento global das poderosas corporações. Entretanto, isso estava emparelhado com a desigualdade crescente. Em países em desenvolvimento na América Latina, reformas neoliberais não funcionaram como previstas. Foi até mesmo pior para os fadados programas de ajuste estrutural prescritos para a África, que transferiram dívidas em lugar do desenvolvimento econômico prometido.

Vários acadêmicos têm argumentado que a ascensão e a implantação do neoliberalismo marginalizaram o populacho urbano. Essa marginalização foi o resultado direto de políticas econômicas e de políticas que têm, de maneira crescente, priorizado a privatização do espaço. A cidade se tornou um local de “deslocamento físico de famílias de baixa renda, usos sem fins lucrativos e empresas de baixo lucro, expressos diretamente em despejos ou indiretamente por meio do mercado” (Boer; de Vries, 2009, p.18). O papel do governo nesse contexto passou a ser reestruturar os espaços urbanos conforme o interesse do setor privado. Uma das principais defesas para lidar com essa tendência tem sido a noção de ‘direito à cidade’.

NOVA GESTÃO PÚBLICA

A governança urbana refere-se a forças sociais, econômicas e políticas de desenvolvimento urbano. Durante o estado welfarista, a governança urbana foi vista como o papel que governos nacionais desempenharam ao administrar a ‘produção e reprodução de infraestrutura social’ (Brenner, 2004). O crescimento urbano foi influenciado a partir do nível estatal de governo nacional.

Quando o estado welfarista foi considerado um fracasso (devido a períodos prolongados de declínio econômico nos anos 70), os governos foram vistos

como a causa. Com a emergência do neoliberalismo, a governança foi, então, deixada a “poderosas forças sociais, para promover a reorganização de uma estrutura local herdada e/ou estatal regional” (Brenner, 2004, p. 457).

O conceito de Nova Gestão Pública (NGP) surgiu no início da década de 90, ao descrever as agendas de reforma administrativa dentro dos países da OCDE (Hood, 1991). Em poucas palavras, NGP é um conceito que descreve o processo de serviços públicos reformados, cuja provisão foi alinhada a ideias (valores e sistemas) adotadas do setor comercial ou corporativo. As ideias são, então, modeladas, resultando em uma nova forma de gestão pública, que frequentemente adota noções de clientelismo e eficiência que são definidas de forma bastante diferente de muitas interpretações das liberdades e dos direitos democráticos públicos. Essa nova maneira de gestão surgiu como uma visão tecnocrática-neoliberal quando muitos governos estavam fazendo a transição para uma nova reforma política.

Governos estavam sendo guiados em direção a uma maior eficiência e responsabilidade, em vez de serem motivados por valores sociais, como igualdade e governança participativa. A NGP veio para ser vista por todas as esferas de governo como sendo aplicável a contextos diferentes, ajudando, devido à sua estrutura “neutra”, a resolver problemas de gestão daqueles que servem ao público. Problemas relativos a restrições fiscais para o novo governo local podem ser aparentemente resolvidos por meio da NGP, com sua habilidade para contabilizar financeira e racionalmente. O papel do governo também se afastou da provisão direta de serviço para gerir a provisão de serviço por meio de arranjos contratuais com provedores privados. Então, onde as NGPs obtiveram sucesso, elas supostamente possibilitaram ao governo ser mais “orientado ao cliente, eficiente, transparente e impulsionado pelo desempenho” (Hague, 2007).

Entretanto, a NGP também pode ter consequências não intencionais. A NGP destaca a necessidade de valores sociais penetrarem através da maneira pela qual os espaços são geridos (Gruening 2001; Vabø, 2009). Argumentos contra a NGP sugeriram que a eficiência não pode ser alcançada por meio dela, enquanto suas políticas sobre os alvos a serem atingidos são normalmente tecnocráticas. Por exemplo, uma política da NGP irá claramente

estabelecer usos definitivos de um espaço particular sem considerar o contexto da área. Com sua postura neutra, a NGP é incapaz de distinguir as categorias abstratas, bem como os seus fins. As políticas da NGP, portanto, tendem a falhar quando implementadas em contextos variados (Gruening, 2001; Vabø, 2009). A terceirização também não provou ser totalmente benéfica para os governos, sendo, em vez disso, onerosa a eles.

Acadêmicos da administração pública têm observado as NGPs ao longo dos anos e começaram a concluir, já por volta de 2005, que o conceito simplesmente não estava funcionando (Vabø, 2009). As experiências da NGP geralmente não têm cumprido muito as promessas anunciadas, mas têm isolado os cidadãos ao tratá-los como clientes, privando-os de seus direitos participativos. A NGP pode, eventualmente, levar à de-democratização, pela qual o burocrata se disfarça de empreendedor, mas com mais força e menos responsabilidade.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA ÁFRICA DO SUL CONTEMPORÂNEA

Dentro do contexto da África do Sul, tendo emergido duas formas de opressão (o regime colonial britânico e, então, o Apartheid, sob o Partido Nacional Africânder, em 1994), o governo da liberação procurou manter políticas administrativas que demonstrariam o progresso em direção à autorrealização e dignidade. Isso foi manifestado pelo ideal de ser um “estado desenvolvente”, aquele que é capaz de administrar o equilíbrio entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Tal estado procuraria ser ético, eficiente, efetivo e manter a dignidade de seus cidadãos. Teóricos sugerem que a África do Sul viu a “gestão do desenvolvimento” como o fornecimento do remédio à gestão estatal defeituosa da era da pré-liberação (Chipkin; Lipietz, 2012).

