

Resenha

City Making and Urban Governance in the Americas. Curitiba and Portland.

Aldershot: Ashgate Pub., 2005. 335 páginas.*

Clara Irazábal

Docente da School of Policy, Planning, and Development - University of Southern California - Los Angeles, California, 2005

E-mail: irazabal@usc.edu <http://www.usc.edu/schools/sppd/faculty/irazabal.html>

Na segunda metade dos anos 1990, a pesquisadora Clara Irazábal visitou Curitiba, e o IPARDES inúmeras vezes, tendo, inclusive, acompanhado grande parte das atividades preparatórias à II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, cujo fórum de articulação no Paraná era coordenado pelo IPARDES. Desse convívio nasceu um profundo respeito e interesse pela pesquisa, então ainda em curso, que se voltava a comparar as cidades Curitiba e Portland, esta no Estado do Oregon, Estados Unidos. A despeito de diferenças geográficas e culturais, as cidades selecionadas têm em comum o generalizado reconhecimento como exemplares na experiência de planejamento e desenho urbano, e na melhoria das condições do empreendimento do que se entende por *livability* urbana¹. As cidades escolhidas apresentam, ainda, similaridades em fatores que influenciaram seu processo de desenvolvimento, nas últimas décadas, e no desenho de algumas políticas e planos implementados.

A publicação dos resultados finais da pesquisa, consubstanciada na obra *City Making and Urban Governance in the Americas. Curitiba and Portland* (O Fazer a Cidade e a Governança Urbana nas Américas. Curitiba e Portland), além de aprofundar a reflexão sobre as características mais evidentes de cidades sob domínio da globalização, agrega novos elementos às leituras comparativas do modelo-Curitiba.

O fio condutor adotado pela autora é o debate sobre governança urbana, particularmente no que se refere a *quem* deveria responsabilizar-se pelas decisões centrais quanto ao futuro das cidades, à qualidade do meio urbano e à equidade socioespacial. Mais que isso, a *como* seriam efetivadas políticas que concretizassem tais decisões. A noção de governança de McCarney, Halfani e Rodriguez (1995, p.95-6),² centrada na “relação entre sociedade civil e Estado, entre reguladores e regulados, entre governantes e governados”, é a principal ferramenta analítica para o estudo.³

*Informações sobre a publicação podem ser obtidas em <www.ashgate.com> (<https://www.ashgate.com/shopping/title.asp?key1=&key2=&orig=results&isbn=0%207546%204253%2042>)

¹O conceito de *livability* abrange a qualidade social e ambiental de uma área, percebida por residentes, empregados, consumidores e visitantes. Qualidade que inclui segurança e saúde, condições do ambiente local, interações sociais, oportunidades para recreação e entretenimento, estética e existência coesa de recursos culturais e ambientais. (Nota da resenhista, extraída de TDM, Enciclopédia on-line. Disponível em <<http://www.vtpi.org/tm/tm97.htm>>).

²MCCARNEY, Patricia; HALFANI, Mohamed; RODRIGUEZ, Alfredo. Citizens and their City States: the governance approach to urban research. In: STREN, Richard; KJELLBERG, Judith (Ed.). **Urban research in the developing world: perspectives on the city**. Toronto: University of Toronto/Centre for Urban and Community Studies, 1995.

³A autora também destaca a noção de governança adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para o qual trata-se do “exercício de autoridade política, econômica e administrativa para administrar demandas da sociedade”, com ênfase na “natureza e qualidade das interações de atores sociais e entre esses atores e o Estado”.

Essa preocupação vem fazendo parte da agenda política de todos os níveis de governo e motivado inúmeras pesquisas acadêmicas. Nessa linha, a pesquisa comparativa realizada procurou examinar o impacto de vários aspectos de programas de planejamento e dos processos de transformação urbana, a partir da avaliação de práticas participativas e dos níveis de envolvimento de cidadãos, em etapas de intervenções no espaço, na gestão do crescimento urbano e na definição da estrutura física das cidades.

As experiências de Curitiba e Portland permitem explorar dinâmicas de governança associadas a determinadas sistemáticas de planejamento, e compreender o seu papel na elevação dos níveis de *livability* urbana e democracia. Para tanto, são analisadas as relações entre o envolvimento de lideranças e cidadãos e seus impactos nos processos de planejamento urbano, assim como a atual transformação física dessas cidades, desde meados dos anos 1960, contextualizando projetos arquitetônicos e de *design* urbano no debate sobre cultura, urbanismo e globalização.