Além disso, as necessidades dos cidadãos seriam atendidas por meio da participação e responsabilidade do governo (Karuri-Sebina et al., 2009). O governo adotou a iniciativa “Batho Pele – Colocando as Pessoas em Primeiro Lugar” –, que expôs um conjunto de princípios adotados nacionalmente como uma estrutura política e administrativa para uma melhor distribuição de produtos e serviços ao público. Esses princípios incluem, entre outros, noções de acesso, transparência, retificações e valor para o dinheiro.

“A questão sobre qual tipo de cidade que queremos não pode estar desvinculada daquela sobre que tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar recursos públicos: é um direito de mudarmos a nós mesmos mudando a cidade” - David Harvey, 2008.

Esse compromisso pretendeu refletir uma mudança maior da burocracia guiada pelo Apartheid, e em direção a uma nova forma de serviço público, que objetivou ser “desenvolvente” em termos conhecidos da NGP (Karuri-Sebina et al., 2009; Fakir, 2007).

NOVAS POLÍTICAS URBANAS E O PAPEL DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

A noção de Lefevbre do ‘direito à cidade’ foi amplamente idealista, não oferecendo soluções claras quanto a como esse ‘direito’ poderia ser concretizado (Purcell, 2002). Purcell sugere que concretizar esse direito é praticamente possível, e pode ser o portão para uma nova política urbana: a “*política urbana do habitante.*”

O conceito de ‘direito à cidade’ tem sido usado para estruturar várias perspectivas sobre políticas urbanas. Plyushteva (2009) defende que a cidade é uma construção discursiva interpretada coletiva e individualmente, e os habitantes percebem a forma urbana em quaisquer modos que queiram, impondo seus direitos sobre ela. Purcell discute esse ‘direito’ como aquele em que o papel dos habitantes na cidade precisa ser resgatado da expansão agressiva do capitalismo, que ameaça o anonimato do cidadão. Esse anonimato é ameaçado por políticas neoliberais e pelo crescente controle de certos indivíduos ou corporações sobre o espaço urbano. Esses jogadores poderosos exploram seus privilégios e afirmam seu poder sobre a forma da cidade, resultando em opressão, isolamento e marginalização dos moradores urbanos. Um dos modos de devolver o poder ao cidadão é por meio de processos participativos. Fernandes (2007) interpreta o ‘direito à cidade’ em termos de moradores urbanos que desfrutam de todos os aspectos da vida (como serviços), tendo uma total participação na gestão direta dela.

O ‘direito à cidade’, como elaborado por Plyushteva, pode ser reivindicado pelos cidadãos “inserindo seus corpos em locais urbanos não acidentais”. Isso se refere ao uso dos **espaços públicos urbanos**, tais como praças públicas, onde os cidadãos se reúnem para protestar e, em alguns casos, destituem o governo. Um proeminente exemplo contemporâneo é aquele da Praça Tahrir, no Egito, e a Avenida Bourguiba, na Tunísia. Esses espaços públicos e sua localização central foram vitais para os levantes da chamada “Primavera Árabe” na África e no Oriente Médio.

Em relação a esses usos do espaço público, Jansen (2001) referiu-se ao fenômeno do “reterritorializar a cidade”. O espaço urbano pode ser usado como um local onde justiça sociopolíticas podem ser demandadas. O ‘direito à cidade’, nesse sentido, “emergiu como um instrumental em sua confrontação com o regime nacional; como uma consequência imprevista nessa luta de cidadania, e se materializou para lembrar aos moradores que, enquanto o uso das ruas e praças há muito tem sido limitado pelo regime, explícita e implicitamente, para ir de A até B, espaços urbanos públicos eram arenas políticas tanto quanto o pavimento e o asfalto” (Plyushteva, 2009, p.9).

A crescente privatização de espaços públicos urbanos (com a construção de shoppings centers ou a restrição ao acesso a parques e espaços públicos por meio da cobrança ao usuário), impulsionada por abordagens da NGP, pode, portanto, servir para limitar o ‘direito à cidade’ de maneiras muito concretas. O uso de espaços públicos torna-se objeto do uso limitado de certas ‘atividades socialmente aprovadas’. Se alguém vai além dessa ‘norma socialmente aceita’, pode ser multado ou mesmo encarcerado. Em algumas ocasiões, o uso do espaço público urbano por atividades especializadas está disponível apenas para quem pode pagar por isso.

“Isso é um aspecto fundamental da plataforma do Direito à Cidade, e um importante argumento para a sua existência – o direito de alterar o espaço público urbano, bem como a necessidade de defender que o espaço urbano não é ‘normal’, estático e intocável, mas que sua natureza intrínseca é ser dinâmico, mutável, de acordo com as necessidades de seus habitantes e, com razão, cheio de surpresas” (Plyushteva, 2002, p.11).

ESPAÇOS PÚBLICOS

Espaços públicos urbanos são áreas onde o público domina (a vizinhança, as áreas centrais, os parques, as áreas comuns) que são abertas a uma variedade de públicos e seus vários usos. Isso se refere a pessoas de diferentes experiências étnicas, sociais, econômicas e até mesmo geracionais (a mistura de tais grupos por meio de encontros casuais contribui para a construção da coesão social). Há, portanto, uma expectativa de que os espaços públicos urbanos possam facilitar a gama de usuários e usos.

A importância de espaços públicos dentro de um contexto urbano é fundamental, ainda mais a sua capacidade de serem acessados e desfrutados por todos os usuários, independentemente de classe, raça, sexo, idade ou renda. Espaços públicos diversificados são importantes para cidades que são vibrantes e aspiram ser inclusivas. Alguns dos melhores espaços públicos conhecidos são aqueles que acontecem por encontros casuais, provocam discussões deliberadas e geralmente não são limitados. Esses espaços são as arenas onde encontros diversificados acontecem, o que, de outra maneira, não aconteceriam (Rogers, 1998; Mitchell, 2003; Nemeth, 2009). Portanto, pode-se argumentar que, para que um espaço seja considerado público, é preciso atender a certos critérios que não causem qualquer isolamento de todo o grupo.

Mesmo com a vasta gama de usos possíveis, há qualidades genéricas consideradas como caracterizadoras de “ótimos” lugares – sendo eles acessíveis, bem conservados, únicos, permitindo múltiplas atividades, conforto e segurança, surpresas agradáveis, sendo visualmente atraente, e assim por diante (Mitchell, 1995; Goheen, 1998). Estudos de apoio do programa de espaços públicos dignos da Cidade do Cabo também instruíram os entrevistados a identificar as ofertas gerais “esperadas” de espaços públicos, ou seja: recreação e esportes; “lugares para a alma” (referindo-se aos usos individuais, tais como recreação passiva, “vendo o mundo passar”, “paz e tranquilidade”, contemplação); intercâmbios de transporte; instalações públicas agrupadas; e centros econômicos (Pesquisa de Qualidade do Espaço Público da Cidade do Cabo).

PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: PROPRIEDADE PRIVADA, GESTÃO PRIVADA

A privatização dos bens públicos significa a introdução e a extensão dos princípios neoliberais na esfera pública. Entretanto, dado que os espaços urbanos têm sido caracterizados de acordo com sua acessibilidade a pessoas diversas para usos diversos, sua espontaneidade, sua falta de restrição etc., é previsível que possa haver tensões surgindo no contexto de sua privatização.

A privatização de espaços públicos ocorre quando o capital privado é usado para construir tais espaços, ou por meio de sua administração. Essa privatização

é, portanto, afetada pela produção, projeto, administração e usos de espaços públicos (Mitchell, 1995; Murray, 2009; Loukaitou-Sideris, 1993).

Governos locais têm procurado, de maneira crescente, influenciar o setor privado para criar e fornecer espaços públicos. Essa influência do setor privado é requerida pelas bases de receita pública limitadas dos governos locais, que têm múltiplos mandatos a cumprir, bem como pela reestruturação administrativa de muitos governos em direção à NGP, com sua arremetida em busca da eficiência e da responsabilidade. A maneira como uma cidade é percebida e administrada envolve a cidade e seus espaços, considerados como oportunidades de investimento ou capitalização (Mitchell, 2003; Nemeth, 2009). Então, quando as cidades querem se transformar por meio de iniciativas similares de ‘regeneração urbana’, parcerias entre os setores público e o privado tem sido uma abordagem ou aspiração comum.

Como explicado por Smithsimon (2008), esses espaços são fornecidos e mantidos, e deveriam ser publicamente acessíveis; por meio do acordo com o governo local, tais espaços devem se dedicar a ser legalmente acessíveis ao público. Entretanto, a maneira pela qual são designados e administrados é frequentemente deixada para a empresa privada, a qual, como resultado, pode ditar *como* o espaço é usado. Isso tem dinâmica e levou a resultados significativos não premeditados. Por um lado, os gestores desses espaços tendem a priorizar as preocupações com segurança sobre a interação social. As maneiras pelas quais os espaços são projetados, ou um guarda de segurança é empregado para monitorar o espaço, ou o uso da tecnologia para vigiar constantemente os usuários, levaram à marginalização das “pessoas indesejáveis”. O design também tem sido usado para “o plano de pessoas de fora”, essencialmente projetando espaços para simplesmente manter ou distanciar as pessoas indesejadas através da filtragem, sendo pouco convidativo, tornando o local uma fortaleza, com foco em atividades de consumo, controle e várias formas de vigilância (Nemeth, 2009). Também tem havido uma tendência para restringir determinados usos, tais como protestos públicos. Isso põe em questão como os espaços democráticos são, e é óbvio que esses espaços não permitem a expressão democrática.

Os desequilíbrios entre a agenda pública e o interesse privado têm conduzido a vários desafios e contestações. Por um lado, alguns espaços são completamente ignorados. Se alguns espaços públicos são vistos como sendo não viáveis em termos econômicos (não rentáveis, por exemplo), então, esses espaços são, às vezes, ignorados ou considerados sem importância. (Mitchell, 1995; Murray, 2009; Loukaitou-Sideris, 1993). Em seu esforço para atingir aquela clientela que é mais provável de consumir os serviços que a organização privada tem a oferecer, há também uma tendência a ignorar o contexto e projetar espaços que importam abordagens de projeto e valores derivados externamente. Então, “a fim de servir ao propósito do desenvolvedor, o design frequentemente aspira a criação de elementos para uma classe exclusiva de usuários. Arquitetura elegante, materiais altamente ornamentais e elegantes pretendem atrair, impressionar e, ao mesmo tempo, promover a sensação de riqueza. O design trata o espaço como uma mercadoria a ser consumida “ (Murray, 2009; Loukaitou-Sideris, 1993). O objetivo, claro, também exige que haja controles de uma gestão rigorosa para excluir pessoas e usos “indesejáveis”. E se o governo local não gostar dessas mudanças? Bem, quando os governos locais podem ter poder relacionado ao desenvolvimento e aprovações de projetos, eles tendem a ficar com o pé atrás com a ameaça de fuga de capitais. Se a organização privada não conseguir o que quer, então, ela pode facilmente “tomar o seu dinheiro em outro lugar”; o ‘outro lugar’ tipicamente é outro governo local, que está em concorrência com o antigo município. Em muitas ocasiões, as organizações privadas também têm tido alguma forma de poder político ou acesso em que podem influenciar o resultado de uma decisão a seu favor.