Curitiba e Portland ilustram áreas urbanas sob pressão de intenso crescimento, tendo respondido aos desafios postos com o que pode ser qualificado entre os mais renovados e abrangentes esforços em planejamento nos níveis local e regional. Desafiando tendências negativas, essas cidades oferecem o que vem sendo tomado como exemplos de tratamento integrado, com relativa eficiência nos resultados, de questões como crescimento populacional acelerado e suas relações com uso do solo, transporte e sustentabilidade. Ambas destacam-se ante outras cidades dos respectivos países, dada a continuidade da dinâmica política que delinea os padrões de tomada de decisões e planejamento, tendo rumado em busca de realizar seus objetivos a partir de diferentes condições.

Portland valeu-se da tradição democrática norte-americana para administrar o crescimento de modo exemplarmente participativo, apesar dos custos da instabilidade de alguns programas urbanos e de momentos de paralisia do poder municipal. Curitiba singularizou-se entre outras cidades do "Terceiro Mundo" pela inovação no sistema de transporte e adoção de práticas pela sustentabilidade. Em Portland, o exercício constante de participação para construção e manutenção do consenso tem por vezes se tornado exaustivo, empregando grandes quantias de recursos em programas para lideranças. Ao contrário, em Curitiba, a preocupação de cidadãos, políticos e ONGs é quanto à sua não inclusão apropriada nos processos de planejamento, mesmo que, segundo a autora, já se perceba a crescente pressão desses segmentos pela abertura de canais de diálogo e discussão sobre o futuro da cidade, sob a ótica de leituras mais plurais.

Muitas pesquisas se voltam para essas cidades, porém restringindo-as às instituições de governo e à base econômica, dado que assumem esses elementos como chaves para o sucesso das políticas locais. Criticando tal limitação, a presente pesquisa salienta que cabe reconhecer o efetivo papel da governança e da participação cidadã nesse processo, explorando os temas referentes a poder, cultura e subjetividade na produção do espaço. Faz prevalecer o argumento de que há uma única sinergia derivada da combinação de três componentes que produzem extraordinários resultados no processo de planejamento:

Distingue dois aspectos nesse entendimento: a governança técnica (que responde a como e a que voltar o desenvolvimento, consubstanciando-se em procedimentos, formulações e aplicações técnicas) e a representacional (que se refere a como e por quem as decisões são tomadas, o que inclui temas como representação, participação, *accountability*, ou maior transparência, e *empowerment*, ou empoderamento de segmentos excluídos).

liderança visionária, ampla e contínua; planos e políticas abrangentes, coordenados e efetivos; empoderamento, inclusão e envolvimento sustentado dos cidadãos. No caso das cidades analisadas, ambas tiveram fortes lideranças e efetivos planos e políticas, mas pecaram no tocante à participação, seja pelo excesso, seja pela ausência, seja ainda pela má administração dos processos participativos – situações que colocam os modelos em risco.

A publicação resenhada divide-se em três partes, inter-relacionando temática que se foca na discussão da espacialidade local em um mundo global, e que trata da mediação das forças globais e locais no meio construído; nos modelos de governança urbana e planejamento, numa perspectiva comparativa e em contextos específicos; e no significado e implicações socioculturais das intervenções arquitetônicas e do desenho urbano como resultados de políticas de planejamento, sob várias condições de governança.

As partes são introduzidas por uma reflexão sobre o debate teórico da “convergência” ou “divergência” entre cidades. Narra a autora que algumas correntes acadêmicas mostram que as cidades dos hemisférios Norte e Sul, do “Primeiro” e “Terceiro” Mundos, vêm adquirindo padrões de similaridade – ou convergência no comportamento – quanto a indicadores pertinentes à economia urbana e quanto a práticas de planejamento e desenho arquitetônico. Outras discordam, e apregoam que está se acentuando a divergência entre cidades, no que concerne ao desempenho no alcance do desenvolvimento, e que qualquer similaridade é meramente superficial.

Essa discussão integra o Capítulo I: **“Além da convergência/divergência urbana: arquitetura e urbanismo no contexto global contemporâneo”**, no qual se argumenta que as discrepâncias entre as duas teorias está mais na aparência que na essência.