Assim como a noção de ‘espaço público’ apela para os espaços que atendem a uma cidadania coletiva visível, os espaços que não o permitem não podem ser considerados públicos. Os espaços não podem ser públicos se a sua concepção, gestão ou manutenção requerirem a marginalização ou a exclusão de certos tipos de cidadãos (Mitchell, 2003; Nemeth, 2009; Valentine, 1996). Enquanto esses espaços público-privados muitas vezes aparecem para oferecer o melhor dos espaços públicos e privados (uso aparentemente público com elevados padrões de design e limpeza), em uma análise mais rigorosa, esses espaços são, na verdade, altamente regulados e inacessíveis para

uma grande população que não se ‘ajusta’ à imagem do espaço. Essas abordagens dos projetos e a administração de espaços públicos os tornaram privados.

‘DIREITO À CIDADE’ POR MEIO DO ESPAÇO PÚBLICO

Referenciando os trabalhos de Habermas, Lefevbre e Howell, entre outros, Ruppert (2006) enfatiza a significância do espaço público na prática das políticas – na ocasião de demonstrações e protestos públicos, por exemplo. Para grupos marginais, áreas sociais públicas podem também ajudar a promover a inclusão, servindo como um recurso para se alcançar igual participação, enquanto o acesso a outros meios pode frequentemente ser restrito. Além de contribuir para definir e contestar o público, o espaço público também é importante para a construção de identidades de grupo, como discutido anteriormente. Entretanto, “se o espaço público é onde a diferença é encontrada, então, deve ser estruturado de uma maneira que possibilite a diferença ser expressa, e onde condutas particulares e usos não sejam privilegiados acima e além dos de outros” (ibidem, p.18).

“Em suma, o espaço não é um recipiente passivo; ao contrário, é uma parte poderosa de inúmeras atividades sociais e políticas envolvidas na realização do público, atividades que envolvem a promoção de reivindicações, alcançando visibilidade e reconhecimento, influenciando a opinião pública, estabelecendo legitimidade, contestando a concepção do público, renegociando direitos sociais e políticos e a formação da identidade do grupo. Isso pode ser considerado como os valores de uso ou os interesses públicos de espaço em uma democracia” (Ibidem, p.11-12).

O ‘direito à cidade’ vem da capacidade de ‘reivindicar’ o espaço público ou de ‘ser visto’ dentro desse espaço. Essa, então, torna-se a maneira pela qual as pessoas podem legitimar o seu ‘direito’ de pertencimento. Esse ‘direito de ser’ é a base da democracia inclusiva. Ditar quem pode usar um espaço e quem não pode apresenta uma barreira significativa para a apropriação de poder/relações democráticas. Questões de desordem pública e criminalidade dentro dos espaços públicos têm sido usadas para legitimar apelos, a fim de que tais espaços sejam regulamentados e monitorados.

Entretanto, há algumas declarações afirmando que a desordem e a criminalidade dentro de espaços públicos podem igualmente ser erradicadas por meio de projetos de espaços que peçam por transporte não motorizado, congregação ou atividades que efetivamente preencham espaços. Portanto, é importante reconhecer que a maneira como o espaço público é produzido e administrado tem uma influência importante sobre quem tem o direito de usá-lo, e como os usuários do espaço se envolverão com ele.

Políticas neoliberais têm sido responsabilizadas por privar os pobres de seus direitos, diminuindo o acesso ao setor público (Fernandes, 2009; Marcuse, 2009). Se estivermos por alcançar o ‘Direito à Cidade’, então, temos que unir o desenvolvimento sustentável aos direitos humanos e embuti-los em nossas políticas, permitindo soluções implementáveis (Muller, 2014).

CONCEITUALIZANDO O ‘DIREITO À CIDADE’ PARA A ÁFRICA DO SUL

A dura e longa história de violação dos direitos humanos e de discriminação racial da África do Sul conduziu à adoção de uma constituição pós-liberação que tem sido referida como o ‘Roll Royce’. No entanto, mesmo com a constituição altamente progressiva e a Declaração de Direitos firmemente enraizadas nas abordagens dos direitos humanos, elas não têm sido suficientes para garantir a redistribuição socioeconômica e da justiça no país. Em vez disso, atualmente, a África do Sul está mais desigual do que era antes, com muitas pessoas sendo marginalizadas social, econômica e espacialmente. Argumentou-se que essa tem sido a consequência direta das políticas neoliberais, as quais tem sido responsabilizadas por seu “foco unidimensional na recuperação de custos, eficiência, desregulamentação, privatização, retirada do estado, limitações no planejamento e mercantilização de espaços, serviços e recursos comuns” (Muller, 2014). No pós-apartheid, o novo governo praticou políticas neoliberais que resultaram em uma distorção da economia, uma forma espacial e um clima político que tendem a favorecer aqueles que tem recursos para pagar (Huchzermeyer, 2009). Isso resultou em uma onda de protestos e tumultos em muitas partes da África do Sul, vindo de pessoas que estão cada vez mais excluídas de acessar recursos.

Promover os direitos humanos e facilitar o ‘direito à cidade’ compartilhado são, portanto, imperativos para alcançar cidades inclusivas e justas na África do Sul. Entretanto, o paradigma de desenvolvimento predominante tem relegado esse ‘direito’ a ser apenas palavras em um papel. Alcançar justiça espacial tem provado que a forma de influência espacial tende mecanicamente a focalizar a produção, reprodução ou proteção de lugares (Muller, 2014).

Em comparação, alguns países da América Latina obtiveram sucesso ao incorporar o ‘direito à cidade’ em suas estruturas legais, provando, portanto, que, de fato, é possível. De acordo com Fernandes (2009), esse ‘Direito’ pode ser alcançado por meio da “integração entre planejamento, lei e administração urbanos, e em três processos de reformas político-legais interligadas: ressurgimento de democracia representativa e ampla participação; descentralização de tomada de decisão, e uma nova estrutura administrativa que estabeleça a relação estado-sociedade em mudança”. Entretanto, as políticas (expressadas por meio de leis, etc.) e práticas (como refletido em normas e comportamentos sociais) urbanas da África do Sul tem sido frequentemente mal combinadas com o contexto no qual estão inseridas, acabando em resultados ‘injustos’. Exemplos impelidos pelo estado incluem incidentes recorrentes de despejos de comerciantes de rua, baseados em alegação de ilegalidade e sujeira, e os efeitos aceitos de valorização de esforços de regeneração pública são impulsionados pelo setor urbano, que, aparentemente, almeja por enclaves limpos e verdes, mas vazios ou excludentes. Socialmente, o fenômeno de parques para passeadores de cães suburbanos (geralmente, brancos e/ou de classe média-alta), enquanto os trabalhadores domésticos e outros usuários públicos são relegados a calçadas e espaços residuais, tem persistido há tempos além das censuras do apartheid.

Sue Parnell e Edgar Pieterse (2010) sugerem que a África do Sul necessita substituir suas tendências neoliberais por uma agenda mais radical para as cidades, baseada em direitos. Para isso, eles identificam três categorias de direitos que constituem o direito à cidade, que, conforme os autores afirmam, pode ser alcançado apenas por meio de mecanismos institucionais propriamente estabelecidos e implementados com responsabilidade. A primeira geração de direitos refere-se ao mais básico exercício de direitos democráticos,

excluindo os direitos socioeconômicos na cidade. Os direitos de segunda geração são alcançados por meio da entrega de serviços urbanos disponíveis para famílias e bairros (não para indivíduos), e por meio da administração viável de serviços e finanças (e não apenas por meio de investimentos de infraestrutura). Os direitos de terceira geração referem-se ao pleno direito à cidade: liberdade de circulação, segurança, proteção ambiental e oportunidades econômicas (todos eles estão preservados na Constituição e na Declaração Internacional Sul-Africana de Direitos Humanos, mas são pouco conhecidos no país, porque são geralmente exercidos/negados coletivamente e não individualmente).

A ESTRATÉGIA DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO DA CIDADE DE TSHWANE

A Cidade de Tshwane está localizada na Província de Gauteng. Antigamente conhecida como Pretória, é capital da África do Sul e aloja a sede administrativa do governo. Tshwane é um dos três municípios metropolitanos na região de Gauteng e abriga vários centros urbanos, incluindo Pretória (DCN), Centurion, Akasia, Soshanguve, Mabopane, Atteridgeville, Ga-Rankuwa, Winterveld, Hammanskraal, Temba, Pienaarsrivier, Rio Crocodilo e Mamelodi. Em termos espaciais (área físico-geográfica), Tshwane é o maior município metropolitano na África do Sul, e a terceira maior cidade do mundo depois de Nova York e Tóquio.

A cidade abriga mais de 130 embaixadas e missões estrangeiras, e é considerada o berço da democracia Sul-Africana, tanto por seu patrimônio e status contemporâneo, quanto por ser o lugar onde todos os presidentes da nação assumem seus governos. Tshwane também abriga um rico conjunto de museus e artes, como o Museu de Arte Pretoria, o Museu de História Cultural Nacional, e o Teatro do Estado, e foi o local escolhido para a construção do Parque da Liberdade, o monumento nacional que simboliza a luta bem-sucedida do povo Sul-Africano pela democracia e liberdade. Na verdade, Tshwane é não só uma capital funcional, mas também simbólica, que procura reforçar a prerrogativa do renascimento Africano e despertar o interesse turístico.

O centro de Tshwane contém uma rica concentração de lugares históricos e culturais, e, o mais importante, uma concentração crucial de edifícios de propriedade estatais

e também alugados pelo governo, bem como numerosas instituições internacionais. A cidade é, portanto, considerada um “núcleo de capital”, e seu valor e interesse públicos são particularmente importantes. As ambições de Tshwane para que o seu centro também sirva como um “coração funcional e simbólico da Capital da África do Sul e da África”, e como um centro que celebra a cultura e o patrimônio africanos também elevam as exigências sobre as normas e valores da cidade.

Em 2012, a cidade de Tshwane embarcou em um processo estratégico ambicioso e visionário chamado “Tshwane, Capital da África do Sul 2055”. A declaração das considerações resultantes foi:

Em 2055, a Cidade de Tshwane é habitável, resiliente e inclusiva, cujos cidadãos desfrutam de uma elevada qualidade de vida, têm acesso a liberdades sociais, econômicas e políticas aprimoradas, e onde os cidadãos são parceiros no desenvolvimento da Capital Africana da excelência. (<http://www.tshwane2055.gov.za>)