Um dos elementos considerados na convergência é a presença de traços da arquitetura e do urbanismo da globalização, independentemente da localização das cidades. Traços estes perceptíveis na concentração espacial em nós (pós-industriais) dos negócios internacionais, na gentrificação⁴ de áreas centrais, na fragmentação de espaços públicos, resultando na fortificação de condomínios e na guetificação de segmentos excluídos da população, entre outras características. O mesmo elemento alimenta a divergência, devido ao potencial da arquitetura e urbanismo na formação de novas identidades, provocando mudanças do teor das contestações sociais e políticas da cidadania no domínio do urbano.

Outros elementos desse debate a autora resgata dos aportes teóricos de Cohen (1996)⁵, sobre a convergência, e de AlSayyad (1996 e 2001)⁶, não como proponente da divergência, mas como oponente à convergência.

⁴Expressão relativa às intervenções para transformação física e de usos de áreas consideradas “decadentes”, particularmente em porções centrais de cidades. Usada, muitas vezes, de modo eufemístico como revitalização, reciclagem, requalificação, escamoteando seu real significado de “limpeza” social (os pobres) ou étnica (negros, latinos e outros segmentos segregados, particularmente nos EUA), enfim, dos excluídos do sistema, em áreas aptas à reinserção no mercado imobiliário. (Nota da resenhista, segundo ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C. MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000.)

⁵COHEN, Michael. The hypothesis of urban convergence: are cities in the North and South becoming more alike in an age of globalization? In: COHEN, M. et al. (Ed.). **Preparing for the urban future**: global pressures and local forces. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1996.

⁶ALSAYYAD, Nezar. Culture, identity, and urbanism in a changing world: a historical perspective on colonialism, nationalism, and globalization. In: COHEN, M. et al. (Ed.) **Preparing for the urban future**: global pressures and local forces. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1996.; ALSAYYAD, Nezar. **Hybrid urbanism**: on the identity discourse and built environment. Westport, Conn.: Praeger, 2001.

Para Cohen, fatores econômicos, sociais, infra-estruturais, ambientais e institucionais vêm criando problemas similares em áreas urbanas do Norte e do Sul, como desemprego, caos social (criminalidade, violência, xenofobia), obsolescência da infra-estrutura, comprometimento ambiental e fragilidade institucional, em patamares globais, independentemente do nível de desenvolvimento das cidades. Cohen aponta, também, as condições desiguais das cidades para acionar o enfrentamento desses problemas, agudizados pelas maiores carências de recursos econômicos e políticos no Sul. Reconhece, porém, as diferentes habilidades das cidades, determinadas pela cultura local e nacional, pela capacidade de manejo financeiro e de gestão, pelos recursos disponíveis e pelo nível de organização política. Conclui enfatizando a importância de se considerar o “subjetivo” (percepção local, motivação e cultura) quando se pretende compreender a aderência da convergência, e que, paradoxalmente à globalidade, a grande similaridade não deixa de advir do fortalecimento do fenômeno de “afirmação do local”, no contexto geográfico internacional.

Correntes contestadoras argumentam que não há um significado único que condicione as distintas expressões do local. Representando tais correntes, AlSayyad questiona os indicadores socioeconômicos citados por Cohen e a extrema importância da fisicalidade do meio construído, como seus principais objetos de análise, e aponta que as similaridades desse meio são meras aparências, não expressando as sutilezas do real. Salienta que, na busca do entendimento das relações entre as cidades do Norte e do Sul, nesta fase da globalização, é imprescindível considerar as diferenças entre os processos históricos da colonização e pós-colonização, assim como a condição de dependência, independência e nacionalismo. Apenas o discernimento dos condicionantes culturais e históricos subsidiará explicar o desenvolvimento físico das cidades.

Na continuidade, o livro oferece detalhes para aferir tais posições. A Parte I, **“Cidadãos e suas Cidades-Estado: uma abordagem da governança para o desenvolvimento urbano”**, em dois capítulos, traz intensa reflexão teórica sobre a governança urbana e a participação dos cidadãos nas definições e modelos e, numa perspectiva comparativa, analisa a governança urbana em Curitiba e Portland. Nela, é aprofundada a discussão conceitual sobre governança, como um processo que transcende o Estado, e proposto seu uso, juntamente com o de participação cidadã, como ferramentas para compreensão dos processos urbanos e instrumentos de inclusão de agentes da sociedade no planejamento e gestão da cidade.