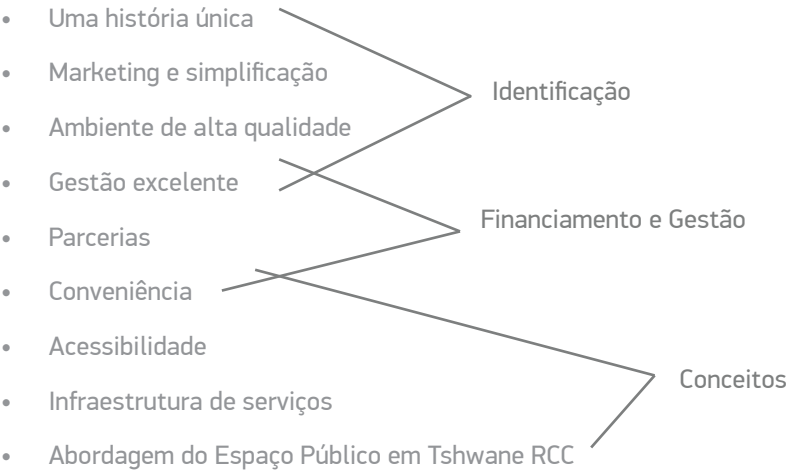
A Estratégia de Desenvolvimento do Centro de Tshwane que sustenta a visão de Tshwane é, portanto, baseada na noção da *Capital Africana da Excelência*, assumindo o papel de ‘status de Capital’ de primeira classe, estendendo sua influência além de sua jurisdição, e sendo uma cidade que oferece um sentido de lugar para cidadãos de toda a nação, representando um carro-chefe continental.

A Revitalização do Centro da Cidade é expressa praticamente em um programa de projetos de 18 meses (2014-2016), em que se pretende alcançar um conjunto de resultados específicos:

RESULTADO 1: Uma cidade resiliente e eficiente com relação a recursos
RESULTADO 2: Uma economia em crescimento que seja inclusiva, diversificada e competitiva

RESULTADO 3: Uma cidade com o desenvolvimento de uma infraestrutura de qualidade que apoie comunidades habitáveis
RESULTADO 4: Uma cidade equitativa que suporte a felicidade, a coesão social, a segurança e os cidadãos saudáveis
RESULTADO 5: Uma capital Africana que promova a excelência e soluções inovadoras de governança
RESULTADO 6: Capital da África do Sul com uma cidadania ativa que seja envolvente, consciente dos seus direitos e se apresente como parceira para enfrentar os desafios sociais

A cidade indica que implantará sua visão por meio de um conjunto de elementos, a saber:



A abordagem da Revitalização do Centro da Cidade de Tshwane pretende atingir estrategicamente áreas específicas e investir nelas como uma maneira de catalisar o desenvolvimento e captar o investimento do setor privado. Com relação especificamente aos espaços públicos, o objetivo de Tshwane é tornar a cidade própria para pedestres, proporcionar espaços públicos (duros e macios), fazer da segurança sua principal prioridade e colocar em prática uma estrutura de gestão dedicada. O status e a visão de Tshwane para si mesma como capital leva a seus significativos pontos de referência, que são os edifícios monumentais e históricos existentes, e os grandes espaços públicos, tais como o Union Buildings, a Praça da Igreja e o Burgers Park. Entretanto, definições mais amplas também se aplicam.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado de Tshwane, ou “IDP”, a definição dos espaços públicos é incorporada à definição de espaços abertos: “espaços abertos desenvolvidos (parques decorativos, parques esportivos, ilhas de tráfego, avenidas, alamedas e praças), espaços abertos não desenvolvidos (parques esportivos, ilhas de tráfego, áreas de cursos de água e reservas de estrada), espaços abertos semidesenvolvidos (parques de lazer, ilhas de tráfego) e áreas naturais. As áreas naturais consistem em áreas de conservação da natureza, montanhas, cordilheiras, sistemas de rios e bacias hidrográficas, parques e instalações recreacionais” (Tshwane, 2011).

A Estrutura do Espaço Aberto de Tshwane, que foi desenvolvida pela divisão de Gestão de Meio Ambiente da cidade, também considera que o espaço público se enquadra na categoria mais ampla de espaços abertos: “espaço verde que consiste em qualquer terreno ou acidente geográfico com vegetação, água ou característica geológica em uma área urbana, bem como um espaço cívico (espaço marrom), que consiste em praças, mercados e outras áreas ajardinadas pavimentadas ou duras com uma função cívica. Alguns espaços podem combinar elementos de espaços verdes e cívicos, mas um tipo ou outro geralmente vai predominar. Como tal, os espaços abertos dentro de Tshwane são definidos ao longo de um *continuum* de espaço macio/verde/ natural em uma extremidade, e duro/marrom/urbano em outra” (Tshwane 2006).

A Estrutura de Desenvolvimento Espacial de Tshwan, portanto, define os “Espaços Públicos Abertos” como: “Todo o espaço de valor público, incluindo espaços públicos ajardinados, praças públicas e espaços cívicos, praças e entradas para áreas comerciais, áreas de pedestres, ciclovias e caminhos, campos esportivos, parques e áreas de lazer, incluindo não só a terra, mas também áreas de água, tais como rios, canais, lagos e reservatórios, o que pode oferecer oportunidades para o esporte e o lazer ou também atuar como uma amenidade visual e um refúgio para a vida selvagem. Essas áreas geralmente permanecem sem construções” (Tshwane, 2012b).

O objetivo de Tshwane em relação aos seus espaços abertos é “atrair investimento estrangeiro, expandir a base tributária e criar oportunidades de trabalho”, e os espaços públicos abertos são vistos como fundamentais para a realização da visão geral de ser a Capital Africana da Excelência. Isso pode ser interpretado como referência à sua variedade de tipos de espaços abertos, incluindo seus espaços públicos definidos nos termos deste artigo.

Nesse sentido, em termos físicos, a Revitalização do Centro da Cidade de Tshwane afirma que os seus planos de recinto de capital serão articulados por meio do uso de ‘árvores imponentes’ e/ou ‘fontes’ como uma maneira de dar o caráter de espaço. Além disso, ruas de cafés são vistas como elementos que podem ser utilizados para caracterizar uma área.