A Parte II, **“Governança e a prática do urbanismo nas Américas (1960 e 2003): Curitiba e Portland”**, discorre, em dois capítulos, acerca da perspectiva de políticas de desenvolvimento urbano e regional, particularizando o caso das cidades estudadas. Para desvendar Curitiba, além de explorar os determinantes do regime político vigente e do projeto hegemônico de planejamento, contrapõe a aclamação internacional do modelo à “voz” quase isolada de alguns pesquisadores e ativistas nacionais, combinada a evidências empíricas de seu trabalho de campo (cujo método contemplou observação, participação, entrevistas, análise de conteúdos da mídia etc.). Essa leitura levou à identificação dos fatores que começam a fragilizar o modelo de planejamento e governança, podendo vir a erodir o grau de reconhecimento conquistado.

Sobre Portland, destacam-se, nessa parte, os elementos que permitiram a transformação recente do meio ambiente urbano, conjugando a ação dos níveis de governo – do Estado, local e metropolitano – à contínua participação da sociedade civil e de cidadãos. Juntos, definiram, defenderam e implementaram um número de planos locais e regionais destinados a acomodar crescimento com sustentabilidade do meio natural, *livability* urbana, e lograr destaque econômico da cidade na região. Ação esta que não esteve isenta de um clima de tensão de instabilidade crônica dos programas urbanos em estruturas mais fechadas do poder municipal, incorrendo às dificuldades inerentes às negociações e construção do consenso – premida entre grupos pró-crescimento, anticrescimento, ou a favor do crescimento “*smart*”, ou seja, aceitando sua inevitabilidade, mas alegando que o mesmo deve ser conseqüentemente planejado para então poder ser manejado de modo a provocar o mínimo de danos ao meio e ao desenvolvimento da metrópole como um todo.

Na Parte III, “**O meio construído na Era da Globalização: o fazer a cidade e a (re)produção da desigualdade social e espacial em Curitiba e Portland**”, são destinados capítulos específicos às temáticas contemporâneas do debate urbano, alternando-os entre essas cidades. O fio condutor da abordagem é a importância que as metrópoles – do Norte ou do Sul – vêm assumindo na economia global e na nova ordem social. As dinâmicas desse processo fortemente competitivo geram impactos que afetam o meio construído dos assentamentos urbanos. Efeitos esses que são discutidos à luz de uma pesquisa detalhada das recentes intervenções urbanas nessas duas cidades. A autora antecipa que a oferta de moradia não apenas reflete as desigualdades socioespaciais como as determina, atribuindo-lhes especificidades conforme a cultura local. Mostra como alguns produtos da arquitetura local são destinados a criar uma imagem contemporânea da cidade, ampliando seus traços de competitividade no mundo globalizado. A análise dessa oferta permitiu observar como as formas globais de dominação são mediadas pelas lutas e cultura locais.

Particulariza em Curitiba a leitura sobre as cidades muradas e *edge-cities*⁷ (Capítulo 6), que carregam os mais expressivos elementos do *design* urbano da globalização, tornando-se as novas formas de produção e consumo do espaço, envolvendo a presença de projetos comandados pelo capital imobiliário internacional. Segundo a autora, essas formas provocam mudanças no caráter do espaço público e na participação dos cidadãos na vida pública, impactam as escalas regional e metropolitana, introduzindo elementos de alienação, porém, paradoxalmente, permitem recriar a possibilidade da vida em comunidade.

Em Portland situa a reflexão sobre controle do crescimento e a oferta de moradia, com suas tipologias arquitetônicas contrastantes e pontos de vista conflitantes sobre o planejamento (Capítulo 7). Foca a análise nos projetos Street of Dreams e Cascadian

⁷*Edge-cities* são expressões do processo de expansão da ocupação urbana norte-americana, particularmente por segmentos de média e alta renda, favorecido pela infra-estrutura viária e generalizado uso de automóveis, criando cidades fronteiriças. Como aponta a autora, são também conhecidas por cidades externas ou satélites urbanos, incluindo, além de residências, centros de negócios, *shopping*, espaços públicos, equipamentos para prestação de serviços e equipamentos culturais – ou seja, reunindo moradia, emprego e recreação.

Tower, divergentes na retórica da qual derivam e nos seus impactos nos planos oficiais da cidade. Esses projetos subvertem ou reinterpretam planos levados a cabo em Portland, desenhados sob visão das estratégias de gestão do crescimento e na compreensão urbana de Oregon. Representam pontos de vista em oposição sobre a necessidade de densificação, e refletem os debates sobre a preservação ou expansão das fronteiras do crescimento metropolitano, além de trazerem elementos para a discussão de possibilidades de *cyber* comunidades ou experiências simultâneas de vida espacial e a-espacial.

Retoma Curitiba para analisar a arquitetura e a construção da imagem, abordando detidamente a evocação da tradição *versus* o transnacionalismo crítico (Capítulo 8). Coloca em discussão a configuração simbólica e espacial de Curitiba como uma cidade multicultural, em temas como a formação étnica, sua preservação e representação, invenção e “commodificação” da tradição no meio construído, assim como as reivindicações e contestações que se sobrepõem à subjetividade social e ao espaço urbano. O capítulo demonstra como a tematização de instalações que exploram o vernacular é uma das práticas mais usadas pelo governo oficial do município, evocando tradições arquitetônicas do “Primeiro Mundo” em prol da construção da imagem urbana e do desenvolvimento do turismo – a criação dos inúmeros (e seletivos) memoriais étnicos em Curitiba se insere, conforme a autora, no processo singular de “reinventar” a tradição, no qual uma definição do futuro é contemplada através da reconstrução editada do passado.

O capítulo denominado “Nike *vis a vis* Adidas” (Capítulo 9) dedica-se à espacialização do discurso do planejamento regional na arquitetura das corporações globais em Portland. Investiga em que contexto as sedes desses complexos foram concebidas e se instalaram enquanto *produtos de* ou *reações às* principais posturas do discurso do planejamento na metrópole. A comparação entre tais projetos corporativos incorpora a tensão entre a tríade de premissas em oposição ao planejamento – a criação de tipologias suburbanas X tipologias urbanas, a produção ou proteção da natureza X comunidade, e o processo de *design* imposto autoritariamente (*top-down*) X discutido pelas bases (*bottom-up*). A arquitetura da sede da Nike é conceitualmente concebida com base nas premissas do planejamento urbano de Portland e Oregon – proteção e enaltecimento do meio ambiente e o desejo de incorporá-lo no cotidiano das pessoas, afeto aos objetivos conservacionistas da agenda de planejamento das metrópoles dos anos 1960/1970. Diferentemente, a arquitetura da Adidas Village, embora também fundada nos marcos principais do planejamento de Oregon, justifica-se na criação de comunidades sociais mais densas, mais habitáveis, meios físicos urbanos mais inclusivos, correspondendo ao movimento recente do planejamento socialmente-orientado e à agenda social da metrópole, voltada à inclusão e promoção.

Todas essas idéias se articulam no epílogo: “**Governança Urbana e o Fazer a Cidade na América**”. Nele, inicialmente são sumarizadas as semelhanças e diferenças entre os processos de planejamento e governança das duas cidades, postulados alguns desafios que devem ser enfrentados e alguns ensinamentos a serem aprendidos em prol de seus modelos de planejamento. Seguidamente, são enumeradas as implicações de uma análise eclética da governança urbana para avaliar processos de planejamento, *design* e arquitetura urbana, e anotadas propostas e direcionamentos de pesquisas.

Quanto aos desafios de Curitiba e Portland nas próximas décadas, as conclusões de Clara Irazábal sugerem que serão determinados pela interação com o mundo global, cabendo evitar, no processo, riscos maiores de fragmentação e de perda de identidade local – efeitos estes entre os mais negativos da globalização. Como essa interação pressupõe tecnologia, fluxos de informação e poder financeiro, Portland estaria apresentando melhores condições que Curitiba, dada sua inserção em segmentos da indústria eletrônica e suas condições para o desenvolvimento de estratégias de inovação tecnológica. Curitiba, além de se apoiar em atividades centradas em segmentos industriais não estratégicos à nova ordem, teria ainda de enfrentar as contingências econômicas e financeiras do País.

As forças da globalização, entretanto, não são tão fortes a ponto de excluir a autonomia de iniciativas locais. Perante problemas urbanos, experiências de governança, planejamento e produção arquitetônica e urbanística, se aplicadas eficazmente como mediadoras das forças globais, colocando em vigor especificidades das culturas locais, podem promover mudanças substanciais e prover importantes aconselhamentos, reavivando a esperança nos resultados positivos da participação democrática no processo de **fazer a cidade**.

Rosa Moura

Geógrafa do Instituto Paranaense de
Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)