Em termos administrativos e de gestão, a cidade parece prever uma gama de apoio setorial (parcerias, pesquisa e inteligência) a ser aplicado, e uma Força Tarefa Intergovernamental deve ser estabelecida entre as principais esferas do governo de tomada de decisão (isso parece incluir, por exemplo, o Departamento de Obras Públicas, que detém o mandato em torno dos bens imóveis de propriedade estatal). O estabelecimento de Distritos de Melhoria da Cidade também é indicado como sendo essencial para a Revitalização do Centro da Cidade. A precaução é de que “o sucesso desses Distritos, entretanto, depende de um bom relacionamento entre todas as partes envolvidas, e o município nunca deve ver isso como uma transferência de responsabilidade para o setor privado, mas, sim, como uma intensificação das responsabilidades

do governo local”. Finalmente, Tshwane vê o estabelecimento de uma Agência de Promoção de Desenvolvimento como sendo instrumental para o município em termos de transparência. “O objetivo dessa Agência será atrair e facilitar o investimento, estabelecer contato com atores importantes, como o Departamento de Obras Públicas, e estabelecer Parcerias Público-Privadas”. Além disso, a agência pode aumentar a eficiência dos Distritos e gerenciar os aspectos operacionais relacionados a eles.

NOTAS DE ADVERTÊNCIA

Ainda é cedo demais para arriscar qualquer crítica forte sobre o programa de Renovação do Centro da Cidade de Tshwane, uma vez que ainda é, em grande parte, conceitual, embora alguns dos projetos estejam em vários estágios de apresentação e início. Entretanto, pode-se sugerir que, portanto, não é tarde demais para a Cidade aceitar os sinais de alerta que emanam dos discursos apresentados neste artigo e das experiências mais amplas.

Enquanto, por um lado, a cidade expressa, através de sua retórica sobre a Renovação do Centro da Cidade, uma intensão de “trazer para a realidade uma cidade em que tanto ricos como pobres estejam em estreita proximidade, não apenas em seus locais de trabalho, mas também em parques, lojas e uma variedade completa de instalações” (apresentação da Cidade de Tshwane ao Comitê Parlamentar sobre Obras Públicas no Projeto Plano Mestre do Centro da Cidade, novembro de 2012), ela representa simultaneamente a visão da Revitalização do Centro da Cidade como refletindo uma imagem agradável de cidade completa em estilo global, com referências a Times Square, murais da Mona Lisa e arranha-céus de vidro, relegando a habitação disponível aos limites externos e não fazendo qualquer referência à incorporação da maioria pobre da população (apresentação da Cidade de Tshwane ao Fórum do Orçamento Urbano, março de 2014). Aqui, encontram-se os sinais de risco de um possível conflito entre o plano bem intencionado e os prováveis resultados dos enfoques abordados.

Existe uma grande variedade de literatura mostrando como tais programas de espaços públicos se desenredam em resultados não intencionais. Uma preocupação refere-se à

abordagem da gestão. A necessidade de definir o que são espaços públicos é importante, porque as vias são definidas como sendo públicas; entretanto, o departamento ou as entidades responsáveis pela gestão desses espaços frequentemente não estão alinhados de maneira eficaz. No caso de Tshwane, o processo de desenvolvimento de praças públicas, por exemplo, será realizado pelo Departamento de Obras Públicas, em colaboração com o governo de Tshwane, bem como com outras entidades estatais. Os acessos (vias e estradas) serão de responsabilidade do Departamento de Transporte, a fim de garantir a sua coordenação com os planos da cidade. As complexidades e as perspectivas de desalinhamento desses acordos são bastante prováveis para se obter o desfecho típico de comprometer os resultados definidos.

Este artigo também apresentou uma crítica-chave sobre as abordagens e políticas neoliberais de regeneração, como varrer o velho e também aquilo que não se encaixa na imagem. Isso geralmente resulta em gentrificação, devido ao aumento dos aluguéis ou ao valor de uso percebido de um espaço. Especialmente em cidades da África do Sul, a informalidade tem sido desaprovada, enquanto não se encaixa na narrativa de “classe mundial” de visões populares da cidade. Autoridades da cidade tendem a perceber as políticas de regeneração urbana como uma forma de encaixe em suas visões ocidentais do status de classe mundial, ignorando os processos por meio dos quais cidades do norte global podem ter conseguido se revitalizar (muitas vezes, de maneiras extremamente excludentes); no entanto, é a partir dessas cidades que obtemos inspiração (Winkler, 2007).

Enquanto outras grandes cidades da África do Sul, como Tshwane, pretendem abranger questões socioeconômicas sobre a sua estrutura urbana, a realidade, entretanto, é que a sua regeneração levou à exclusão dos moradores de baixa renda. O cenário predominante é que os desenvolvedores, encorajados e, até mesmo, apoiados por programas e investimentos públicos, compram edifícios do centro da cidade e os renovam, tornando-os consequentemente inacessíveis para os inquilinos existentes. Projetos de regeneração urbana desse padrão são um meio para facilitar a noção da nova economia

e as demandas de consumo das classes média e alta. Essas estratégias envolvem a participação do setor privado, cujos projetos do centro tornaram-se as ‘melhores práticas precedentes’, nas quais a competitividade econômica, a governança receptiva e a coesão social estão em voga. A regeneração urbana dessa natureza não é, portanto, percebida como um meio de reduzir a pobreza do centro da cidade ou aumentar a inclusão, mas como a criação de crescimento econômico, os preços dos imóveis inflados e uma receita base de imposto mais elevada para os governos locais (Winkler, 2007).

RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES

Enquanto a propriedade e a visão governamentais podem parecer ser a solução para os desafios da exclusão e do “direito à cidade”, esta não é uma conclusão previsível. Existem inúmeros exemplos de espaços públicos estatais tornando-se também mais exclusivos e menos públicos, frequentemente conduzidos por abordagens neoliberais benignas e em nome da orientação pragmática de mercado ou da cidadania do consumidor individual (Ruppert 2006). A realização das 2ª e 3ª gerações de direitos na cidade requer um empenho muito mais fundamental e consciente por parte do estado com os processos de formação da cidade, e como fornecer a entrega acessível e as abordagens de gestão para lidar com as necessidades coletivas e os valores de uso que não têm valor de troca. Em relação ao espaço público, “precisamos voltar nossa atenção para longe de recursos, espaços e bens como constitutivos do espaço público para aqueles de regimes reguladores. Dessa forma, podemos pensar em sistemas de leis, regulamentos, projetos, vigilância e segurança como moldando as possibilidades de quem e o que constitui o público, e apenas por meio de uma configuração de liberdade os valores de uso social e político do espaço público podem ser expandidos” (Ruppert, 2006, p.35).

REFERÊNCIAS

Arnstein, R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. *JAI/P*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.

Chipkin, I. and B. Lipietz (2012). Transforming South Africa’s racial bureaucracy:

New Public Management and public sector reform in contemporary South Africa.

Drechsler, W. (2005). The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic Economics Review*, 33, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>

Falk R. (2000). The decline of citizenship in an era of globalization. *Citizenship Studies*, Volume 4, Issue 1, pp. 5–18.

Fernandes, E. (2007). Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil. *Social Legal Studies*, Vol. 16, pp.201–219.

Fernandes, E. and M. Copello (2009). Law and land policy in Latin America: Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines*, Vol. 21, No. 3, pp. 14–19.

Goheen, G. (1998). Public space and the geography of the modern city. *Progress in Human Geography*, Vol. 22, No. 4, pp. 479–496.

Gruening, G (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, Vol. 4, Issue 1, Spring 2001, pp. 1–25.

Haque, M.S. (2007). Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 1, pp. 179–182.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. Issue 69 (Spring), pp. 3–19.

Huchzermeyer, M. (2009). Does recent litigation bring us any closer to a right to the city? University of Johannesburg Workshop on ‘Intellectuals, ideology, protests and civil society’, accessed: <http://wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/11774/Huchzermeyer,%20Marie.%20UJ%20Workshop%20PresentationKMBT35020120817162530.pdf?sequence=1>

Karuri-Sebina, G., D. Hemson & J. Carter (2009). Putting People First Versus Embedding Autonomy. *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 23, No. 1, pp 87–100.

Loukaitou-Sideris, A. (1993). Privatisation of Public Open Space: The Los Angeles Experience. *Town Planning Review*, Vol. 64, No. 2, pp.139–167.

Marcuse, P. (2009). Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. *Spatial Justice*, accessed: <http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf>

Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York, London: The Guilford Press.

Mitchell, D. (1995). The End of Public Space? People’s Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 85, No. 1., pp. 108–133, accessed: https://chisineu.files.wordpress.com/2012/07/biblioteca_the-end-of-public-space_mitchell.pdf

Nemeth, J. (2009). Defining a public: Managing privately owned public space. *Urban Studies*, Vol. 46, No. 11, pp. 2463–2490.

Parnell, S. and E. Pieterse (2010). The ‘Right to the City’: Institutional imperatives of a developmental state. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 34, No.1, pp. 146–162.

Pfiffner, J. (2004) Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann, eds. (Berlin, Germany: Duncker & Humbolt, 2004), pp. 443–454, accessed: http://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf

Poposki, Zoran (2011). The Right to the City: Reclaiming The Urban

Landscape by Art And Activism. *URBAN* , Vol. 1, No. 1.

Purcell, M (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal* , Vol. 58, Issue 2-3, pp 99-108, accessed: <http://link.springer.com/article/10.1023%2FB%3AGEJO.0000010829.62237.8f>

Ruppert, Evelyn (2006). Rights to Public Space: Regulatory Reconfigurations of Liberty. *Urban Geography*, Vol.27, No.3, pp. 271-292.

Swyngedouw, E. (2000). Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 18, No. 1, pp. 63 – 76.

Thorsen, D. and A. Lie (2009). What is Neoliberalism? Accessed: <http://folk.uio.no/daget/neoliberalism2.pdf>

Tshwane (2006). Tshwane Open Space Framework. City of Tshwane.

Tshwane (2011). *Tshwane Integrated Development Plan 2011-2016*. May 2011, City of Tshwane.

Tshwane (2012). *Tshwane Vision 2055*. <http://www.tshwane2055.gov.za>

Tshwane (2012b). *Tshwane Metropolitan Spatial Development Framework*. City of Tshwane.

Tshwane (2014). *Tshwane Inner City Regeneration Strategy: Summary of Projects*. July 2014, City of Tshwane.

Vabø, M., (2009). New Public Management: The Neoliberal Way of Governance. *Rannsóknarritgerðir / Working papers*, No. 4, accessed: http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf

Valentine, G. (1996). Children Should Be Seen and Not Heard?: The Production and

Transgression of Adults' Public Space. *Urban Geography* Vol.17, No.2, pp. 202-220.

Ward K. (2000). A critique in search of a corpus: re-visiting governance and re-interpreting urban politics. *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 25, pp. 169–185, accessed: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0020-2754.2000.00169.x/abstract>

Winkler A. (2007). Torino City Report. CASE Report No. 41, CASE, London School of Economics, London.

